



CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN AMÉRICA LATINA

C U R S O



Curso: Conflictos y Construcción de Paz en América Latina

Una iniciativa de: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia

Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación (CPR) del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Escuela Virtual - Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Autor del Curso: Roderick Brett

EQUIPO COORDINADOR DEL CURSO:

PNUD Colombia

Alessandro Preti
Coordinador Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Olga González Reyes
Asesora de Análisis del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación (CPR) del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Pablo Ruíz
Coordinador de Práctica CPR

Gaston Ain Bilbao
Asesor Regional en Prevención de Conflictos

Iñaki de Francisco
Analista en Prevención de Conflictos

Escuela Virtual del PNUD

Gemma Xarles i Jubany
Coordinadora General

Camila Larrea
Nicna Camargo
Asesoras e-learning

Material didáctico del curso
Escuela virtual
Publicación para América Latina y el Caribe

Bureau Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Jessica Faieta- Directora

Susan Mc Dade- Directora Adjunta

Rebeca Arias- Directora Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Pablo Ruíz - Coordinador del Área de Práctica de Prevención de Conflictos y Recuperación de Desastres

Gaston Ain – Asesor Regional en Prevención de Conflictos

Segunda Edición, diciembre de 2014

Edición

Samara Pellecer, Asistente de Investigación en Prevención de Conflictos CPR/RSCLAC

Fotografías

Parte del material fotográfico ha sido elaborado por *James Rodríguez* / mimundo.org

Diseño

Melissa Larín de Alvarez
www.puramenta.com

Impreso en Panamá por

Diseños e Impresiones Jeicos, S.A.

Copyright © UNDP [2014]

Todos los derechos reservados
Elaborado en Panamá

ISBN 978-9962-688-31-0

Este documento ha sido elaborado por el Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

“Las ideas y opiniones expuestas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de los Estados Miembros de la ONU.”

CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN AMÉRICA LATINA

C U R S O





PRÓLOGO

En el año 2010 la oficina de PNUD Colombia, la Escuela Virtual del PNUD y el Clúster de Prevención de Crisis y Recuperación temprana del Bureau Regional para América Latina y el Caribe, comenzaron un trabajo de reflexión conjunta y sistematización de las herramientas existentes para la gestión y transformación de conflictos desde la perspectiva del desarrollo humano.

Este ambicioso ejercicio se cristalizó a fines del 2013 en un Curso Virtual sobre Conflictos y Construcción de Paz en América Latina y el Caribe dirigido a refrescar los marcos teóricos y las competencias prácticas para identificar, prevenir e intervenir en situaciones de conflictividad privilegiando abordajes transformativos y de construcción de paz.

El curso estuvo dirigido a practicantes, funcionarios de gobiernos nacionales, regionales y locales, representantes de la academia, el sector privado y la sociedad civil en general que pudieran requerir instrumentos y estrategias para el análisis, la prevención y la construcción de paz.

Conscientes del valor estratégico que posee la generación de conocimiento, el fortalecimiento de capacidades y la producción de herramientas que coadyuven a la prevención y abordaje constructivo de los conflictos en la región; el Bureau Regional del PNUD y su Centro Regional para América Latina y el Caribe han considerado de importancia estratégica realizar una impresión física del contenido de dicho curso para ser divulgado y utilizado en las tareas de formación y capacitación que regularmente se realizan en diversos países de la región.

Esperamos que este material represente un aporte de calidad a la discusión sobre el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y destrezas para analizar, monitorear, prevenir y gestionar conflictos desde los gobiernos centrales, regionales, municipales y la sociedad civil.

Rebeca Arias

*Directora Centro Regional del PNUD
para América Latina y el Caribe*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

“ ESTE AMBICIOSO EJERCICIO SE
CRISTALIZÓ A FINES DEL 2013
EN UN CURSO VIRTUAL SOBRE
CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN
DE PAZ EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE...”



PRESENTACIÓN

“EL CURSO PROPONE TENER EN CUENTA HERRAMIENTAS QUE SON BUENAS PRÁCTICAS REGIONALES...”

En el año 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia –con su proyecto Art Redes -, el Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación del Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe y la Escuela Virtual del PNUD empezamos a pensar en la necesidad de que América Latina y el Caribe contara con herramientas en gestión y transformación del conflictos desde la perspectiva de Desarrollo Humano.

Eran varias las razones –que hoy siguen siendo vigentes- para impulsar herramientas de gestión de conflictos. La principal, sin duda, las características y particularidades de la conflictividad en la región latinoamericana, que se evidencia con los conflictos étnicos; los ocasionados por la explotación de recursos renovables y no renovables; el armado –el colombiano-; los conflictos políticos, algunos de ellos con repercusiones internacionales; y el social y de seguridad, ante los altos niveles de pobreza, desigualdad y la capacidad aún limitada de la sociedad civil y de la institucional para incidir en la vida de las y los ciudadanos.

Esta realidad en América Latina impone el reto de conocer, aprender y desarrollar prácticas que han sido utilizadas en la región para la prevención, gestión y transformación de conflictos, discutirlos y, aun, criticarlos para mejorar o corregir su aplicación en los casos futuros y para mantener las buenas prácticas que han obtenido los y las constructores de paz en la región.

Con el conocimiento que se ha construido desde la academia y en Naciones Unidas, gracias a su trabajo con la sociedad civil, con la institucionalidad y con organismos internacionales, acordamos poner en marcha el Curso Virtual Conflictos y Construcción de Paz en América Latina, orientado a desarrollar habilidades conceptuales y, especialmente, brindar herramientas prácticas que se han usado en otros países de manera exitosa para identificar, prevenir e intervenir en situaciones de conflictividad, privilegiando el enfoque transformativo y la construcción de paz.

Precisamente por ello, el Curso está dirigido a actores nacionales y territoriales del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional que trabajan en ámbitos nacionales o locales, que

requieren de instrumentos para la prevención y la construcción de paz y, sobretodo, que tienen un rol activo en la transformación de los conflictos.

¿Cómo se ha promovido la construcción de la paz en Colombia en medio de un conflicto armado de más de cinco décadas? ¿Qué herramientas se usaron en Bolivia ante un conflicto social que involucró la institucionalidad y la población indígena? ¿Qué instrumento se usó en Perú ante el conflicto por la explotación de recursos naturales? ¿Cómo se buscó una solución al conflicto político en Honduras? ¿Qué vías de solución se han tenido en cuenta en el conflicto social en Guatemala con el papel que han jugado las pandillas o maras?

Estos son solo algunos de los 11 casos de estudio de América Latina, en los que se parte de la base de que la naturaleza de los conflictos no siempre es única, sino que tiene múltiples causas que se relacionan entre sí y que dicha complejidad determina la complejidad de la construcción de la paz.

Más que recetas o fórmulas para replicar en la búsqueda de la transformación de un conflicto, el curso propone tener en cuenta herramientas que son buenas prácticas regionales y que, adaptándolas a las condiciones propias de cada país, podrían contribuir a la construcción de la paz.

Por ello, esta modalidad de educación virtual invita a los participantes a compartir experiencias, aprender y construir conjuntamente posibles soluciones para alcanzar el desarrollo en medio de las diferentes conflictividades que enfrenta América Latina y el Caribe.

Entre octubre y diciembre de 2013 se cumplió el primer curso con 60 estudiantes de Colombia, Honduras, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Nicaragua y El Salvador, muchos de ellos de instituciones, de organizaciones sociales de carácter nacional y local y del Pnud. El objetivo es que en el 2014 y en los años futuros nuevos actores estratégicos de la región latinoamericana tomen este curso virtual (<http://escuelapnud.org/es/>).

Para facilitar el acceso a estas herramientas y compartir este conocimiento a un público mucho más amplio, hemos decidido publicar el curso

virtual con el mismo objetivo: que los lectores aprendan conceptos; analicen diversos tipos de conflictos; conozcan herramientas para transformarlos pacíficamente y, especialmente, las pongan en práctica en su quehacer diario y profesional.

Es el primer curso virtual que se publica para que haga parte –en el futuro de una serie de los cursos virtuales impartidos por la Escuela Virtual.

El Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación (CPR) del Centro Regional del PNUD para América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia y la Escuela Virtual del PNUD queremos agradecer a quienes han sido aliados en la construcción de este curso y de esta publicación.

En el caso de PNUD Colombia, un reconocimiento especial a la Embajada de Suecia, que brindó todo el apoyo financiero para construir el curso, permitir el acceso de los estudiantes al mismo y contar con esta publicación que tiene en sus manos.

Esperamos que el curso virtual y esta publicación sean herramientas prácticas para todos aquellos que están trabajando en América Latina y en cada uno de sus rincones en donde haya aún hoy algún tipo de conflicto.

Muchas gracias,

Silvia Rucks

Directora de país

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia

Ozonnia Ojuelo

Coordinador Prevención de Conflictos y Recuperación

Buró de Prevención de Crisis y Recuperación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Freddy Justiniano

Director a.i.

Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

CURSO VIRTUAL

CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN AMÉRICA LATINA, EN LA SERIE AGENTES DE CAMBIO

El PNUD genera una cantidad significativa de conocimiento – teórico y práctico - altamente relevante en torno al Desarrollo Humano y está convencido que dicho conocimiento, adecuadamente transformado, y su aplicación práctica en procesos de aprendizaje y desarrollo de capacidades son factores clave para el cambio.

Para facilitar la llegada de este conocimiento a los actores; hombres y mujeres clave del desarrollo, y con miras a que puedan ejercer de mejor manera su importante rol de agentes de cambio el PNUD cuenta con la Escuela Virtual.

Junto a las oficinas y programas de PNUD en los diferentes países, la Escuela diseña herramientas prácticas en torno a los enfoques y temáticas prioritarias de trabajo adaptadas a cada intervención de desarrollo, cada contexto, institución y grupo de personas y pone en marcha procesos formativos que pueden tomar distintas formas: cursos virtuales, cursos semipresenciales, portales pedagógicos, cartillas pedagógicas, juegos serios, etc. De cada proceso formativo emana nuevo conocimiento que se genera por la experiencia vital y profesional e interacción entre todos y cada participante.

Con la convicción de que el conocimiento ha de ser libre y accesible para cualquier persona que lo encuentre útil y relevante, y más aún si está orientado hacia el desarrollo humano, la Escuela Virtual lanza Agentes del Cambio. Esta es una serie de publicaciones que sistematiza los

procesos de formación para la acción que se adelantan. La publicación de la primera edición del Curso Virtual Conflictos y Construcción de Paz en América Latina, realizado con el apoyo de PNUD Colombia en 2014, es el primer número de dicha serie.

Las distintas publicaciones de esta serie contendrán una variedad amplia de documentos, desde experiencias concretas derivadas de la puesta en marcha de un proceso de aprendizaje, los contenidos de un curso, los guías metodológicas, cajas de herramientas, experiencias innovadoras, debates generados en un aula, hasta testimonios de egresados y egresadas de la Escuela que están aplicando los conocimientos adquiridos.

Los documentos presentados en la serie no son más que un pequeño elemento del cambio, ya que la verdadera diferencia tiene lugar cuando cada persona se implica en un proceso formativo donde comparte con pares, comparte experiencias y construye colaborativamente nuevas soluciones a los desafíos del desarrollo y, especialmente, cuando se empodera para cualificar el camino hacia la transformación de su entorno.

La Escuela Virtual agradece a la comunidad de estudiantes, expertos y expertas, autores y docentes, organizaciones sociales, instituciones, cooperación internacional y otras contrapartes por colaborar activamente para que el logro del desarrollo humano sea, poco a poco, una realidad.

UNIDAD 1

CONCEPTOS BÁSICOS

ELEMENTOS FUNDAMENTALES
PARA LA TRANSFORMACIÓN Y LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



1. **INTRODUCCIÓN**
2. **FUNDAMENTO TEÓRICO**
 - 2.1 Desarrollo humano y paz
 - 2.2 Violencia y conflictividad
 - 2.2.1 Tipos de Violencia
 - Directa
 - Estructural
 - Cultural
 - Basada en el Género
 - 2.2.2 Tipos de Conflictividad
 - Sociales
 - Por reproducción social
 - Institucionales
 - Culturales
 - Étnicos
 - Políticos
 - Armados
 - 2.3 Teorías sobre prevención, gestión y transformación de conflicto
 - 2.4 Agenda para la paz y sus desarrollos en Naciones Unidas, apoyo para la construcción de la paz mundial
 - 2.4.1 Diplomacia preventiva
 - 2.4.2 Establecimiento de la paz (*Peace-Making*)
 - 2.4.3 Mantenimiento de la paz (*Peace-Keeping*)
 - 2.4.4 Construcción de la paz (*Peace-Building*)
 - 2.5 La paz negativa y positiva
 - 2.6 Las nociones de paz liberal y la paz híbrida
 - 2.7 Construcción de paz con enfoque territorial
3. **CONSIDERACIONES FINALES**

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 80, América Latina ha experimentado el periodo más amplio y sin interrupciones de la democracia electoral formal, hecho que representa una paradoja que tiene un impacto sistemático en la vida cotidiana de sus poblaciones y que representa un reto significativo para los hacedores de política y tomadores de decisiones.

Las reglas del juego democrático suelen determinar el comportamiento de los actores en el ámbito político y público. No obstante, el Estado de derecho no se ha consolidado y la violencia criminal persiste y ha llegado a niveles exorbitantes.

La amenaza más grave que enfrenta América del Sur, excluyendo el caso específico de Colombia, es la inestabilidad y conflictividad interna de los Estados, particularmente de la ingobernabilidad que generan los conflictos sociales existentes (Doring, Dalponte y Hoffay, 2010:129). En tal sentido, la capacidad institucional de incidir en la vida de los ciudadanos, de disminuir los patrones de exclusión y autoritarismo y de acabar con la pobreza extendida es todavía limitada; la fragmentación y surgimiento de nuevos actores en la última década que demandan un protagonismo en los sistemas políticos, el hecho de que el continente continúe siendo el más desigual del planeta, sumado a la débil institucionalidad que persiste en muchos de los países, hacen de la región un espacio de alta conflictividad social y volatilidad política.

En las dos últimas décadas los conflictos armados y de carácter hegemónico e ideológico han cedido terreno frente a un nuevo tipo de conflictos: sociales, político-institucionales y culturales complejos y multidimensionales. Según el Observatorio Regional de Conflictividad, emprendimiento conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR, los conflictos comparten una plataforma común sobre la cual se desarrollan. Estos rasgos compartidos por todos los países de la región, en mayor o menor medida, muestran estructuras de poder excesivamente concentradas, dinámicas económicas insuficientemente competitivas en los mercados internacionales, instituciones estatales débiles y poco legítimas, problemas de gestión para controlar la criminalidad, pobreza persistente e inequidad, limitados e irregulares niveles de participación ciudadana

e incompletos mecanismos de reconocimiento institucional y ejercicio de las identidades.

El patrón de conflictividad de América Latina se caracteriza por la diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores y los altos niveles de polarización. Las demandas canalizadas en los conflictos combinan reclamos por el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, a la autonomía y al territorio; protestas por el acceso a servicios básicos, exigencias de mejoras salariales y resistencia a la explotación de recursos naturales. En tal sentido, a pesar de la consolidación democrática, se han presentado conflictos de poder al interior del aparato estatal y golpes de estado de tipo tradicional como en Honduras, al igual que nuevas modalidades de crisis institucionales, ejemplo de ello es el caso de Paraguay.

En la última década se ha profundizado la fragmentación y la heterogeneidad de los movimientos y las organizaciones sociales en América Latina. Ahora, el mapa de conflictividad muestra conflictos donde convergen sindicatos, trabajadores informales o con trabajos precarios, pueblos indígenas, campesinos, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas y organizaciones no gubernamentales que defienden sus visiones e intereses sectoriales.

Esta realidad se desarrolla en el continente más desigual del planeta. La medición de la inequidad a través del coeficiente de Gini señala que éste es un 65% más elevado en América Latina que en los países de ingreso alto; un 36% más alto que el de los países del Este asiático y que el de los países de Europa del Este (o economías en transición), incluso un 18% más alto que el promedio del África subsahariana (PNUD, 2010 (b)). Las cifras revelan que las personas más ricas de América Latina captan un tercio del total de los ingresos, mientras que los más pobres, en promedio, reciben menos del 15% del ingreso total. El ingreso medio captado por el 20% de la población más rica supera en 19,3 veces a la más pobre⁵.

⁵ Cepal, “Pobreza y Desigualdad: La Perspectiva de América Latina y el El Caribe y Propuestas en ámbitos de Protección Social y Educación”, presentación en la Cumbre de las Américas 2012, disponible en http://www.summit-americas.org/SIRG/2011/110711/cepal_es.pdf

De acuerdo con el contexto anterior, es preciso iniciar esta unidad con la presentación de los conceptos fundamentales sobre los conflictos, los tipos de conflictividad, la construcción de paz, las distintas formas de conflicto y violencia, varias de las cuales se siguen experimentando en la región, y una serie de herramientas básicas orientadas a su superación.

- ¿Cómo se comprenden la violencia directa e indirecta, cultural y estructural?
- ¿Qué es la violencia de género y el femicidio?
- ¿Cómo se diferencia entre el conflicto social, el político, el étnico, los conflictos basados en el terrorismo y el narcotráfico y los conflictos armados internos?
- ¿Cuáles son las formas de superación y transformación del conflicto y cómo buscan las mismas enfrentar los diferentes tipos de conflictividad?
- ¿Qué impacto pueden tener estas formas de transformación de conflicto?



2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 DESARROLLO HUMANO Y PAZ

Durante décadas, el desarrollo fue concebido como el incremento del volumen de bienes y servicios, medido por el producto interno bruto o doméstico. Esta posición dejaba de lado tanto a los factores de distribución de la riqueza, como a los de ingresos; es decir, no consideraba a la persona ni a su desarrollo (Nussbaum, 1999: 259). Bajo esta visión, se partía de la base de que el aumento del producto interno bruto nacional tendría como efecto la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar general de la población (Griffin, 2001:25). Sin embargo, esta fórmula no resultó ser exitosa para la vigencia de los derechos y libertades de las personas en el mundo (Sen, 2000:4). En América Latina, las políticas de desarrollo contribuyeron al aumento del PIB de los países y a un cierto crecimiento económico pero los niveles de pobreza y desigualdad se mantuvieron e incluso, en momentos, se incrementaron gravemente (Ocampo, Bajraj, Martin, 2001).

Desde 1990, el PNUD impulsó la idea de transformar la noción y elementos del desarrollo que habían primado hasta el momento, a través de su primer informe de Desarrollo Humano, que tuvo como objetivo único el situar nuevamente a las personas en el centro del proceso de desarrollo en términos de debates económicos, formulación de políticas y promoción; su premisa fue: “La verdadera riqueza de una nación está en su gente”.

DESARROLLO HUMANO (DH)

“Proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son: una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD 1990: 37).



El DH ressignifica el valor de las personas en la sociedad y en la construcción de la verdadera riqueza de las naciones. Se constituye como el fin, mientras que el crecimiento económico se concibe como un medio entre otros (PNUD, 1996:1). Esta nueva dimensión del desarrollo “significa crear un entorno en que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses” (PNUD, 2001:11). Siguiendo los aportes de Amartya Sen y Mahbub ul Haq, este enfoque ha propuesto el concepto de capacidades para observar el progreso de las sociedades. En tal sentido, las capacidades son entendidas como aquellos bienes creados por la sociedad de los que las personas se apropian –salud, participación, ingresos, educación, seguridad, sentido de pertenencia– y que les permiten en mayor o menor medida elegir libremente y realizar efectivamente sus proyectos de vida (PNUD Chile, 2010: 33).

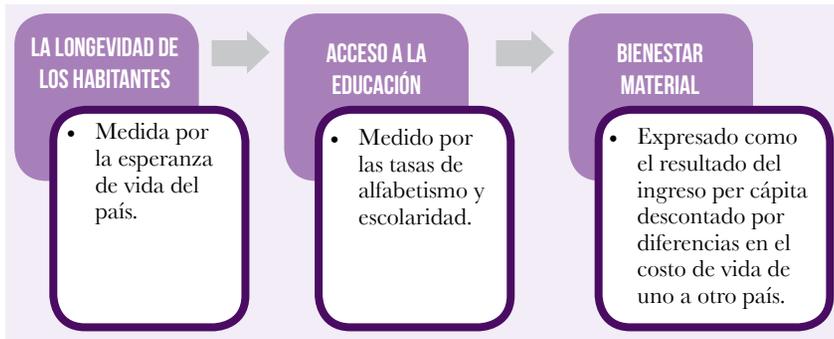


Figura 1. Nociones Básicas que evalúa el Índice de Desarrollo Humano.

El índice contiene tres “libertades positivas”: vivir, saber y tener para los gastos básicos. Comparado con el ingreso per cápita como medición del “desarrollo”, el índice ha demostrado que un país no tiene que ser rico para que su gente viva bien o que las sociedades más ricas son aquellas que primero invirtieron en la capacidad de su gente para crear un *enabling environment*⁶ (PNUD Colombia, 2003:101-102).

En 2010, se incluyeron tres nuevos elementos para la medición del DH en el índice mencionado: el índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, el índice de desigualdad de género y el índice de pobreza multidimensional. El objetivo fue integrar los avances más recientes a los aspectos teóricos y técnicos de la medición del desarrollo y poner de manifiesto que la desigualdad, la pobreza y la desventaja de las mujeres -en dimensiones (o términos) de salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral- ocupan un lugar central en la perspectiva de desarrollo humano (PNUD, 2010).

CONCEPTOS DE SEGURIDAD HUMANA Y DESARROLLO HUMANO

En 1994 el Informe Mundial de Desarrollo Humano enfatizó en los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano: “Desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre” (PNUD, 1994: 51 y 52).

⁶ Enabling environment es entendido como un ambiente apropiado para el desarrollo.

La seguridad humana es una condición básica para ejercer las opciones del *DH*. Esto significa que se requieren condiciones de seguridad para alcanzar a aprovechar y mejorar las oportunidades de las personas; en cambio, la violencia es una negación tajante del núcleo central que integra el *DH*. Un conflicto que genera violencia es la primera amenaza a la seguridad humana y, por ende, es el principal obstáculo al *DH* (PNUD Colombia, 2003: 100). Por otro lado, la transformación de las violencias y conflictos contribuye a un mayor grado de bienestar y mejoría para las personas. De allí que un objetivo fundamental para hacer realidad un *DH* sostenible se enmarque en la resolución de conflictos y en la construcción de una paz positiva, concebida como la paz que integra la perspectiva del *DH*.

2.2 VIOLENCIA Y CONFLICTIVIDAD

Para comenzar, es necesario establecer la diferencia entre violencia y conflicto teniendo como referente el punto de partida de Galtung.

DIFERENCIA ENTRE VIOLENCIA Y CONFLICTO

“El conflicto es innegable en la sociedad pero no la violencia - la guerra es una de sus manifestaciones - y, por tanto, el conflicto no tiene que finalizar necesariamente en violencia física o verbal. El fracaso en la transformación del conflicto es lo que conduce a la violencia”. Galtung (1998).

Desde el punto de vista de los pensadores sobre la acción no violenta y la resistencia civil, el conflicto es un aspecto clave de las sociedades a través de las cuales se genera la transformación social y se obtienen los derechos ciudadanos (Duvall 1994; Foweraker 1995).

Ahora bien, la violencia no se manifiesta de una única forma. Sus posibilidades de expresión son variables de acuerdo con las realidades sociales, culturales, políticas o económicas de los sujetos que la ejercen y los que la padecen. Por ello, es preciso distinguir los tipos de violencia y conflictividad presentes en la región.

2.2.1 TIPOS DE VIOLENCIA

En el análisis que hace Galtung con respecto a la formación de la violencia y a sus estragos dentro y entre los seres humanos, en las sociedades y en el mundo, plantea cuatro tipos de violencia a saber:



Figura 2. Esquema Tipos de Violencia según Galtung.

Directa

Este tipo de violencia se hace visible a través del comportamiento. No obstante, la acción humana que se manifiesta en ella no surge de la nada, tiene sus raíces: la cultura de la violencia y la violencia estructural (Galtung, 2004:5).

Estructural

Galtung (2004:5) define la violencia estructural como: “una forma indirecta de violencia que se aferra a las estructuras sociales y que tiene una naturaleza política, económica, militar, cultural o comunicativa. Dentro de esta categoría, se encuentra un tipo de violencia vertical basada en la represión política o la explotación económica, que atenta contra las necesidades de libertad, bienestar e identidad”.

Cultural

La naturaleza humana no es la única causa que determina la violencia, en ello inciden también las circunstancias que condicionan la realización de dicho potencial. Así, las grandes variantes de la violencia

podrían explicarse en función de la cultura y la estructura: violencia cultural y estructural, que causan la violencia directa y que emplean actores violentos que se rebelan contra las estructuras y esgrimen la cultura para legitimar su uso de la violencia. A partir de allí, la paz también debe construirse desde la cultura y la estructura, no sólo en la “mente humana”. En suma, Galtung (2003), estructura una matriz en la que recopila los impactos que generan los tipos de violencia directa, estructural y cultural en las necesidades humanas como se observa en el cuadro 1:

Cuadro 1: Impactos de los tipos de violencia directa, estructural y cultural en las necesidades humanas⁷.

TIPO DE VIOLENCIA	NECESIDAD DE SUPERVIVENCIA ⁴	NECESIDAD DE BIENESTAR ⁵	NECESIDADES IDENTITARIAS ⁶	NECESIDADES DE LIBERTAD ⁷
Violencia Directa	Muerte	Mutilaciones, Acoso, Sanciones, Miseria	Desocialización, Resocialización, Ciudadanía de segunda	Represión, Detención, Expulsión
Violencia Estructural	Explotación (Matar de hambre)	Explotación (mantener a la población en situación de permanente debilidad)	Penetración, Segmentación	Marginación, Fragmentación
Violencia Cultural	Relativismo	Conformismo	Alienación, Etnocentrismo	Desinformación, Analfabetismo

Galtung (2004: 6) plantea el triángulo de la violencia, donde relaciona los tres tipos que se han venido describiendo en este capítulo e ilustra la estrecha relación que existe entre ellas, como se puede apreciar en la figura presentada a continuación:

⁷ Necesidad Humana. Es la sensación de carencia de algo unida al deseo de satisfacerla. Maslow (1908-1970).

⁴ Necesidad de supervivencia. Es una necesidad primaria de cuya satisfacción depende la supervivencia del ser humano; entre este tipo de necesidades se encuentran: comer, alimentarse, beber agua, respirar, abrigarse y dormir.

⁵ Necesidad de bienestar. Es una necesidad secundaria. La satisfacción de esta necesidad incrementa el bienestar del ser humano. Sin embargo, este tipo de necesidades varía dependiendo de la época y del tipo de sociedad.

⁶ Necesidad Identitaria. Hace referencia a la aceptación social; en este caso, el ser humano tiene la necesidad de identificarse y compartir las aficiones o gustos de un grupo social y requiere la aceptación del mismo. Maslow (1908-1970).

⁷ Necesidad de Libertad. Esta necesidad hace referencia al deseo consiente del ser humano que lo lleva a realizar determinadas acciones, con la facultad de tomar una resolución con conocimiento de causa o efecto. EcuRed (2013).

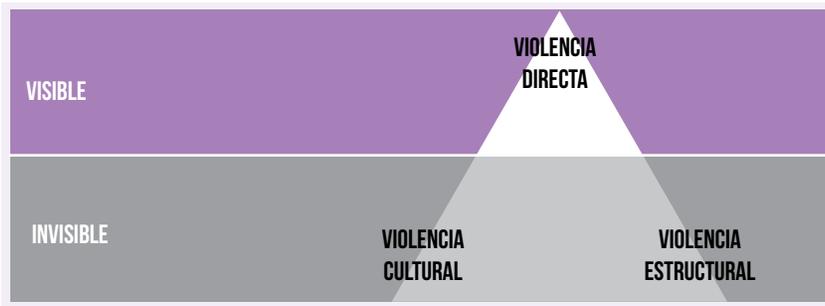


Figura 3. Triángulo de la Violencia. Galtung (2004: 6).

La **violencia cultural**, según Galtung (2003), está compuesta por:

Aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales – lógica, matemáticas – símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural. “La suma de todos los mitos de gloria, trauma y demás, sirve para justificar la violencia directa.”

Violencia basada en el género

La violencia de género “es ejercida en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres y es la manifestación y consecuencia de la desigualdad sistémica en que viven” (Palacios, 2011).

En este mismo sentido, se elaboró el concepto de violencia de género en la Convención de Belem Do Pará realizada en 1994 (art.1).

El Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en su Recomendación General XIX determinó que la violencia contra la mujer por motivos de género es: “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada e incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad” (2004: párr. 6).

La violencia contra las mujeres se manifiesta de diversas maneras: el femicidio, la violencia sexual (abuso sexual, violación, tortura sexual, acoso sexual), la mutilación genital femenina, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada, la violencia intrafamiliar, los procedimientos

médicos forzados (por ejemplo, el aborto forzado o la esterilización forzada), el matrimonio forzado y, en general, cualquier otro tipo de violencia física, psicológica y sexual.

VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO

“Es todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1998).



Lo anteriormente expuesto, permite identificar diferentes tipos de violencia de género y las manifestaciones específicas en cada una de ellas, como se muestra en el siguiente esquema:

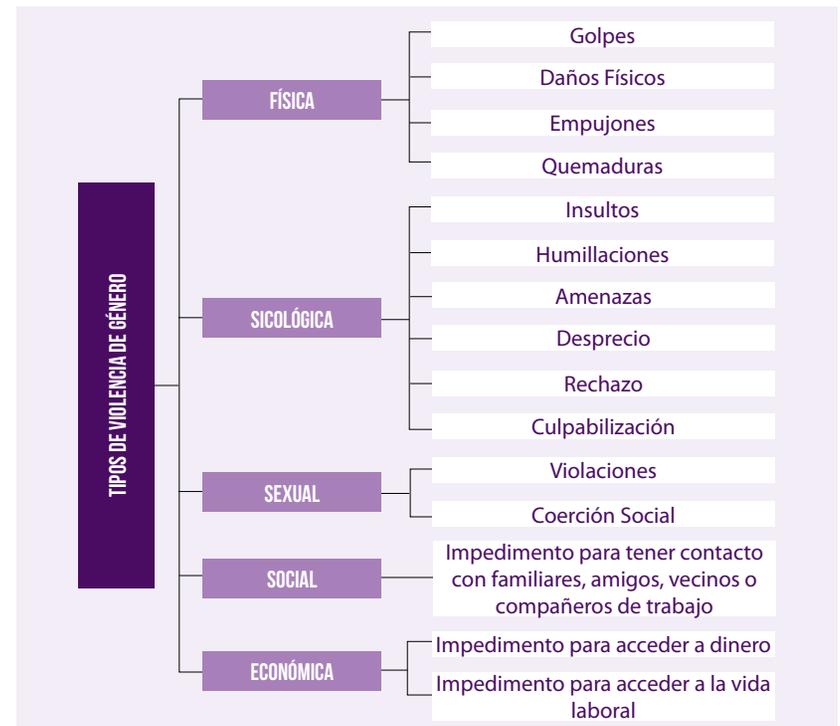


Figura 4 . Tipos de violencia de género.

2.2.2 TIPOS DE CONFLICTIVIDAD

Comprender los tipos de conflictividad permite comprender el fenómeno del conflicto, sus causas, los contextos en que se desarrollan y los actores claves que intervienen. De ahí, se deriva la necesidad de conocer los diferentes tipos de conflictividad en su complejidad práctica y en sus lógicas internas y externas para aprender y aplicar las herramientas más eficaces para contribuir a su transformación.

Desde esta perspectiva se plantea que una sociedad que produce conflictos y cambios que son procesados constructiva e institucionalmente, será más democrática y propenderá por el desarrollo humano. Mientras que si la sociedad produce conflictos y sus instituciones son débiles en el procesamiento de estos, los resultados en términos de democracia y desarrollo serán escasos o nulos. En sentido contrario, pero igualmente problemático, ocurre que la sociedad muestra debilidad en producir conflictos y cambios, y sus instituciones son fuertes pero no saben procesar los conflictos democráticamente. De esta manera, en situaciones donde la sociedad, el Estado y sus instituciones son débiles predominarán sistemas informales de intermediación y control en la reproducción del orden social.

En adelante se presentarán: los conflictos sociales, étnicos, políticos y los conflictos armados. Asimismo, los derivados del narcotráfico y del terrorismo.

Conflictos sociales

En América Latina los conflictos sociales se manifiestan en diversos escenarios. Calderón (2012) reconoce que los conflictos sociales que enfrentan los países de la región, comparten una problemática particular que espera soluciones adecuadas e innovadoras frente a una realidad compleja. Además, señala que, sin excepción, los países latinoamericanos tienen problemas estructurales de exclusión y desigualdades crónicas frecuentemente cuestionadas por la ciudadanía, expresadas a través de una combinación de protestas sociales que se manifiestan tanto en el plano nacional como en el plano global. Un ejemplo de una grave conflictividad en la región se da alrededor de la explotación de los recursos naturales.

CONFLICTOS SOCIALES



Los conflictos sociales son un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e institucionales movilizados con diversos grados de organización que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación pre-existente o proponiendo un contra-proyecto social (Cadarsó, 2001:6).

Los conflictos sociales suceden cuando existe un choque de valores e intereses entre lo establecido y las exigencias de participación y garantía de la distribución del poder, la riqueza, el estatus o los recursos humanos por parte de los nuevos grupos y estratos. Un conflicto será social cuando trasciende lo individual y procede de la propia estructura de la sociedad (Coser, 1970:3).

Otro caso, en particular, se presenta en las demandas de pueblos indígenas y afro-descendientes, que están centrados en la reivindicación de sus territorios y derechos colectivos frente al Estado. Estas reclamaciones se hacen en el marco de la normatividad internacional que reconoce sus derechos, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT (2006), o por acciones políticas o de hecho que buscan su eficacia, como toma de carreteras u obras que invaden sus territorios. Así mismo, en las constantes demandas sociales que conviven con demandas por una mayor eficacia y eficiencia institucional por parte de los Estados y con conflictos culturales sistémicos y estratégicos. Es cada vez más apremiante la existencia de Estados omnipresentes en todas las esferas conflictivas, con limitaciones para darle salidas adecuadas y eficientes que permitan evitar respuestas violentas o disfuncionales.

La existencia de las redes sociales, las tecnologías de la información y la comunicación y, en general, los medios de comunicación verticales (televisión, radio, prensa) y horizontales (internet), han sido receptores de esos conflictos sociales con efectos multiplicadores en los nuevos escenarios de poder (Calderón, 2012).

Los conflictos sociales en América Latina pueden caracterizarse en tres campos como se muestra en el siguiente esquema:



Figura 5. Caracterización de Conflictos Sociales en América Latina.

En estos tres campos se pueden explicar las orientaciones de acción colectiva en las que se encuentran subsumidas las diferentes demandas que son la base de las movilizaciones colectivas: i) demandas por la reproducción social, ii) demandas institucionales, y iii) demandas culturales (Calderón, 2012). En consideración, a continuación se hace la descripción de esta clase de conflictos:

Conflictos por reproducción social

Surgen por cuestiones socioeconómicas, en particular, laborales y salariales de consumo colectivo. También por el rechazo de ciertas medidas políticas o sociales que se perciben como amenazadoras del status quo laboral y, así mismo, para impulsar normas para mejorar la situación actual o por cuestiones relacionadas con la propiedad y el aprovechamiento de la tierra.

Conflictos institucionales

Reclaman la eficacia y la eficiencia de las instituciones. El conflicto institucional es el resultado de la inconsistencia entre las demandas de la gente y la capacidad de las políticas y las instituciones del Estado para satisfacer tales demandas. En particular, emerge una conflictividad cuyo énfasis es el funcionamiento institucional o estatal y no tanto, el cuestionamiento al sistema que, por cierto, constituye en algunos casos un sustrato discursivo general.

Conflictos culturales

Buscan nuevas formas de buena convivencia, tienen efecto sistémico y global pero son más fragmentados que el resto de los conflictos sociales. Son en gran medida conflictos estratégicos. América Latina

tiene debilidades institucionales crónicas y niveles de desigualdad socioeconómica sobresalientes, siendo en este sentido un terreno fértil para la reproducción de mecanismos de desigualdad cultural. Sobre este tejido de desigualdad compleja se articulan las nuevas necesidades y demandas en la multifacética agenda de movilización cultural en la que sobresalen los conflictos ideológicos y políticos y los de seguridad ciudadana.

Conflictos étnicos

Estos conflictos “hacen parte de la búsqueda de algunos grupos sociales por una convivencia con autonomía y respeto a la diferencia que implica la garantía de sus derechos colectivos como grupo étnico. Se trata de conflictos estratégicos de gran complejidad en la práctica por no tener cosas divisibles en disputa” (Calderón, 2012).



La conflictividad puede ser de tipo étnico cuando el centro de la discusión se da por la existencia de grupos subnacionales con claras diferencias étnicas que demandan bien sea igualdad de derechos, reconocimiento político, reconocimiento y vigencia de sus derechos colectivos o autonomía (Stavenhagen, 2000). La raíz de dicho conflicto es la movilización fundamentada en la identidad étnica. Estos reclamos podrían ser caracterizados como demandas de identidad frente a un colectivo distinto que se pretende hegemónico. Pero, ¿cuáles son las causas que generan este tipo de conflictos? En el siguiente esquema se plantean algunas de ellas:

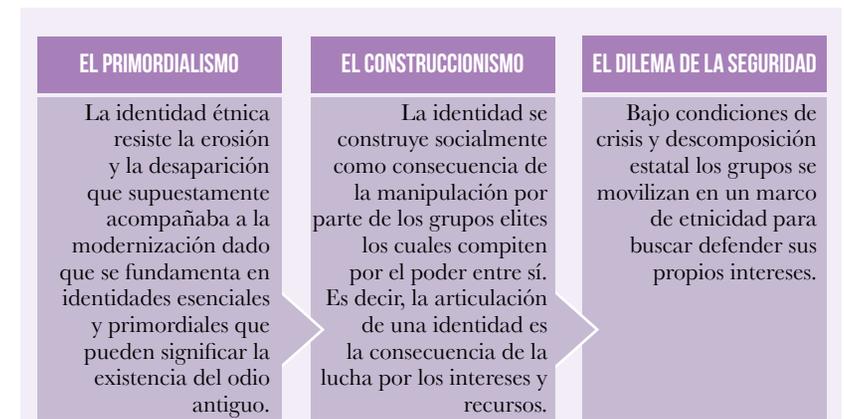


Figura 6. Causas que generan los conflictos étnicos.

Conflictos políticos

VIOLENCIA POLÍTICA

La violencia como producto de un conflicto político es “el conjunto de los actos de desorganización y destrucción, y las lesiones cuyo objetivo, elección de blancos o de víctimas, circunstancias, ejecución y/o efectos adquiere un significado político; es decir, tienden a modificar el comportamiento ajeno en una situación de negociación con repercusiones en el sistema social” (Braud, 2006: 16).



Huntington (1968) y Coser (1982) han señalado que el contenido político de un conflicto resulta de la crisis, de rigideces, de bloqueos o de fallas a nivel del sistema político o del Estado. Al respecto, Gurr (1970) y Davies (1962) basaron sus posiciones a partir de considerar que el contenido político del conflicto traducido en violencia, se debe a la frustración relativa, es decir, que se trata de una conducta desarrollada como reacción a los cambios de posición relativa de los individuos o de los grupos afectados o *relative deprivation theory*.

Otras teorías han señalado que los fines políticos pueden ser muy diversos: crear una situación revolucionaria, tomar el poder estatal, convertirse en un protagonista político y entonces institucionalizarse, revelar la ‘verdadera’ naturaleza de un Estado, o activar el despertar de una clase o una nación. Esta violencia de carácter instrumental es para Tilly (1978) y Oberschall (1973) un recurso, entre otros, y el actor ya no se define por sus frustraciones y reacciones, sino por sus intenciones, cálculos y estrategias (Wieviorka, 1992). De hecho, Tilly ha argumentado que la violencia era un aspecto clave e integral de la construcción y formación de los estados-nación en Europa, los entes políticos fundamentales de la época.

Mary Kaldor (2007) propuso el concepto de “new wars” o guerras nuevas. Según Kaldor, al término de la guerra fría los cambios en la conflictividad mundial fueron sustanciales. Los estudios sobre la conflictividad empezaron a señalar la caracterización de las formas como variaron los problemas mundiales y sus repercusiones en la construcción de paz. Las guerras nuevas traerían cambios sobre los objetivos o metas, los actores, los intereses y los recursos de la conflictividad.

Esta autora argumenta que las nuevas guerras se basan fundamentalmente en objetivos políticos que ya no están fundados en la política exterior de los Estados, sino en la de alcances transnacionales que se produce al interior de los países. Las luchas internas tienen nuevos rasgos que se caracterizan por su relación con la histórica homogeneidad étnica. En este punto, las políticas de identidad son la meta más importante y, siempre respecto del ámbito local frente al universal, son guerras locales que se relacionan con la identidad étnica. Igualmente, en las nuevas guerras se busca el espacio para nuevas ideologías, más allá de la lógica democracia-fascismo, buscan la movilización de recursos hacia otros campos, dejan el patriotismo y se mueven hacia esferas como la religión, la corrupción y otros fenómenos. Así, las nuevas guerras se caracterizan por la confusión entre guerra - violencia de grupos políticos organizados por motivos políticos -, crimen organizado, - violencia de grupos organizados con fines privados y financieros - y violaciones de los derechos humanos a gran escala (Keen, 1998; Kaldor, 2007).

También se caracterizan porque buscan el apoyo externo y crean grandes redes internacionales, ya no en la línea de las potencias mundiales, sino en la dirección de las mafias criminales o potencias regionales, entre otras.

Los conflictos dejaron de basar sus estrategias y su financiamiento en los altos impuestos, ahora tienen una economía ilícita que los financia. Consecuentemente, en este caso, se identifican formas de financiación que dependen de recursos externos: saqueo, secuestro, narcotráfico o el robo de asistencia humanitaria, entre otros. Dicha conceptualización ha sido de utilidad especialmente para la comprensión del contexto africano.

Es preciso añadir que el debate sobre las causas del conflicto y de la guerra civil, se ha intensificado desde el fin de la guerra fría. Particularmente, pensadores como Paul Collier (2004) han ejercido una incidencia clave en la forma como se entienden las razones fundamentales que determinan el por qué se movilizan los grupos rebeldes y surge el conflicto violento. El autor en mención, ha llevado a cabo importantes investigaciones distinguiendo entre la avaricia (greed) y el agravio (grievance); la discusión oscila entre si los conflictos se dan porque uno en específico siente un agravio profundo relacionado con su identidad, la falta de

recursos que experimentan, la exclusión, la inequidad, la desigualdad, la pobreza, o como consecuencia de la avaricia de los líderes de dicho grupo, la cual puede existir como un motivo importante en contextos donde hay un botín de guerra abundante (Collier y Hoeffler, 2004).

Conflictos armados

El derecho internacional humanitario ha definido la existencia de dos tipos de conflictos armados: el de carácter internacional y el interno. A continuación, se presenta una descripción del narcotráfico y el

El artículo 2, común a los convenios internacionales de Ginebra de 1949, determina que un conflicto armado internacional ocurre cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro, sin tener en cuenta las razones o la intensidad del enfrentamiento. El Protocolo adicional II (art. 1) y el Estatuto de Roma (art. 8.2.f), definen los conflictos armados internos como aquellos que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos. El Protocolo adicional II, agrega que dichos grupos “*bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas*” (art. 1).



terrorismo, que si bien, no son tipos de conflictividad, se trata de dos situaciones graves que afectan la región y que son producto de la conflictividad social, política y económica, en latinoamericana.

Narcotráfico

El narcotráfico es un problema social, político y económico que afecta especialmente a los países de América Latina como principales extractores, productores y comercializadores de las sustancias sicotrópicas o estupefacientes. Muchas personas, especialmente los jóvenes de estos países, se ven impulsados a pertenecer y desarrollar estas actividades con el fin de salir de la pobreza y la exclusión, haciendo parte de una violencia sin contenido político o ideológico (Fisas, 1998: 57). Los países del mundo han trabajado intensamente en la lucha contra el tráfico ilegal desde medidas jurídicas, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y

Sustancias Sicotrópicas de 1988, así como toda suerte de medidas de seguridad, migración, exportación y en general, medidas fácticas para evitarlo.

Terrorismo

El debate sobre la violencia generada por el terrorismo ocupa el centro de la discusión internacional actual. Los ataques terroristas de 2001, 2003 y 2005 contra las potencias mundiales despertaron una renovada y desmedida forma de enfrentarlo, fundamentada en una polarización maniquea similar a la que se estableció en la guerra fría. En 2010, se redactó un mínimo de requisitos para entender de qué se trata este fenómeno.

TERRORISMO



Es “todo acto o tentativa de acto en que El acto:

- a) Está constituido por toma de rehenes intencionada;
- b) Se proponga causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más o a partes de la población;
- c) Entrañe el recurso a la violencia física con efecto mortal contra una o más o partes de la población. (Consejo de Derechos Humanos, 2010).

El acto o la tentativa se ejecutan con la intención de:

- a. *Provocar un estado de terror entre la población en general o en partes de ella,*
- b. *Obligar a un gobierno u organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo.*

El acto:

- a. *Debe corresponder a la definición de delito grave contenida en la legislación nacional promulgada con el propósito de ajustarse a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo o a las resoluciones del Consejo de Seguridad alusivas al mismo,*
- b. *Debe contener todos los elementos de delito grave definido por la legislación nacional”*

(Consejo de Derechos Humanos, 2010).

2.3 TEORÍAS SOBRE PREVENCIÓN, GESTIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTO

La construcción de paz parte de los conceptos de prevención y transformación de los conflictos. En toda sociedad existen conflictos y de ellos surgen diferentes ramificaciones que pueden ser positivas si llevan semillas de paz y de transformación social, o negativas si llevan al uso de la violencia para abordar los conflictos. Aprender a prevenir, gestionar y transformar los conflictos es una forma de avanzar en esas situaciones y generar paz (Fisas, 1998: 17).

La prevención, gestión y transformación del conflicto parten de la necesidad de conocer los fenómenos que lo afectan, las dinámicas, comportamientos y estructuras que niegan derechos y limitan las potencialidades del crecimiento de las personas y de las sociedades, tales como el patriarcado, el militarismo, el autoritarismo, la explotación económica, etc. (Fisas, 1998:24).

Desde la óptica de la “*cultura de la paz*”, es posible prevenir y gestionar conflictos para que su salida no sea violenta. El reto de este modelo de construcción de paz parte de sustituir la violencia instrumental, concebida como aquella que trata de conseguir algo e incluye la violencia estatal por el poder comunicativo mediante una propuesta intercultural. Se trata de desarrollar “los medios de acción no violentos que permitan comunicar y presionar eficazmente sin tener que recurrir a la violencia” (Fisas, 1998:25).

La prevención de los conflictos es un enfoque en los procesos de construcción de paz.

“La prevención de conflictos pretende identificar procesos y situaciones de crisis latente o potencial, responder con antelación suficiente para evitar el estallido de la violencia en el proceso de agravamiento y, en todo caso, lograr su pronta resolución” (Mesa, 2009).



En este marco, los mecanismos de alerta temprana deben ser establecidos y atender los diferentes niveles sociales, es decir, que han de tener una función a nivel local, una conexión y coordinación en el ámbito nacional y una respuesta internacional adecuada. Esta comunicación en los contextos mencionados, debe implicar la capacidad de formular propuestas concretas que se constituyan en mecanismos efectivos (Mesa et al, 2008).

A lo largo de las últimas décadas, la sociedad civil también ha tenido un papel cada vez más importante en impulsar la acogida de algunos temas en la agenda de las instituciones multilaterales, entre los que se encuentran la prevención de conflictos y la construcción de paz. Por ejemplo, en 2001, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, invitó a la sociedad civil a realizar una conferencia sobre el papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos. A partir de esa idea, varias organizaciones agrupadas en el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, GPPAC, se encargaron de liderar durante años la discusión regional sobre el tema y, finalmente, en 2005 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se realizó una conferencia internacional en la que hicieron la socialización de las experiencias recolectadas. Esta iniciativa ha aportado valiosos insumos a los trabajos del sistema internacional (Mesa et al, 2008).

LA GESTIÓN O MANEJO DE LOS CONFLICTOS

“Es el reconocimiento de que “el conflicto no puede resolverse en el sentido de liberarse de él. [La gestión] no recoge el sentido amplio de la pacificación y se limita a aspectos técnicos y prácticos (...) Intenta realinear las divergencias”. (Fisas 2004).



Desde esta perspectiva, la gestión de conflictos consiste en poner en marcha los mecanismos adecuados para que éste se mantenga dentro de los límites de lo deseable, así no se resuelva definitivamente.

Por su parte, la *transformación del conflicto* significa reconocer los procesos de cambio de las confrontaciones para canalizar su potencial constructor, si lo tienen, y desviar su potencial destructor hacia el

constructor, en caso de tenerlo. Es una estrategia que requiere de tiempo, análisis y capacidad de ver la complejidad propia de los conflictos (Galtung, 2003).

LA TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO

“Es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo, que reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas”. (Lederach, 2003).



Desde esta perspectiva, la transformación del conflicto descansa en dos premisas fundamentales:



Figura 7. Premisas de la transformación del conflicto.

Dependiendo del manejo que se le dé, el conflicto tendrá efectos negativos o positivos para la sociedad. El conflicto, es una oportunidad de crecimiento y un impulso para el cambio que da respuesta a las necesidades humanas. Consecuentemente, la conflictividad no es un asunto ajeno ni necesariamente violento en la sociedad; por el contrario, hace parte del desarrollo social, forma parte de su contexto y señala las relaciones existentes entre los asociados. Su capacidad transformadora de viejos modelos tiene un potencial para generar cambios positivos (Lederach, 2003).

Para la transformación del conflicto es necesario formar capacidades en los diferentes niveles sociales. La formación de líderes que puedan contribuir a la articulación y formación de las comunidades de base, pero también de niveles medios y altos, son un camino útil en este proceso (Lederach, 2003).

Por su parte, Calderón (2009: 77) sintetiza las tres razones de Galtung por las que el uso de la transformación es más propicio para la construcción de una cultura de paz:

Primera razón. Cosmológica o epistemológica que enfatiza la idea del tiempo y el carácter infinito de los conflictos. Es decir, según la resolución de conflictos, éstos poseen un determinado final. En cambio, la transformación los observa como infinitos; no tienen principio ni fin.

Segunda razón. Destaca la búsqueda de energía positiva en las contradicciones. Como ya se mencionó, todo conflicto posee energía positiva y energía negativa. El hecho que en un conflicto predomine más un tipo de energía que otra, depende de las técnicas y métodos que las personas implicadas ponen en práctica. Con la transformación resulta más sencillo hacer surgir y crecer las energías positivas al estar caracterizada por la empatía, la creatividad y la no violencia.

Tercera razón. La constatación de que la aparición de energía negativa en un conflicto hace surgir nuevas contradicciones. Es importante recordar que la transformación no es una tarea sencilla ni que se pueda realizar en un momento determinado”.

El método *transcend* (trascender) elaborado por Galtung busca ir más allá del conflicto, desarticulándolo de su estado actual y re-articulándolo en una nueva realidad: “*ir más allá de la situación de recursos limitados y orientarse a la cooperación para satisfacer las necesidades*. Para trascender un conflicto, primero se tiene que ir hacia los fundamentos del mismo a través del diálogo; se parte de la convicción de que todo problema tiene escondida su propia solución dentro de sí mismo. Lo único que se debe hacer en este caso, es contar con un método y generar las condiciones para que esta pueda manifestarse” (Calderón, 2009: 78).

Fisas (2004) ha contribuido con una síntesis de las principales características de la transformación de los conflictos:

“La transformación del conflicto es un viaje al interior del conflicto, lo cual permite a los constructores de paz transformarlo desde sus raíces.

Apela a la creatividad humana. No impone modelos preestablecidos, por el contrario, cada comunidad debe mirar a sus propios recursos y procesos y generar sus propias dinámicas de acuerdo a su contexto y necesidades.

Su objetivo es trascender el conflicto para que todos los actores puedan alcanzar su objetivo.

Está basado en el diálogo y la no-violencia.

La transformación del conflicto empodera a las personas.

Así, el rol del constructor de paz no es el de imponer o apropiarse de procesos. Por el contrario, su rol es el de facilitador, es decir, ayudar a los actores a encontrar sus propias respuestas al conflicto dentro del contexto de su propia cultura”. (Fisas, 2004).

2.4 AGENDA PARA LA PAZ Y SUS DESARROLLOS EN LAS NACIONES UNIDAS, APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PAZ MUNDIAL

El término construcción de la paz apareció por primera vez a través de la obra de Johan Galtung en su ensayo “Tres enfoques para la paz: mantenimiento, establecimiento y consolidación de la paz” (1976). Galtung propuso la creación de estructuras de construcción de la paz para promover una paz sostenible, abordando las “causas raíz” del conflicto violento y el apoyo a las capacidades básicas para la gestión de la paz y la resolución de conflictos. El concepto se popularizó en los estudios sobre la paz y entre los profesionales de la transformación de conflictos en las décadas siguientes, pero su aceptación generalizada tuvo que esperar el final de la guerra fría (Peacebuilding Support Office, UN, 2010).

En 1992, Boutros Boutros Ghali, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, lanzó su programa Una Agenda para la Paz, la cual buscó re-enmarcar el compromiso relativo a las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz y la diplomacia preventiva de las Naciones Unidas en el contexto internacional posguerra fría.

La propuesta de Boutros Boutros Ghali contempló una visión que diferenció entre los conceptos enunciados por Galtung 30 años atrás, de **Peace-Making**, es decir, el proceso de negociaciones que pudiera poner fin a un conflicto armado y precipitar la ausencia de la violencia directa entre las partes del conflicto y **Peace-Building**, proceso de más larga duración que implica la generación de las condiciones que pueda conllevar la ausencia de la violencia directa e indirecta, enfrentar la violencia estructural y, por lo tanto, generar las condiciones para prevenir el conflicto en el futuro.



En este sentido, la diferenciación entre *peace-making* y *peace-building* refleja la distinción respectiva entre los conceptos de paz negativa (ausencia de violencia directa) y paz positiva (ausencia de violencia directa e indirecta y de la violencia estructural), propuestos por Galtung (2000).

Desde esta nueva perspectiva lo que se ha evidenciado es un concepto de construcción de paz que, según el Departamento de Información Pública de la ONU, reconoce el impacto de los factores no-militares, tales como los aspectos económicos, sociales, humanitarios y ecológicos en la generación de conflicto (Yearbook of the United Nations 1992). Por lo tanto, se ha propuesto que los esfuerzos orientados a poner fin al conflicto tomen en cuenta dichos factores, dado que el fin de un conflicto armado no conllevará a su fin en sí, sino más bien a su transformación.

La Agenda para la Paz se presentó al mundo como un esfuerzo de la Organización para “consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad” y hacer “posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado”. Se remarcó que “los conflictos armados, a lo largo de la historia, siguen llevando el miedo y horror a la humanidad y exigen que se intervenga con urgencia para tratar de impedirlos, contenerlos y ponerles fin” (Consejo de Seguridad, 1992). Después de analizar el creciente número de conflictos armados en el mundo y señalar los millones de personas muertas en estos contextos, se fijaron cinco objetivos claves:

- Tratar de determinar, en sus comienzos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que lo hayan ocasionado;
- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservarla, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos que hayan acogido los encargados de establecer la paz;
- Encontrarse en disposición de ayudar a la consolidación de la paz en sus distintos contextos, restablecimiento de las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y estableciendo vínculos de beneficios mutuos entre las naciones en tiempos de paz;
- Desde una perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más profundas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

La Agenda para la Paz impulsó el significado de la diplomacia preventiva, el establecimiento y mantenimiento de la paz y el nuevo concepto de construcción de paz posconflicto.

2.4.1 DIPLOMACIA PREVENTIVA

Se refiere a las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias que existen se transformen en conflictos y evitar que estos, si ocurren, se extiendan y degeneren en hecho de violencia.

Establecer medidas para consolidar la confianza entre las partes, de tal manera que la fe mutua logre reducir la probabilidad de ocurrencia del conflicto;

Investigar los hechos, de tal forma que se tenga una comprensión integral del conflicto, para lo cual es fundamental un análisis correcto de los acontecimientos y los elementos que influyen en el conflicto;

Establecer una alerta temprana sobre el conflicto, de tal manera que se pueda determinar anticipadamente una situación que amenace la paz y analizar las medidas que permitan evitar el conflicto;

Llevar a cabo un despliegue preventivo acordado entre las áreas de operaciones de las Naciones Unidas que permita desactivar el conflicto;

Formular la posibilidad de crear zonas desmilitarizadas, con el objetivo de separar a las partes beligerantes y como símbolo de la comunidad internacional de querer desactivar el conflicto.

2.4.2 ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (PEACE-MAKING)

Es lo relativo a las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales, u otros medios pacíficos (Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas).

A su vez, el establecimiento de la paz podría ser posible con: (i) la intervención de la Corte Internacional de Justicia, como mecanismos de acuerdo de controversias; ii) la prestación de asistencia a las partes; iii) el establecimiento de unidades de resguardo de la paz frente a toda agresión abierta, inminente o real.

2.4.3 MANTENIMIENTO DE LA PAZ (PEACE-KEEPING)

Es el despliegue de la presencia de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas,

y personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz.

El mantenimiento de la paz (peace-keeping) fue la acción más frecuente de las Naciones Unidas durante la guerra fría (Roberts, 1994). La primera generación de *Peace-keeping* se ocupó de la implementación de actividades para solucionar un conflicto entre partes beligerantes, como el confinamiento y separación de las partes del conflicto, el monitoreo de las fronteras, el retiro de tropas extranjeras y la verificación y monitoreo del cese al fuego. Dichas operaciones se sometían a la autoridad y control del Consejo de Seguridad y fueron financiadas por los estados miembros. A su vez, se fundamentaron en el consentimiento de las partes y la imparcialidad del mediador (Goulding, 1994). No obstante, al final de la Guerra Fría, las operaciones tradicionales de *Peace-keeping* se convirtieron en operaciones complejas fundamentadas por una serie de tareas y estructuras nuevas y una ampliación de las responsabilidades, que incluyeron el desarme, la desmovilización, la reintegración, el reasentamiento de los refugiados, la capacitación de las fuerzas policíacas y militares, y el monitoreo de las elecciones. De esta manera, según Roberts, *Peace-keeping* se transformó en *Peace-building* (Roberts, 1994).

El mantenimiento de la paz, se desarrolló en la Agenda como los elementos de personal y logística requeridos para sustentar las medidas tomadas por las Naciones Unidas dispuestas a mantener la estabilidad en zonas de tensión en todo el mundo. Esas medidas se concretan con la presencia de oficiales políticos civiles, observadores de derechos humanos, observadores de elecciones, especialistas en refugiados y de asistencia humanitaria, y agentes de policía y militares.

2.4.4 CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ (*PEACE-BUILDING*)

Medidas destinadas a fortalecer estructuras que tienden a reforzar y consolidar la paz con el fin de evitar la reanudación del conflicto.

Las medidas de consolidación de la paz después de los conflictos podrían tomar vigencia con:

- El desarme de la partes en conflicto.
- El restablecimiento del orden.
- La custodia y posible destrucción de armas.
- La repatriación de refugiados.
- La reparación de las víctimas.
- El readiestramiento del personal de seguridad.
- La observación internacional a las elecciones.
- La adopción de medidas para proteger los derechos humanos.
- La reforma o fortalecimiento a las instituciones internacionales.
- La promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

La Agenda se propuso un Programa de Paz para reforzar, mantener y propender porque su contenido fuera posible y por el compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas. La Agenda para la Paz fue complementada en 1994 con *la Agenda de Desarrollo (A/48/935)* y proporcionó un importante impulso con respecto a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional (Mesa, 2009).

En tal sentido, en el año 2005, se dio el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz (A/RES/60/180) que es responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores (Mesa, 2009).

2.5 LA PAZ NEGATIVA Y POSITIVA

De acuerdo con las palabras de Fisas (2009:77), la paz no tiene que ver con el mantenimiento del status quo, lleno de injusticias o desigualdades, o la docilidad o resignación de quienes sufren las consecuencias de ello. Por el contrario, "la paz tiene que ver con el desenmascaramiento de los mecanismos de dominación, con la rebelión de quienes se les ha usurpado el derecho de tomar decisiones, con la recuperación de la dignidad y con los procesos de cambio y transformación, a nivel individual, social y estructural".

Bajo esta premisa, se entiende por paz negativa la ausencia de guerra. En la práctica se trataría de la cesación de las hostilidades y la construcción de instituciones, capacidades y equilibrios macroeconómicos (Pugh, 2009: 78-96, Richmond, 2009(b): 54-75).

“La paz positiva equivale a la ausencia de violencia en el sentido de integrar en ella la justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas (supervivencia, bienestar, identidad y libertad), autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad” (Fisas, 1998:20). Para la paz positiva es necesario lograr una redistribución económica, así como la generación de un bienestar que pueda generar cohesión social y forjar un contrato social legítimo (Newman, Paris, Richmond, 2009).

Lederach (2000:25) integra los elementos de la paz positiva y señala que la paz es un valor, es un ideal y es multidimensional: conecta con todos los aspectos de la existencia humana. Para la construcción de la paz positiva se requiere reconocer que la violencia es también multidimensional, no sólo se refiere a actos agresivos y expresos, sino que está presente e inherente en las estructuras de la sociedad. La paz positiva implica que el ser humano pueda gozar de los elementos de la vida. Así, la paz, se debe enfocar como un orden de “reducida violencia y elevada justicia”. Se requiere igualdad en la distribución y control de los recursos y el poder. Estos elementos no son posibles si no se considera la paz como un proceso. “La paz no es una entidad estática, es un proceso social, un orden”.

2.6 LAS NOCIONES DE PAZ LIBERAL Y LA PAZ HÍBRIDA

La elaboración de un modelo de paz iniciado en los noventa con la Agenda para la Paz, estableció el modelo denominado la paz liberal. Los componentes de la paz liberal son la democratización (a través de las elecciones), la gobernabilidad democrática, el Estado de Derecho, los derechos humanos (individuales y universales), el libre mercado, la globalización y la economía neoliberal (Newman, Paris, Richmond, 2009, y Brett, 2012).

“La paz liberal haría parte de una de las tres corrientes más importantes de la construcción de paz en el mundo. Newman elaboró tres tipos ideales y competitivos de misiones de construcción de la paz. El primero de ellos, llamado **Construcción de la Paz Transformacional**, se orienta a resolver las causas subyacentes del conflicto, dando importancia a las voces y formas políticas locales mediante una agenda emancipadora que conecta, a la vez, con el universalismo liberal. En segundo lugar, una **Construcción de la Paz Realista**, que se orienta a mantener la paz, la seguridad y la estabilidad internacional, priorizando la reconstrucción de Estados fuertes que contengan, aunque no resuelvan, las causas del conflicto. Por último, está la **Construcción de la Paz Liberal**, que se divide a su vez en dos: el tipo Wilsoniano, centrado en el modelo liberal clásico y el tipo neoliberal hegemónico. El primero, promueve la democracia procedimental y la economía de mercado, sin usar la coerción para imponerlas y poniendo las necesidades de las personas en el centro de su proyecto. El segundo, se enfoca de forma primaria a evitar las distorsiones del mercado, sin priorizar el bienestar humano de forma genuina como vehículo primario para la paz y la estabilidad”. (Estévez, 2012).

Richmond (2009) ha liderado las críticas hacia la paz liberal argumentando que ésta conduce a una paz virtual basada en el institucionalismo sin capacidad de ser una paz emancipadora (Estévez, 2012). MacGinty (2008) argumenta que la paz que se construye por la vía liberal termina siendo “flat packed peace”, es decir, una paz impuesta de la misma forma en cualquier contexto que se fundamenta en una serie de componentes replicables y replicados, como una fórmula matemática aplicada indistintamente. Asimismo, este autor argumenta que esta paz, muchas veces impuesta por los países del norte a través de sus redes de cooperación internacional y por las instituciones internacionales como el Banco Mundial y la ONU, únicamente representa y defiende los intereses de estos países y no toma en cuenta ni las capacidades ni el conocimiento de los actores del país en el cual se impone esta paz.

De esta manera, resulta necesario el establecimiento de formas híbridas como resultado del fracaso de la paz liberal una vez se “inserta en estrategias neoliberales” (Estévez, 2012). Esto es lo que el autor denomina como proceso de “backsliding”, definido como “el deterioro físico de la paz durante el proceso de construcción de paz o la retirada del propio

marco de la paz liberal”, al fracasar en su objetivo de alcanzar y mantener los estándares liberales prestando, además, escasa atención a lo local (Newman, Paris, Richmond, 2009: 55). Estévez (2011: 19) concluye que “este retroceso en los procesos de construcción de la paz, se propone construir nuevos marcos híbridos liberales-locales que vayan más allá de los postulados de desarrollo y universalidad modernistas. Se crearía así, un nuevo contrato social basado en la emancipación social y la construcción de paz desde abajo”.

MacGinty (2011) ha desarrollado con rigor el concepto de la paz híbrida, en particular con respecto a cómo los actores locales pueden “resistir, ignorar o adaptar las intervenciones de la paz liberal”. El autor en mención manifiesta que el modelo de paz híbrida incluye los siguientes cuatro componentes:

- La capacidad de los actores de la paz liberal, sus estructuras y sus redes de imponer su versión de la construcción de paz;
- La capacidad de los actores de la paz liberal, sus estructuras y sus redes de incentivar a los actores locales para que cooperen con la paz liberal;
- La capacidad de los actores locales, sus estructuras y sus redes de negociar, subvertir, explotar y resistir la paz liberal;
- La capacidad de los actores locales, sus estructuras y sus redes de crear y mantener alternativas a la paz liberal.

Finalmente, para MacGinty es de suma importancia fortalecer a los actores locales frente a la hegemonía potencial de la paz liberal para que sus visiones políticas, culturales, sociales, legales y económicas sean el fundamento de las intervenciones orientadas a la construcción de la paz.

Frente a las críticas sobre la legitimidad y viabilidad de la construcción de paz, Paris ha señalado que ésta ha generado mayores beneficios que perjuicios, diferenciándola del proyecto imperial colonial y estableciendo su necesidad ante los posibles sufrimientos y contagios regionales provocados por los conflictos intervenidos (2009: 97-111). Asimismo, que el problema central de las operaciones de construcción de la paz está en el aumento de la conflictividad que provoca la aplicación inicial de principios liberales en los contextos conflictivos, proponiendo la necesidad de institucionalizar antes de liberalizar (2004: 1999-211).

2.7 CONSTRUCCIÓN DE PAZ CON ENFOQUE TERRITORIAL

Lederach (1997) impulsó la idea de la construcción de la paz por niveles. Cada uno de ellos, separadamente, tiene ventajas y desventajas a la hora de la búsqueda de construcción de paz, por ello, es ideal que los tres niveles: alto, medio y local o comunitario, actúen de manera íntegra de modo que se articulen para obtener soluciones sostenibles, mejores y amplias. La importancia de la construcción de paz del nivel comunitario o local se basa en las siguientes ideas:

- “Las comunidades más afectadas por el conflicto tienen que recuperar su voz y su camino propio y son capaces de hacerlo.
- Pueden ser protagonistas en nombrar y hacer frente a los conflictos locales y generar los cambios que necesitan.
- Tienen conocimiento de la problemática que enfrentan y pueden tener soluciones creativas adecuadas a la zona.
- A menudo esta creatividad va mucho más allá de las categorías creadas por agencias de ayuda y desarrollo, porque responde a la vida compleja de las comunidades que sufren ciclos de violencia; por tanto, su forma de entender la construcción no es por técnicas de negociación, sino que se encuentra en el nexo de proyectos de vida (ser incluidos en procesos económicos básicos), diálogos de vida (hacer frente a actores armados y gobiernos sordos) y recuperar la voz (al son de saneamiento personal y comunitario)”.⁸

Esta construcción de paz a nivel local busca incrementar la eficacia de las intervenciones, en términos de construir soluciones aceptables y legítimas, frente a los destinatarios de la paz. Es decir, busca garantizar que los propios ciudadanos jueguen un papel clave en la construcción de la paz, en vez de ser sujetos de su imposición por parte de los actores de la paz liberal. Otro debate en la academia se ha enfocado en realizar serias críticas sobre la forma en que las élites políticas, quienes normalmente controlan los escenarios del conflicto y de la construcción de paz, excluyen la construcción de paz impulsada por los actores

⁸ Lederach, “perspectiva ética de la construcción de paz”. Ponencia, 17 y 18 de septiembre del 2009, Bogotá D.C. –Colombia, Sur América. Universidad Nacional de Colombia/COSUDE/ Embajada de Suiza/GTZ - Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

locales. Según los críticos, la construcción de paz solamente desde arriba se basa en la idea de que los participantes locales merecen ser sólo objeto de la ayuda humanitaria en lugar de activos “arquitectos” de la construcción de su propia paz (PNUD, 2010(c)).

Las críticas también se refieren a las agencias, los donantes, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales, en general, a los promotores de la paz desde abajo. Richmond (2011) ha señalado que la visión de la construcción de paz hasta ahora realizada, es también un ejercicio antidemocrático, en el que se imponen proyectos, enfoques y soluciones técnicas preconcebidas desde arriba y desde afuera por parte de los actores que se constituyen como los protagonistas de la paz liberal. Señala el autor que la construcción de paz, desde lo local, ha sido limitada en la práctica por las élites, las instituciones liberales, el enfoque de derechos, y las políticas del neoliberalismo que representan los componentes centrales de la paz liberal. Como consecuencia, la construcción de paz desde lo local busca incluir formas contextuales de la organización social y política local y fundamentarse sobre el conocimiento y las capacidades locales de paz. Por tanto, es fundamental que la construcción de paz desde abajo reconozca a los actores locales como el centro de la construcción de las salidas sostenibles y adecuadas. En este sentido, vale la pena citar el trabajo de MacGinty, que se ha enfocado en la construcción de paz desde lo local, en particular en cuanto al concepto central de la hibridez.

Los conflictos, y no sólo los conflictos armados, tienen una dimensión local importante que debe ser pensada en ese ámbito. En los contextos donde el conflicto se constituye por una serie de conflictos locales interrelacionados, moldeados e impulsados por factores comunes al sistema nacional, las dinámicas de conflicto local requieren un abordaje particular; es decir, no se deberían tratar únicamente como extensiones del conflicto nacional (Odendaal, 2010). En este sentido, la construcción de paz desde abajo garantiza este enfoque particular y, a la vez, incrementa la posibilidad de generar una paz firme y duradera en el mediano y largo plazo. Los procesos constituyentes de la construcción de paz desde lo local facilitan la apropiación por parte de los actores locales, regionales y nacionales, dado que aumentan la probabilidad de que sus demandas fundamentales – basadas en sus propias condiciones cotidianas de vida – puedan llegar a convertirse en un aspecto o pilar

central de transformación de conflicto y a fundamentar la agenda de paz posterior.

El empleo integral de un enfoque territorial de derechos humanos y de desarrollo humano en este contexto aspira a superar la paz negativa conllevada por el cese de las hostilidades, es decir, la ausencia de violencia directa. Dichas intervenciones buscan generar entonces las condiciones más propicias para una “paz positiva”, como se describe en la paz sostenible, que se caracteriza por la ausencia de todas las formas de violencia: directas, estructurales, culturales y de género.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La unidad actual ha presentado una serie de conceptos básicos sobre la construcción de paz, el conflicto, la violencia y la conflictividad. Se ha tejido una relación clave entre la forma a través de la cual se transforma el conflicto, el tratamiento de las causas del conflicto y la naturaleza de la paz que se institucionaliza. En este sentido, una paz positiva que se fundamenta en la inclusión de los actores locales y el tratamiento directo de las causas del conflicto, tendrá más proclividad de construir una paz duradera y sostenible la cual facilita el desarrollo humano y las capacidades locales. En la próxima unidad, se presentan casos específicos de diversos conflictos para profundizar la comprensión sobre la conflictividad.

UNIDAD 2

TIPIFICACIÓN DEL CONFLICTO Y CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA



1. INTRODUCCIÓN

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 Conflictos sociales.

Caso de estudio / Guatemala: Las Pandillas y Maras.

Caso de estudio / Brasil: El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MTS), la lucha de la sociedad civil por el derecho a la tierra.

2.2 Conflictos locales con dimensiones internacionales.

Caso de estudio / México: El Narcotráfico y la Violencia que traspasa fronteras.

2.3 Conflictos políticos.

Caso de estudio / Honduras: El Golpe de Estado contra el Presidente Zelaya, resultado de la conflictividad por el poder político.

Caso de estudio / Perú: El Conflicto de Bagua, la ausencia de un poder político incluyente.

2.4 Conflictos étnicos y culturales.

Caso de estudio / Bolivia: La Lucha por la diversidad cultural en un mundo que ilegalizó una de sus costumbres.

Caso de estudio / Guatemala: Lucha interminable por el reconocimiento de la diversidad étnica y Cultural.

2.5 Conflictos ambientales.

Caso de estudio / Colombia: Minería, ¿Desarrollo o retroceso?

2.6 Conflicto armado interno.

Caso de estudio / El Salvador: Graves Violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.

Caso de estudio / Guatemala: Una guerra sin batallas.

Caso de estudio / Colombia: cinco décadas de violencia armada.

3. CONSIDERACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

En la unidad anterior se abordaron los conceptos fundamentales para la transformación de los conflictos y la construcción de la paz. Desde allí, se presentó la noción de desarrollo humano y su relación directa con el concepto de paz, entendida esta como paz positiva. Igualmente, se establecieron los tipos de violencia y conflictividad, complementando con el estudio de las teorías sobre prevención, gestión y transformación de conflictos, sustentos a partir de los cuales se hizo la revisión de la idea de construcción de paz impulsada desde las Naciones Unidas con la Agenda para la Paz de 1992 y sus conceptualizaciones posteriores: peace-making, peace-keeping y peace-building, la paz liberal, la paz híbrida y la construcción de paz con enfoque territorial.

En esta unidad, se pretende profundizar en las seis categorías señaladas en la unidad anterior sobre tipificación de conflictos y conflictividad a través de 11 casos de estudio en América Latina, en los cuales se analizan sus características y desarrollos para categorizar la naturaleza de los conflictos existentes en la región y las herramientas que han sido utilizadas para su transformación y para la construcción de paz.

En este sentido, se parte del sustento de que la naturaleza de los conflictos no siempre es única, sino que tienen diferentes causas y que éstas, a su vez, pueden evolucionar relacionándose con otras, de tal manera que la complejidad de los conflictos determina la complejidad de la construcción de la paz.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 CONFLICTOS SOCIALES

En la unidad 1 se señaló que los conflictos sociales son “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e institucionales con diversos grados de organización que actúan colectivamente de acuerdo a expectativas de mejora, de defensa de la situación pre-existente o proponiendo un contra-proyecto social” (Cadarso, 2001: 6).

“Un conflicto será social cuando trascienda lo individual y proceda de la propia estructura de la sociedad”. (Coser, 1970:3).



En esta unidad se han seleccionado dos conflictos con profundas raíces sociales. Por un lado, las pandillas y maras guatemaltecas que reflejan los problemas sociales, económicos y culturales persistentes en ese país, además de la ineficacia estatal para enfrentarlos y articular soluciones, especialmente frente a la juventud. En segundo lugar, el movimiento de los trabajadores rurales sin tierra de Brasil, como uno de los movimientos sociales más importantes del continente que ha luchado sin cesar por la redistribución de la tierra.

CASO DE ESTUDIO

Guatemala: las pandillas y maras.

Las pandillas o maras⁹ son un actor central en este tipo de conflictividad de origen particularmente social. Wieviorka (1997) señala cómo la violencia actual tiene un carácter combinado entre lo social, lo político y lo cultural proponiendo una mirada conjunta de los tipos de violencia. Este apartado se centrará en la conflictividad social desde ya, sin desconocer los otros factores que complejizan el fenómeno de las maras.

Las pandillas en Centroamérica nacieron en los años ochenta. En Guatemala se trató de una época enormemente convulsionada en la que coinciden diversos factores, tales como, el conflicto armado en uno de sus picos más altos de violencia; las pocas oportunidades en materia de desarrollo, especialmente para la juventud, y el incremento de los asentamientos marginales ubicados en la periferia de ciudad de Guatemala -fenómeno que ya venía ocurriendo desde los años 50 con las migraciones internas,

⁹ “La palabra (mara) proviene de MARABUNTA. Este es, originalmente, el nombre de las migraciones masivas de hormigas legionarias que devoran a su paso todo lo comestible que encuentran y que son peligrosas por el carácter imprevisible de aparición y su itinerario. También es atribuido a un conjunto de gente alborotada y tumultosa.” Smutt, Marcela y Miranda, Jenny Lissette. Unicef- Flacso. El fenómeno de las pandillas en el Salvador. Capítulo: Las Pandillas en el Salvador. La vida loca, 1998. p. 25.

en busca de mejores oportunidades, el desplazamiento causado por el terremoto de 1976 y el desplazamiento forzado causado por el conflicto armado- (Tobar, 2007, Bastos, Camus 2003).

Hoy en día, la violencia social proveniente de los grupos juveniles se ha intensificado debido a distintos factores. En el ámbito privado se ha generalizado la violencia intrafamiliar e interpersonal en las familias problemáticas y disfuncionales (Moser y Winton, 2002); en el ámbito de la sociedad, se reproduce una cultura de la violencia, de desorganización comunitaria (Rordgers, 1999); y de exclusión social por acción del Estado (Moser, McIlwaine. 2001).

Adicionalmente, ha sido determinante la proliferación del uso y comercialización de alcohol y drogas en una sociedad con serias precariedades socioeconómicas, entre ellas: la ausencia o deficiencia en la prestación de servicios públicos. Las y los guatemaltecos enfrentan dificultades para lograr garantizar los derechos económicos, sociales y culturales básicos, debido a la falta de oportunidades para la formación técnica o profesional¹⁰, la expulsión y deserción escolar y el desempleo o subempleo¹¹ que mantienen a este país entre los más pobres e inequitativos del mundo¹² (Smut y Miranda, 1998). Otro factor, es la deportación de criminales guatemaltecos, especialmente desde Estados Unidos¹³, que llegan a las calles de su país sin oportunidades de rehabilitación o integración a la sociedad (Poljuve, 2010).

Finalmente, en la violencia de las maras también tiene relación el legado del conflicto armado y los gobiernos militares que vivió Guatemala durante 36 años y que permitieron un terreno propicio para su

10 La inequidad de conocimiento en Guatemala es mayor que la inequidad del ingreso y la escolarización formal “ocho de cada 10 estudiantes, depende de la capacidad económica de los hogares para pagar educación privada. Sin embargo, para romper el círculo de la pobreza, se necesita una escolaridad de nivel medio”. Guatemala: *¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2009/2010. PNUD.

11 Las personas jóvenes representan el 25% de la fuerza laboral del país (1.250.000) y de ese porcentaje el 67% (837.500) trabaja en la economía informal, expuestos a jornadas extenuantes de trabajo, con ingresos menores al salario mínimo y sin acceso a la seguridad social. Poljuve, Interpeace e Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales de Guatemala. *12 estrategias para prevenir la violencia relacionada con la adolescencia y la juventud*. Ciudad de Guatemala, 2010, p. 24.

12 El coeficiente de Gini sobre la desigualdad es de 0,53, uno de los más altos de la región. PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2012.

13 “Guatemala reporta el mayor índice de deportaciones a nivel centroamericano. Durante 2009, fueron deportadas 28,786 personas, quienes regresan al país sin fuentes de ingreso para la manutención de sus familias. El Estado no posee programas de apoyo para esta población.” Véase en: Poljuve, Op.cit., p. 27.

propagación (Koonings, Krutjt, 2000). La violencia continuó después de finalizado el conflicto armado en 1996 y se intensificó dejando nuevas violencias instaladas con gran capacidad de acción (Preti, 2002; Mendoza, Torres Rivas, 2003).

Por las razones expuestas, Guatemala ha experimentado la evolución permanente, sostenida y creciente de las organizaciones de mareros.

El problema de las maras o pandillas no se reduce a Guatemala. Su expresión en Centroamérica y América Latina tiene cada vez una mayor repercusión en la situación de violencia de estos países. En Centroamérica los homicidios han aumentado considerablemente en los últimos años. En 2011 la región tuvo algunas de las tasas de homicidios más altas del mundo, con 39 homicidios por cada 100.000 habitantes en Guatemala, 69 por cada 100.000 en El Salvador y 92 por cada 100.000 en Honduras (UNODC, 2012).

Tabla 1. Estimación de Miembros de Pandillas en Centroamérica.

PAÍS	N° DE PANDILLAS	TOTAL DE MIEMBROS	PROMEDIO N° DE MIEMBROS POR PANDILLA
Panamá	94	1,385	15
Nicaragua	268	4,500	17
Guatemala	434	14,000	32
Belize	2	100	50
Honduras	112	36,000	321
Costa Rica	6	2,660	443
El Salvador	4	10,500	2,625
TOTAL		69,145	

Fuente: UNODC, 2007.

En particular, Guatemala experimenta claras manifestaciones de violencia estructural. Como lo señala Galtung, las estructuras sociales del país están soportadas en la injusticia social, representada principalmente por la desigualdad y la marginación (Escobar, 2005). “Una violencia estructural que se refuerza con la violencia del conflicto armado que heredó estructuras de poder paralelo y que hoy confluyen con el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas o maras” (Cerón 2011; International Crisis Group 2011).

El Estado guatemalteco se ha caracterizado por la ausencia de respuestas institucionales que respondan a las demandas sociales y que permitan cambios sustanciales que lo encaminen hacia el crecimiento y el desarrollo (Moser, McIlwaine 2001). Además, en cuanto a las respuestas estatales orientadas a poner fin a esta violencia de las maras, el Estado ha enfocado sus respuestas en medidas represivas, de mano dura, en lugar de medidas preventivas dirigidas a la protección y garantía de los derechos de las personas, especialmente de los jóvenes (Klein y Masón, 2006). Mientras las causas estructurales de los conflictos sociales no sean tratadas, no parece viable que Guatemala encuentre soluciones perdurables hacia una paz sostenible.

CASO DE ESTUDIO

Brasil: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST); la lucha de la sociedad civil por el derecho a la tierra.

Los documentos del propio movimiento MST remontan su historia a las luchas durante la Colonia hasta el final del siglo XIX, uniendo la lucha por la libertad con la lucha por la propiedad de la tierra. También señala sus antecedentes en los movimientos campesinos mesiánicos de los Canudos, del Contestado y el Cangaço, así como numerosas revueltas regionales del siglo XX. Entre 1950 y 1964, surgieron las Ligas Campesinas, la Unión de Labradores y Trabajadores Agrícolas del Brasil y el Movimiento de Agricultores Sin Tierra, todos ellos destruidos por la dictadura militar que derrocó a Joao Goulart en 1964 (precisamente cuando éste intentó aplicar una reforma agraria).

En la década de los ochenta, en medio de la lucha por la democratización del país, surgieron las ocupaciones organizadas, protagonizadas por centenares de familias. En 1984, se acuña el nombre del *Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra* o MST, durante su Congreso de conformación (Rocchietti, 2001).

El MST señala que sus objetivos son: luchar por el derecho a la tierra, por una reforma agraria, y por la transformación social. (Konder Comparato, 2001).



El MST de Brasil es considerado uno de los movimientos sociales más importantes de América Latina. Este movimiento se encuentra en casi todos los estados del país, pues tiene presencia en 23 de los 26 estados.

Ahora bien, este movimiento funciona a través de dos etapas: los campamentos y los asentamientos. El campamento es el periodo en que las familias están acampadas, luchando por conquistar la tierra; en general están bajo barracas de lona negra, un horno en el verano y una nevera en el invierno; las familias eligen un latifundio, lo ocupan, y reivindican que el gobierno desapropie la tierra y la transforme en asentamiento. El movimiento señala que 140.000 familias obtuvieron el asentamiento bajo este procedimiento.

Adicionalmente, el campamento es un periodo de alta vulnerabilidad para las familias que se encuentran luchando debido a que pueden sufrir ataques de la policía, de sicarios y de grupos paramilitares, además de tener que vivir en precarias condiciones (Stronzake, Casado, 2011).

La unidad de organización es la cooperativa, la propiedad colectiva de los medios de producción y la distribución igualitaria de lo producido comunitariamente. La tierra conseguida a través de la ocupación, es tenida en condominio por los trabajadores y sus familias pero vuelve al MST para una nueva distribución, cuando los hijos (la nueva generación) llegan a la edad productiva. “Cada miembro del MST debe conquistar tierra volviéndose un “acampado”, pues es inalienable y no se hereda. Las cooperativas locales están asociadas a la Confederación de Cooperativas de Reforma Agraria del Brasil. La media de la renta en los asentamientos agrícolas es de casi cuatro salarios, mientras que en la agroindustria es de casi seis. El MST promueve la capacitación agraria y está asociado a numerosos profesionales en esa materia y en otras” (Rocchietti, 2001).

Esta lucha de la sociedad civil por una reforma agraria por medios pacíficos pero de facto, ha generado numerosos actos de violencia contra sus miembros. El MST denuncia frecuentemente la represión y criminalización por parte de sucesivos gobiernos, pero también la violencia de grupos paramilitares que defienden los intereses de terratenientes y empresas multinacionales¹⁴.

14 “Los paramilitares pagados por multinacionales siguen matando en Brasil”, en <http://periodismohumano.com/temas/mst>, revisado el 11 de octubre de 2012.

El MST y otros movimientos sociales apoyaron la candidatura a la Presidencia de Brasil de Lula Da Silva y, posteriormente, de Dilma Rousseff, con lo que vieron posible que sus reivindicaciones fueran realizadas. Sin embargo, algunas personas señalan que estos vínculos generan “colonización, cooptación o pérdida de autonomía” respecto del Gobierno, mientras que otros señalan que se trata de la posibilidad de tener la representación política para la difusión del principio de igualdad (Iglesias 2011). Sin dejar de tenerlo en cuenta, pero más allá de lo que suceda en el ámbito político, el MST tiene como fin último una reforma agraria a nivel nacional, estipulada por la Constitución Política, que aún está pendiente.

2.2 CONFLICTOS LOCALES CON DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Los conflictos locales son aquellos que se presentan al interior de las fronteras de un país (Pérez y otros, 2006). Sin embargo, en esta unidad se hace referencia a aquellos que han traspasado las fronteras como en el caso específico de México frente al problema del narcotráfico y la violencia, que se agravó desde el 2006 y con respecto al cual se han tomado acciones de control que han generado mayor dificultad respecto a este tipo de negocio, y aumento de la violencia entre diferentes grupos por el manejo y dominio del negocio ilegal (UNODC, 2012).

CASO DE ESTUDIO

México, el narcotráfico y la violencia que traspasa fronteras.

El problema del narcotráfico en México es profundo, grave y persistente. Los analistas coinciden en que, desde 2006, este fenómeno se ha agravado. En 2012, el Presidente Felipe Calderón emprendió un vigoroso programa para luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado (Trans-Border Institute, 2012; UNODC, 2012). Sin embargo, ya desde 2000, el Gobierno de ese país había celebrado acuerdos con los Estados Unidos para desarrollar programas intensivos de lucha contra el narcotráfico¹⁵ (Kruijt, 2011). Entre las acciones establecidas, se intensificaron los controles de las rutas del narcotráfico, aspecto que complicó el negocio y generó un aumento de la violencia entre los diferentes grupos por el manejo y dominio del negocio ilegal (UNODC, 2012).

15 Y desde los años sesenta, han existido operaciones militares en las áreas rurales de México. Kruijt, 2011.

El narcotráfico ha permitido articular la llamada “delincuencia organizada transnacional”. De esta manera, se ha visto cómo las organizaciones criminales articulan redes de operación en todo el continente y hacia el mundo, en torno a los grandes flujos ilegales de drogas, armas, dinero y trata de personas (Albrecht, 2001). El control de este inmenso mercado se hace a través de la violencia, casi siempre brutal y desproporcionada.

Esta problemática no se reduce a México, es un problema de la región con honda incidencia en el continente y en el mundo. Los mercados europeos no están exentos de esta grave amenaza transnacional que trafica drogas ilícitas, falsifica bienes de lujo y se extiende como una “colonización” criminal de las mafias hacia una invasión global, apoyada en países africanos y en las conocidas y poderosas redes latinoamericanas (Forgione, 2010).

La violencia producto de los grupos o carteles de las drogas¹⁶ se concentra, especialmente, en las zonas fronterizas¹⁷.

Es importante resaltar que México registra un número cada vez mayor de funcionarios, periodistas, mujeres y niños asesinados bajo este conflicto. Muchas de las víctimas fueron objeto de actos de tortura y mutilación (Trans-Border Institute, 2012).

El Gobierno mexicano en su intervención en la última sesión ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2012, recaló que las redes internacionales “buscan controlar territorios y cooptar gobiernos. Le disputan la fuerza del Estado al Estado mismo. Aprovechan la debilidad o la franca corrupción institucional para establecer sus cotos de poder y su impunidad”¹⁸. Y señaló este problema como “una de las graves amenazas globales de nuestros tiempos”. (Calderón en Asamblea General de la ONU, 2012).

16 Existen seis importantes carteles mexicanos que controlan el tráfico de drogas; ellos son: el cartel de Sinaloa, el cartel del golfo- llamado los Zetas,-, la organización Beltrán Leyva, el cartel de Juárez, el de Tijuana y la familia Michoacana. Kruijt, 2011.

17 El 70% de los homicidios del crimen organizado se produjo en sólo ocho estados en el 2011 y el 24% de la violencia se concentró en sólo cinco ciudades. En 2010, tres estados - Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas - representaron más de la mitad del total de homicidios a nivel nacional, pero en 2011 los tres estados, agregando Nuevo León, y excluyendo Tamaulipas, representaron algo más del 41% de la violencia, evidenciando cómo se ampliaron los hechos de violencia hacia otras ciudades.

18 Ver discurso del Presidente Calderón en <http://www.presidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-en-la-participacion-en-el-debate-general-de-la-67-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>. Septiembre de 2012.

El resultado de esta problemática conduce a establecer la existencia de una conflictividad con una honda realidad local, especialmente, en las zonas más vulnerables en términos de pobreza, desempleo, escaso o nulo control estatal, corrupción, entre otras características, pero cuyas consecuencias pasan a ser nacionales, transnacionales y mundiales, y a su vez se alimenta de afuera hacia adentro, como derecho e industria de los poderosos (Álvarez, 2003). El tráfico de drogas es un negocio lucrativo para las organizaciones criminales, exacerbado por la prohibición, que permite tener una capacidad de corrupción casi ilimitada (Fernández, 2001) y que ha sobrepasado la capacidad del Estado mexicano para controlarlo con sus normas y sistema policial (Gutiérrez, Rodríguez 2007). La construcción de la paz a raíz de la conflictividad con dimensiones internacionales, requiere conocer la amplitud del fenómeno, analizar sus causas y producir soluciones conjuntas y novedosas que enfrenten toda su complejidad.

2.3 CONFLICTOS POLÍTICOS

En la Unidad 1, se señaló que el contenido político de un conflicto es el resultado de las fallas del sistema político o del Estado. Así, los fines políticos podrían ser muy diversos: crear una situación revolucionaria, tomar el poder estatal, convertirse en un protagonista político y entonces institucionalizarse, revelar la “verdadera” naturaleza de un Estado, activar el despertar de una clase o una nación.

En esta unidad se tomarán dos ejemplos concretos de conflictos políticos con hondas consecuencias sobre diferentes ámbitos del país en el que ocurrieron. De un lado, el golpe de estado en Honduras en 2009, que generó una fuerte crisis política al interior del Estado y en el marco de la comunidad internacional. Por otro lado, el conflicto de Bagua en Perú, que terminó con el asesinato de indígenas y policías debido a la incapacidad del Estado de tomar medidas profundas para ejercer un poder político incluyente y comprensivo para todos sus ciudadanos.

CASO DE ESTUDIO 1

Honduras: el golpe de Estado contra el Presidente Zelaya, resultado de la conflictividad por el poder político.

El 28 de junio de 2009 se produjo en Honduras el derrocamiento del Presidente democráticamente electo, José Manuel Zelaya Rosales. Como lo registraron los medios de comunicación de todo el mundo, los testimonios del propio Presidente y de los organismos internacionales de protección de derechos humanos; a las 5 de la mañana del 28 de junio, miembros del Ejército hondureño, actuando bajo instrucción del Jefe del Estado Mayor Conjunto y del Vice Ministro de Defensa, ingresaron a la residencia presidencial, privaron de libertad al Presidente y lo trasladaron en un avión militar hacia Costa Rica (CIDH 2009; ONU 2009). El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) narra que “ese mismo 28 de junio, el Congreso Nacional, en horas de la mañana, celebró una sesión en la cual el Secretario, José Alfredo Saavedra, dio lectura a una supuesta carta de renuncia del Presidente Zelaya por motivos de “erosión política” y salud. Posteriormente, por una supuesta unanimidad de votos, el Congreso adoptó el Decreto Legislativo No. 141-09 a través del cual ordenó “[s]eparar al ciudadano Manuel Zelaya Rosales del cargo de Presidente” y “[n]ombrar constitucionalmente al ciudadano Roberto Micheletti Bain [...] en el cargo de Presidente Constitucional de la República por el tiempo que faltaba para terminar el período actual”. El mismo informe de la CIDH señaló que desde Costa Rica, el Presidente Zelaya aclaró ante los medios de comunicación que “no había suscrito una carta de renuncia”. Las autoridades de facto no la volvieron a mencionar (CIDH, 2009).

Además, la CIDH recogió la información según la cual el gobierno *de facto* justificó públicamente su actuación sobre la base de que el Presidente Zelaya había violentado la Constitución, a través del proceso que se conoció como “la cuarta urna”. Este proceso se inició en noviembre de 2008, cuando el Presidente Zelaya hizo pública su intención de convocar a un referéndum con el objetivo de consultar a la ciudadanía acerca de la eventual colocación de una cuarta urna junto a las tres destinadas a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, en los comicios programados para el 29 de noviembre de 2009. En la cuarta urna, la población hondureña se pronunciaría sobre la conveniencia de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución (CIDH, 2009).

El descontento de los militares y de la oposición al gobierno de Zelaya y a su propuesta de reforma, puede valorarse como un conflicto político típico de una democracia que condujo a la violencia física y política del golpe de Estado. La comunidad internacional en su conjunto rechazó al gobierno *de facto*. La comunidad internacional condenó lo sucedido en Honduras, como un acto no democrático ni constitucional y pidió la restauración del gobierno de Zelaya (el cual era legítimo y constitucional).

Durante su visita al país, la CIDH constató que “junto con la deslegitimación institucional originada por el golpe de Estado, se produjeron graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través del uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y malas condiciones de detención, militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos. Así mismo, comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos de la población hondureña” (CIDH, 2009).

La grave crisis originada en Honduras provocó un tiempo tenso para buscar una salida política. El presidente de Costa Rica, Oscar Arias, lideró la posibilidad de realizar un acuerdo entre el gobierno de facto y el presidente depuesto. Esta propuesta no fue acogida. Finalmente, tras 124 días de incertidumbre política, los dos actores directos del conflicto, firmaron un acuerdo denominado “Acuerdo Tegucigalpa - San José - Diálogo Guaymuras” en el que se acordaron siete puntos:

1. La conformación de un gobierno de unidad y reconciliación nacional;
2. No reformar la Constitución Política;
3. Realizar elecciones generales y traspaso pacífico del poder al nuevo gobierno;
4. El papel obediente de las Fuerzas Militares y de Policía;
5. La creación de una comisión de la verdad sobre lo ocurrido y una comisión de verificación del cumplimiento de esos acuerdos por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA);



6. La normalización de las relaciones con la comunidad internacional;
7. La restitución del poder del Presidente Zelaya sería definida por el Congreso de Honduras.

Sin embargo, antes de decidirse por el regreso o no del Presidente, se convocaron las elecciones generales el 29 de noviembre de 2009, que dieron por ganador a Porfirio Lobo, del Partido Nacional de Honduras. El 2 de diciembre de 2009, el Congreso votó en contra de la restitución del Presidente Zelaya¹⁹ y el nuevo presidente Lobo inició su mandato en enero de 2010²⁰. Fue lento el camino posterior para recuperar la credibilidad de la comunidad internacional en la democracia de Honduras. Tan sólo, en junio de 2011, Honduras fue readmitida en el seno de la OEA²¹, posterior al 23 de mayo de 2011 cuando se firmó, entre el Presidente Lobo y el ex presidente Zelaya, el “Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras”, con la mediación de los presidentes de Colombia y Venezuela²².

CASO DE ESTUDIO

Perú: el conflicto de Bagua, la ausencia de un poder político incluyente.

“Ya está bueno. Estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase. 400 mil nativos no pueden decirnos a 28 millones de peruanos: tú no tienes derecho de venir por aquí. De ninguna manera, eso es un error gravísimo y quien piense de esa manera, quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo en el pasado”. (Alan García, Presidente de Perú, junio 2009)²³.

19 http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/126/ir_a/politica/article//congreso-hondureno-nego-a-zelaya-su-regreso-al-poder.html. Revisada el 11 de octubre de 2012.

20 <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2010/01/27/Noticias/Porfirio-Lobo-juramenta-a-nuevos-ministros>. Revisada el 11 de octubre de 2012.

21 <http://www.caracol.com.co/noticias/internacional/aprobado-regreso-de-honduras-a-la-oea/20110601/nota/1482171.aspx>. Revisada el 11 de octubre de 2012.

22 <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/acuerdo-para-la-reconciliacion-nacional-y-la-consolidacion-del-sistema-democratico-en-la-republica-de-honduras/20110522/nota/1476629.aspx>. Revisada el 11 de octubre de 2012.

23 Ver las declaraciones del Presidente en: <http://www.youtube.com/watch?v=yjzxl11Bswc>. Vistas el 14 de octubre de 2012.

El 5 de junio de 2009, en la localidad de Bagua, departamento del Amazonas en Perú, la Policía realizó una acción de desalojo contra la protesta que desde hacía dos meses llevaban a cabo pueblos indígenas peruanos; la intervención armada dejó como resultado la matanza de 33 personas, entre indígenas y miembros de la policía (ONU, 2009).

Las protestas, surgieron por el descontento de las organizaciones indígenas por la promulgación de varios decretos legislativos por parte del poder ejecutivo. Entre marzo y junio de 2008, el poder ejecutivo promulgó 101 decretos legislativos con base en la Ley No. 29157, dictada para la implementación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Once de esos decretos trataban sobre temas cruciales que afectaban la vida y existencia de los pueblos indígenas del Perú. Esas normas regulaban la presencia de la inversión privada en territorios colectivos, modificaban los procedimientos administrativos de las comunidades indígenas, establecían un nuevo régimen jurídico para el aprovechamiento de la tierra de uso agrario, se creaba un régimen temporal de formalización y titulación de predios rurales, entre otros temas (ONU, 2009).

Durante muchos años, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su revisión sobre el cumplimiento del Convenio 169 ratificado por Perú, había pedido al Gobierno del Perú, adoptar medidas para realizar la consulta previa de las normas que afectarían los derechos de los pueblos indígenas e identificar *“situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pusieran en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisaran para salvaguardarlos (...)”*, sin encontrar respuesta oportuna por parte del Estado peruano (CEACR, 2008).

Estos hechos generaron una profunda conflictividad política, con base en una serie de problemas no resueltos de orden étnico, cultural, social, económico y político. El Estado de Perú se enfrentó a una controversia contra sus decisiones jurídicas impuestas desde 2008, que terminó en muertes violentas en 2009. Un resumen de lo sucedido demuestra con claridad que los hechos fueron resultado del mal manejo de un asunto de gran importancia para los pueblos originarios. Así, desde agosto de 2008, varias agrupaciones indígenas, organizadas bajo la dirección de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP),

iniciaron movilizaciones como el bloqueo de carreteras y la toma de instalaciones de empresas petroleras, en protesta contra los decretos legislativos, demandando su derogación, así como el cumplimiento del Convenio No. 169 de la OIT y otras demandas que resultan de la lucha de los pueblos indígenas en el país (ONU, 2009).

Entre finales del mes de agosto de 2008 y abril de 2009, las partes intentaron múltiples acercamientos, a través de comisiones con la participación del Congreso, que lograron la derogatoria de dos de los decretos y la búsqueda de diálogos locales. Sin embargo, ninguna de estas medidas surgió efecto debido a que el grueso de la normatividad seguía vigente, la política del Estado seguía su marcha y la explotación de los territorios colectivos no daba tregua (Comisión Especial de Sucesos de Bagua, 2009).

El 22 de mayo de 2009, la Ministra de Justicia ordenó al Procurador denunciar penalmente ante el ministerio público al Presidente de la AIDSESP, Alberto Pizango, por presuntamente alentar a la rebelión, sedición y conspiración. En un acta firmada el 16 de mayo de 2009, ante la Defensoría del Pueblo, el Sr. Pizango se comprometió en *“mantener y desarrollar la protesta dentro del estado de derecho”*; la denuncia contra el Sr. Pizango se mantuvo, a pesar de lo expresado en dicha acta. El 2 de junio de 2009, la Procuraduría Especializada en Asuntos de Orden Público del Ministerio del Interior, presentó una denuncia penal contra el Sr. Pizango por delitos de obstrucción a medios de transporte, comunicación y otros servicios públicos y delitos contra la tranquilidad pública. Posteriormente, los procuradores de los Ministerios del Interior y de Energía y Minas denunciaron a otros líderes indígenas por supuestos delitos cometidos en relación con su participación en las movilizaciones (ONU, 2009).

El 4 de junio de 2009, el Congreso decidió suspender el debate sobre la derogatoria de otros dos decretos legislativos. La razón dada para la suspensión del debate, fue el deseo de esperar los resultados del proceso de diálogo dentro de la Comisión Multisectorial, aunque en ese momento dicha Comisión había dejado de funcionar debido a la no participación de la AIDSESP (ONU, 2009). Al día siguiente, la Policía realizó el operativo que llevó a las muertes que se señalaron.

La respuesta de la comunidad internacional no se hizo esperar. Lamentaron profundamente los hechos y llamaron al Estado del Perú

a tomar las medidas para que se consultara con eficacia a los pueblos indígenas, de tal manera que las políticas y proyectos de desarrollo fueran compartidos e incluyentes (ONU, CIDH, CERD, CEACR OIT, CAN OIT, 2009).

Las medidas posteriores se centraron en la creación de una Comisión Especial para investigar y analizar los Sucesos en Bagua. Esta Comisión, aceptada por los representantes indígenas y el Gobierno, presentó su informe en diciembre de 2009 señalando la situación de *“exclusión y desatención de los distritos donde habitan mayoritariamente las comunidades indígenas”* y dio una detallada narración de lo sucedido entre la Policía y los indígenas. No obstante, fue hasta agosto de 2011 cuando se aprobó la ley 29785, que consagró el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas²⁴, como un acto jurídico para la superación del conflicto de fondo, aunque las causas profundas siguen sin ser abordadas. En tal sentido, aún continúa la permanente disputa sobre los derechos de los pueblos ancestrales y las políticas para la explotación de los recursos naturales del país.

2.4 CONFLICTOS ÉTNICOS Y CULTURALES

Tal como se señaló en la unidad I, estos conflictos “hacen parte de la búsqueda de algunos grupos sociales por una convivencia con autonomía y respeto a la diferencia que implica la garantía de sus derechos colectivos como grupo étnico” (Calderón, 2012). En tal sentido, en esta unidad, se han citado dos casos particulares: Bolivia, frente a la lucha por la diversidad cultural en un mundo que ilegalizó una de sus costumbres; y Guatemala, en la lucha interminable por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

CASO DE ESTUDIO

Bolivia, la lucha por la diversidad cultural en un mundo que ilegalizó una de sus costumbres.

En 1988 se aprobó en Bolivia la Ley 1008 sobre el régimen de la coca y sustancias controladas. La ley dividió al territorio boliviano en tres grandes zonas:

²⁴ <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29785.pdf>

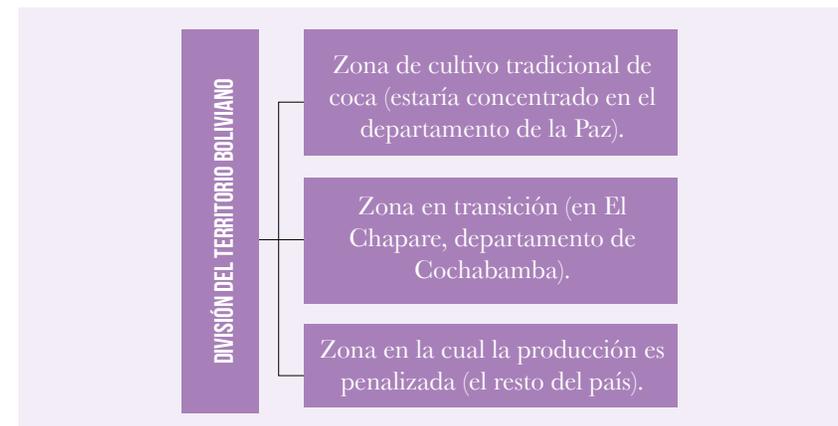


Figura 5. División del territorio boliviano en tres grandes zonas.

La ley 1008 penalizó la condición de productor de coca y llevó a la ejecución de programas de erradicación y sustitución de cultivos. La medida agudizó un conflicto social y étnico que venía creciendo con los programas de lucha antidrogas del gobierno, debido a que la producción y consumo de la hoja de coca hacen parte de una de las tradiciones ancestrales de los indígenas bolivianos, que son alrededor del 69% de la población total²⁵ (Vargas, 2003).

Los intentos de “erradicación concertada y compensada” y el “desarrollo alternativo” fueron acompañados de operativos represivos en los que resultaban afectados los pequeños campesinos. Bajo la necesidad de que las medidas de lucha contra el narcotráfico que el Gobierno de Bolivia había pactado con Estados Unidos no siguieran causando profundos problemas, los campesinos cocaleros organizaron su lucha como movimiento social de repercusiones a escala nacional (Vargas, 2003; Castillo, 2004).

²⁵ Cifras de la Cepal. Disponible en: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/21237/delpopolo.pdf>

El movimiento cocalero surgió a inicios de la década del setenta y está conformado por campesinos que se trasladaron desde diversos puntos del país a la región tropical amazónica del departamento de Cochabamba. Para enfrentar la criminalización de su actividad, desarrollaron acciones de política de la identidad, es decir, centraron su acción en cuatro aspectos: (i) la defensa de los derechos humanos, (ii) la defensa de la coca como fuente de ingresos, (iii) la defensa de la coca como “hoja sagrada”, (iv) la defensa de su propia condición de población pobre estigmatizada por las autoridades estadounidenses²⁶ (Castillo, 2004).



Los enfrentamientos entre la policía y los campesinos fueron frecuentes. Los campesinos denunciaron detenciones injustas, muertes y otras violaciones a los derechos humanos, mientras la lucha contra el narcotráfico seguía a través de la erradicación forzosa y el encarcelamiento de miles de campesinos (Wola, 2002).

La organización de cocaleros se ha caracterizado por su organización y apoyo con las bases bolivianas. Poco a poco, se fue transformando para abanderar este conflicto desde el poder político (Archondo, 2007).

En 1996, Evo Morales -Presidente de la República electo en el 2005 y reelecto en el 2009-, fue nombrado Presidente del Comité de Coordinación de las seis federaciones de productores de coca de la zona del trópico de Cochabamba. Desde allí, organizaron el Movimiento al Socialismo (MAS), el cual encabezó las protestas ocurridas en octubre de 2003, que llevaron a la expulsión del poder al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Dunkerley, 2007; Stefanoni, 2006).

En 2005, Evo Morales, sin dejar de ser el presidente de la Coordinación de las Federaciones Cocaleras y con la hoja de coca como “bandera de lucha”, se presentó al cargo de Presidente de la República, siendo electo hasta 2009 y, nuevamente, reelecto de 2010 hasta 2014 (Morales, 2003). El Presidente en mención, promovió una reforma constitucional que se aprobó por referendo popular y elevó a rango constitucional la protección estatal de la *coca originaria y ancestral* como “patrimonio

²⁶ El movimiento tiene información disponible en: <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-7070.html>

cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, como factor de cohesión social, que en su estado natural no es estupefaciente” (Constitución de Bolivia, art. 384). Esta posición dio un viraje a la lucha contra el narcotráfico, que se mantiene pero bajo una perspectiva que intenta integrar una visión desde la diversidad étnica y cultural (Archondo, 2007).

El conflicto de la sociedad civil y sus federaciones de cocaleros persiste. Sus demandas por un modelo de sociedad y Estado que atienda la visión de los ancestros bolivianos continúan, aún con el logro de haber alcanzado el poder político de algunos de sus miembros.

CASO DE ESTUDIO

Guatemala, lucha interminable por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

El conflicto étnico, social y cultural de Guatemala es profundo y complejo, de raíces históricas que se fundamentan en el periodo colonial y se consolidan en la época de la independencia. La población guatemalteca es mayoritariamente indígena (entre 45 y 55 por ciento), de descendencia maya, la cual ha sufrido la negación sistemática de sus derechos a la tierra, a la autonomía, a la educación, a la cultura y a la participación política, desde épocas de la colonia (Centro Educativo y Cultural Maya, 1997).

Desde la revolución de 1944, que trajo consigo la garantía de algunos derechos civiles a los hombres ladinos guatemaltecos (no indígenas) y la posibilidad de la constitución de organizaciones colectivas, los pobladores indígenas venían gestando su organización como movimiento, con una lucha contra el racismo estructural, institucional y socio cultural instalado y sobre la base de las rebeliones indígenas del siglo anterior (Green 1999; Brett 2006). Significativamente, es en los años 70 donde aparecen las primeras expresiones concretas de lo que será posteriormente el Movimiento Maya. Desde esa época se trataba de un movimiento indígena con alcance nacional con importantes acciones como sujetos políticos, como la elección de diputados indígenas (1974). Inicialmente, los *Mayanistas* (profesionales, educados, intelectuales) se distinguieron de los indígenas (víctimas del conflicto, de la izquierda) quienes participaron en la insurgencia guerrillera del

Ejército Guatemalteco de los Pobres (EGP). Tras la represión brutal de los gobiernos militares, el movimiento sufrió serios golpes. Fue a principios de los noventa que el movimiento se articuló formalmente, incluyendo las dos tendencias (Mayanistas y populares), y se fortaleció como consecuencia del proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla -Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, 1987-1996 - (Bastos, Camus, 2003).

Las desigualdades en Guatemala, jugaron un papel clave en el desencadenamiento y mantenimiento del conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1960 y 1996, como se verá más adelante. Históricamente, el sistema político tomó medidas de control que afectaron sobre todo a los pueblos indígenas. Este era el caso del manejo, distribución y tenencia de la tierra (controlado por una oligarquía de descendencia española y racista); los niveles de pobreza extrema, la falta de acceso a los canales políticos formales y a los recursos económicos. De esta manera, las necesidades de los pueblos indígenas estaban en el centro del conflicto armado, pero no fue un levantamiento indígena o una movilización étnica la que originó ese conflicto. Durante las hostilidades, ninguna de las partes luchó por tratar de rectificar las profundas desigualdades horizontales basadas únicamente en la pertenencia a grupos étnicos, de lo que se infiere que el conflicto en Guatemala no fue un conflicto étnico convencional. Más bien, la contrainsurgencia estatal en contra de la URNG se enfocaba hacia las supuestas comunidades de base social y política de la guerrilla, principalmente compuestas por indígenas del altiplano y culmina en el genocidio del pueblo maya (Brett, 2012).

Como consecuencia de la presión del movimiento indígena emergente, del movimiento de derechos humanos y de la comunidad internacional, se logró el posicionamiento del tema de etnicidad como un aspecto central de los Acuerdos de Paz firmados (1995-1996). Así, el proceso de paz buscó construir respuestas directas a las causas y consecuencias del genocidio, consolidando una serie de derechos claves como fundamento de los Acuerdos de Paz (Brett, 2006). En este marco, se firmó el "Acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas" y se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1995). Sin embargo, estas medidas formales no se tradujeron en soluciones al conflicto étnico subyacente.

“Guatemala es una sociedad fragmentada y polarizada, las diferencias étnico culturales que hasta ahora separaron, todavía hoy no unifican a la nación”. (Torres Rivas, 2007).



- Tres décadas después de las atrocidades masivas contra los pueblos indígenas en Guatemala, la vigencia de sus derechos no es una realidad. La protección contra el exterminio de los pueblos indígenas en Guatemala, a través del marco normativo del genocidio, ya no es suficiente. Los pueblos indígenas continúan sufriendo la violación sistemática de su derecho a la autonomía en una democracia política; mueren de enfermedades prevenibles y curables y siguen siendo desplazados de sus tierras para permitir la ejecución de los proyectos de extracción de recursos, tanto nacionales como extranjeros. Mientras que los medios operativos del exterminio han cambiado y la intención de destruir ya no es evidente, la muerte de población indígena sigue ocurriendo (Brett, 2012). Cabe preguntarse entonces:



¿Cuáles son los instrumentos normativos y de políticas públicas más adecuados en este contexto para prevenir el exterminio y etnocidio? Y ¿qué papel juega la comunidad internacional?

2.5 CONFLICTOS AMBIENTALES

La expresión del conflicto ambiental aparece a mediados del siglo XX. En 1950 la contaminación por mercurio en la bahía de Minamata en Japón, en donde la empresa Chisso Corp. Chemical, productora de cloruro de vinilo y acetaldemical contaminó las aguas marinas durante varios años. La empresa Chisso reconoció hasta 1968 su responsabilidad en el incidente. (Rothman, 1980, citado por MARTINEZ, 1997. Pág. 81).

En 1992 con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), se revaloró la importancia de las personas y la calidad de su vida sobre los procesos de desarrollo económico e incluyó la prevención y responsabilidad de los gobiernos sobre estos temas, al grado de que su difusión permea las estructuras jurídicas, político-institucionales y de comportamientos sociales amplios, sensibilizándolos sobre los problemas ambientales. (Rothman, 1980, citado por MARTINEZ, 1997. Pág. 81).



En esta unidad, se enfatiza en el caso de la minería de Colombia, con respecto al desarrollo o retroceso que ella genera, al ser concebida como uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana.

CASO DE ESTUDIO

Colombia: minería, ¿desarrollo o retroceso?

La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana. En 2011, el sector minero creció un 14.3%, dos puntos más que lo obtenido en 2010 y fue de lejos el sector más productivo (DANE, 2012).

Se calcula que la industria del carbón de Colombia ocupa el puesto número 12 entre las más grandes del mundo con una producción de 85 millones de toneladas (Mt) en 2011, proveniente principalmente de operaciones de carbón térmico a cielo abierto ubicadas en los departamentos de La Guajira y Cesar, pertenecientes a multinacionales como Anglo American, BHP Billiton, Xstrata, Drummond, Itochu y Glencore International (Business News American, 2012).

El auge de esta actividad empezó en 2003 con la llegada de mayor inversión extranjera (Ministerio de Minas y Energía, 2008) y se constituyó en una de las “cinco locomotoras económicas” que se propuso el programa de Gobierno de la “Prosperidad Democrática” del Presidente Santos (Santos, 2010: numerales 92 a 96).

La locomotora minera contemplaría según el programa de gobierno “*los principios que integren de una manera armónica la economía, el medio ambiente y la responsabilidad social*”. (Santos, 2010: numerales 92 a 96).



Sin embargo, esta apuesta trae consigo un profundo problema ambiental, social, económico, cultural y político.

El informe de desarrollo humano del PNUD Colombia de 2011, señala siete razones por las cuales la minería genera profunda preocupación como actividad altamente desarrollada; las cuatro primeras son:

- La minería trae un aumento de los recursos externos sobre la apreciación de la moneda colombiana que puede deteriorar la plataforma productiva nacional, desplazar empleo de otras actividades sin garantizar su absorción en la producción minera y reducir los niveles de bienestar de la sociedad (“enfermedad holandesa”).
- La minería no es una actividad generadora de eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás en países en desarrollo y tiende a generar economías de enclave.
- La minería vulnera los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa. La depredación de la riqueza natural puede transformarse rápidamente en regalías pero las opciones de desarrollo sostenible y humano no tendrán futuro en el corto plazo
- Las áreas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos sobre su uso debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales. La competencia por el uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra.

A estos puntos se pueden agregar las graves violaciones a los derechos laborales y sociales que surgen de los conflictos entre la minería a gran escala y la pequeña minería, mayoritariamente sin títulos mineros, quienes han desarrollado esa labor tradicionalmente y quienes se ven despojados de sus tierras o de sus trabajos porque no cumplen con los requisitos legales exigidos (Defensoría del Pueblo, 2010).

A continuación, se presentan otras tres razones (PNUD, 2011), que se constituyen en el centro del problema de la minería como un conflicto ambiental:

- La asignación indiscriminada de licencias de exploración y explotación a privados, empresas nacionales y extranjeras sin mayor control puede tener un efecto perverso sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental
- Los páramos, nacimientos de agua, cuencas de ríos, áreas de protección natural y biodiversidad están expuestos a un grave riesgo debido a la explotación de metales preciosos usando el mercurio y el cianuro y al derroche de recursos hídricos, así como a la extracción de materiales para construcción y carbón.
- La variabilidad y el cambio climático junto con las explotaciones mineras agudizarán la disponibilidad del agua hacia futuro. El aumento de la temperatura en la región Caribe, la modificación del régimen de lluvias y los niveles de precipitación, el elevado consumo de agua para posibilitar el proceso de extracción, así como la generación de acidez en el agua reducirán la oferta del recurso hídrico.

El conflicto ambiental no es un problema menor. Se trata de la industria más productiva, rentable y poderosa entregada en concesión a capitales mayoritariamente extranjeros. Los efectos a corto, mediano y largo plazo contra el ambiente, los recursos hídricos, ecosistemas estratégicos y, en términos más generales, la salud de las personas también deben considerarse. Los mecanismos de solución de este grave conflicto ambiental están en manos del Estado colombiano. De ello, surgen varias preguntas:

- ¿El Estado cuenta, o contará, con una institucionalidad suficientemente fuerte para hacer valer las normas que mitigan y reparan el daño que produce la minería?
- ¿Es posible establecer una política pública para el uso, regulación y manejo de los recursos hídricos, así como de sus fuentes, frente a la afectación de actividades extractivas y los riesgos que acarreará la variabilidad climática?
- ¿Cómo realizar las actividades de explotación minera en territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos, comunidades con una visión completamente diferente sobre el uso y conservación de la tierra?



2.6 CONFLICTO ARMADO INTERNO

En la unidad 1 se hizo referencia al concepto del derecho internacional humanitario sobre conflictos armados. En esta unidad, se hará mención a lo señalado sobre los conflictos armados internos en términos del Protocolo adicional II (art. 1) y el Estatuto de Roma (art. 8.2.f) que los definen como:

CONFLICTO ARMADO INTERNO

“Son aquellos que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos”. En este sentido, el Protocolo adicional II señala que esos grupos se caracterizan porque actúan “bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (art. 1). Protocolo adicional II (art. 1) y el Estatuto de Roma (art. 8.2.f)



En este contexto, se escogieron tres casos de la región: el conflicto armado en El Salvador, cuya duración fue de 12 años, periodo en el que la población civil fue duramente afectada; el conflicto armado en Guatemala, que duró 36 años y que se caracterizó por las graves violaciones a derechos humanos, realizadas directamente por el Estado contra la población civil, especialmente los pueblos indígenas; y, el conflicto armado en Colombia, aún vigente, que busca salidas de paz en un escenario de permanente violencia.

CASO DE ESTUDIO

El Salvador, graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.

El Salvador vivió un conflicto armado interno entre 1980 y 1992. Sin embargo, El Salvador fue un Estado militarizado mucho antes de que existiera un conflicto armado con la guerrilla. Aunque la intervención de los militares en política fue histórica, al cerrar la década de 1970 se dio inicio a ataques masivos contra la población civil, por parte de los miembros de la Fuerza Pública. En su mayoría, estos ataques estuvieron constituidos por desapariciones y asesinatos selectivos, violaciones,

masacres y desplazamientos, encaminados a minar los apoyos rurales de la incipiente guerrilla (Gutiérrez, Martínez y Rincón, 2012). En 1980 se constituye el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), guerrilla que se constituye como el segundo actor del conflicto armado. Se calcula que durante este conflicto fueron asesinados alrededor de 50.000 civiles (Sieder 2002: 250).

Las causas del conflicto del Salvador están relacionadas con la exclusión, la extrema pobreza, la institucionalidad cerrada a las demandas sociales y el control militar, antidemocrático y económico de una élite (Gutiérrez, Martínez y Rincón, 2012; Sieder, 2002). Su manifestación contra la población civil fue brutal. Las personas fueron culpadas de apoyar a la guerrilla y, por tanto, se dirigió una política de “tierra arrasada” con la cual los homicidios, desapariciones forzadas, violencia sexual, robo de niños y niñas, entre otras violaciones principalmente por parte de agentes del Estado, fueron el día a día (Wood, 2003).

Los Estados Unidos de América apoyaron al ejército salvadoreño en el transcurso del conflicto. En 1980, este país aportó 6 millones de dólares al conflicto armado e incrementó su apoyo a 35.5 millones en 1981 y a 82 millones en 1982. Estas acciones fueron producto de una actitud decidida del Gobierno de Reagan de respaldar a la Junta Revolucionaria de Gobierno que había derrocado al general Carlos Humberto Romero, quien llevaba 17 años en el poder. Además, unos 1.500 soldados salvadoreños recibieron capacitación especial en los campos norteamericanos. Sin embargo, ninguno de estos refuerzos logró acabar con la guerrilla salvadoreña. Un estudio del Pentágono concluyó que “el ejército salvadoreño, a pesar de la formación de Estados Unidos, se parecía a una fuerza siglo XIX, incapaz de luchar contra cualquier tipo de guerra, convencional o de la guerrilla” (Lafeber, 1984).

La salida negociada del conflicto se hizo posible por la imposibilidad de que uno de los bandos derrotara militarmente al otro, unido a la imperiosa necesidad de la población de una realidad de paz²⁷.

Después de casi tres años de negociaciones entre el Gobierno y el FMLN, el 16 de enero de 1992 se firmaron los Acuerdos de Chapultepec, con la

27 “El PNUD frente a los desafíos de la paz y el desarrollo. La experiencia en el Salvador, 1992-2002”. Ver en <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/56/102/>

presencia de organizaciones internacionales, fijando las condiciones del ingreso del FMLN a la vida civil y política de El Salvador.

Los acuerdos se dividían en nueve capítulos que se concretan en cinco áreas fundamentales como se ilustra en el siguiente esquema:



Figura 9. Áreas fundamentales Acuerdos de Chapultepec. (PNUD, 2007).

El proceso de paz en El Salvador, ha sido caracterizado como un proceso exitoso porque logró poner fin a las hostilidades. Así por ejemplo, el FMLN se convirtió en un partido político luego de la firma de los acuerdos y alcanzó la Presidencia de la República en 2009, con Carlos Mauricio Funes. Sin embargo, la implementación de los acuerdos no logró hacerse de manera que llevara a los caminos de la paz positiva. Su cumplimiento tuvo importantes obstáculos provenientes de las mismas Fuerzas Militares o el poder judicial, quienes querían mantener la impunidad de sus crímenes (Gutiérrez, Martínez y Rincón, 2012). Mucho más allá, las soluciones nunca pudieron tocar las causas estructurales que generaron el conflicto armado.

CASO DE ESTUDIO

Guatemala, una guerra sin batallas.

Guatemala vivió un conflicto armado interno entre 1960 y 1996. En la década de 1960, se dieron los primeros intentos de creación de grupos guerrilleros para enfrentar el control de un reducido grupo de familias oligarcas, no indígenas, que se conformaban como una élite política y económica bajo un sistema de castas protegido históricamente por las fuerzas de seguridad del país. La injusticia estructural, el cierre de espacios políticos, el racismo, la profundización de una institucionalidad excluyente y antidemocrática, la renuncia a impulsar reformas sustanciales que pudieran haber reducido los conflictos estructurales, la

pobreza extrema, la concentración en el control, distribución y tenencia de la tierra y la falta de apertura a los canales formales de acceso a recursos económicos, exacerbaron una problemática que resultó en la lucha armada (Schirmer, 1998). Fue después de la década de 1960, que la insurgencia nació con el objetivo de desafiar al poder instaurado (CEH, 1999, Torres Rivas 2007, Brett 2007).

El aumento de la polarización y la violencia llegaron a su cumbre entre los años 1978 y 1983, año en que surgió la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) agrupando otros cuatro movimientos guerrilleros. En el año 1982, el gobierno del General Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) fue derrotado por el golpe de Estado perpetrado en su contra, por el posterior dictador, General José Efraín Ríos Montt (1982-1983) (Kruijt, 1999; Gutiérrez, Martínez y Rincón, 2012). Los dos regímenes fueron los más brutales y sus políticas contra-insurgentes o de *tierra arrasada* culminaron en el genocidio de los mayas.

Este conflicto armado se caracterizó por la violencia política en la que se presentaron violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la población civil, especialmente, contra los indígenas. Según la comisión de la verdad (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH, patrocinada por la ONU), los agentes del Estado de Guatemala fueron los responsables directos de actos de genocidio a lo largo del conflicto armado.

Entre 1981 y 1983, realizaron actos de genocidio en por lo menos cuatro regiones del país (CEH Vol. III 1999: 423-4). Esta violencia se ejerció a través de los agentes de la fuerza militar, los comisionados militares y las patrullas de autodefensa civil, quienes desempeñaron acciones militares dirigidas a acabar con los supuesta base social de la guerrilla (Giraldo, 2004, Brett, 2012). Se trataba de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyo principal impulsor fue el gobierno de los Estados Unidos, que promovió una visión amplia del enemigo bajo la idea de la amenaza comunista en la región durante la Guerra Fría; no sólo se consideran terroristas insurgentes a las personas con armas como bombas o revólveres, sino también a las personas que propagan ideas en contra del concepto de la sociedad nacional que tenía el gobierno (Calvo, 1979, Velásquez 2002). El Ejército operó bajo la presunción de que era necesario desplazar a la población, destruir la economía local y separar a los productores de sus medios de producción (Brett, 2007).

Se trató de una guerra con una estrategia de “*sociedad arrasada*” o “*tierra arrasada*”, donde “*no sólo hay culpables, sino sospechosos cuyo castigo refuerza la eficacia del terror*”. (Torres Rivas, 2007).



Las instituciones del Estado fueron controladas y mantenidas por el poder militar. Desde 1980, no existió ningún espacio para la movilización de la sociedad civil o de la oposición organizada. Además, el sistema de justicia se cerró y el sistema legal fue subordinado a los procedimientos violentos y arbitrarios de la justicia militar. En consecuencia, la sociedad civil organizada no fue un frente colectivo en contra de las atrocidades en masa producto de las operaciones contrainsurgentes (Brett, 2012). Al término de los Acuerdos de Paz se calculó que había aproximadamente 200.000 muertos y desaparecidos, de los cuales el Estado era responsable por lo menos del 93% de las violaciones (CEH, 1999; Skaar 2011: 4 y 5).

Otro de los aspectos importantes que se presentó en el conflicto armado, fue la violencia contra las mujeres. Miles de víctimas del desplazamiento forzado y de la violencia sexual, esterilización forzada, además de otras violaciones, ocurrieron en ese marco (Leiby, 2009). Muchas de esas mujeres fueron esclavizadas, después de que asesinaran o desaparecieran forzosamente a sus esposos y que el ejército destruyera sus casas y otros bienes. Las mujeres, fueron desplazadas a la fuerza y sometidas a la esclavitud doméstica y sexual en destacamentos militares²⁸. Esta violencia fue pública en su mayoría.

Como parte del proceso de paz regional, el proceso de paz guatemalteco se da después de la derrota estratégica de la URNG en el 1983 y una vez arrancada la transición política al gobierno civil en 1986. En diciembre de 1996, el Presidente de la República Álvaro Arzú y el movimiento insurgente URNG, firmaron el último de un conjunto de diecisiete Acuerdos de Paz, terminando formalmente el conflicto armado interno.

Los Acuerdos de Paz incluían una serie de compromisos cargados de múltiples reformas que recaían sobre diferentes órganos del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial, ejército, fuerzas de inteligencia) y

28 Alianza Rompiendo el Silencio, “Guatemala nwomenbegintheirsearchGuatemala’n women begin their search of justice and reparationforreparation for sexual slavery and rape duringthecarmedduring the armed conflict”, comunicado de prensa”. Septiembre de 2012

que contaban con temáticas diversas: derechos humanos, pueblos indígenas, exclusión política, la polarización y la intolerancia ideológica, la situación socioeconómica y agraria²⁹. Se trataba de una amplia gama de temas y acciones, sin que pudiera comprenderse su sentido u orientación, ni la forma como las reformas permitirían la modernización de la sociedad (Torres Rivas, 2007; Pásara, Torres Rivas, 2003). Un factor determinante fue que el proceso de paz no trató adecuadamente las causas del conflicto.

Ni de manera inmediata, ni posteriormente, se evidenciaron cambios sustanciales. La implementación de los Acuerdos resultó muy reducida. Por ejemplo, la acción de los sectores poderosos con interés en conservar el statu quo en el escenario político fue permanente, aspecto que dificultó la implementación de las reformas (Ranum, 2007). Así mismo, la amplitud de los temas propuestos en los Acuerdos de Paz no se concretaron suficientemente y el periodo post-Acuerdos podría haber sido sustancialmente diferente si hubiese habido una intervención real para que se transformasen las estructuras económicas, políticas y sociales. El hecho de no hacerlo frustró el proceso de reconstrucción que era necesario tras dicho conflicto. Desde la terminación del conflicto armado, los índices de homicidio han aumentado (ONUDD, 2012:12) pero el conflicto ya no parece ser ideológico.

La violencia se ha transformado y se ha diversificado. Aparecieron nuevos actores, entre ellos la delincuencia organizada, las organizaciones del narcotráfico y las pandillas juveniles que dan forma brutal al conflicto social y económico.



En Guatemala, la pobreza y la pobreza extrema, la exclusión, las hambrunas regionales, la mortalidad materna y la desnutrición crónica infantil, todo lo cual afecta principalmente a la población indígena, han aumentado, al igual que la extracción de recursos en territorios pertenecientes a los pueblos indígenas (Brett 2012). Aun cuando las hostilidades terminaron, la paz está lejos de ser alcanzada.

²⁹ Los Acuerdos de Paz están disponibles en la página web de la Misión Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas: <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm>

CASO DE ESTUDIO

Colombia, cinco décadas de violencia armada.

Colombia vive un conflicto armado que surgió en la década de los sesenta. Los antecedentes de una violencia expandida en Colombia datan de la llamada época de “La Violencia” (1946 a 1965), la cual se estalla y procede del centro geográfico y político del país. “La Violencia” fue una disputa burocrática y también ideológica por el control del Estado entre los dos partidos mayoritarios, cuyo clímax siguió al asesinato del líder de la oposición Jorge Eliécer Gaitán. Esa violencia “política” se nutrió, se superpuso y exacerbó la violencia “social” que bullía en el mundo campesino” (PNUD Colombia, 2003). La lealtad partidista de los aparatos políticos se confundió con los conflictos agrarios. De esta manera, se fue forjando la diferencia entre la violencia política del poder nacional que se resolvió a través del Frente Nacional (alternancia en el poder de los dos partidos políticos dominantes), mientras que la violencia rural permaneció (PNUD Colombia, 2003, PNUD Colombia, 2011).

Desde los años 30, ya existían grupos de guerrilla en diferentes zonas rurales de Colombia bajo la ideología comunista, pero es en 1964 en Marquetalia, departamento del Tolima, que estos grupos se constituyen como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, FARC-EP (o FARC), con el anuncio de “una guerra prolongada por el poder”³⁰. Por su parte, también en 1964, inspirados en Cuba y en las teorías del Che, un grupo de activistas procedente del Partido Comunista, de la izquierda liberal, de la teología de liberación y del sindicalismo, crea un “foco” guerrillero en zona rural de Santander, que se llamó el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (PNUD Colombia, 2003). Contra estos grupos guerrilleros se lleva a cabo el conflicto armado interno. También operan en Colombia, pero de manera muy reducida, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) y el remanente del Ejército Popular de Liberación (EPL) (PNUD Colombia, 2003).

A su vez, el EPL surgió cuando el pleno del partido comunista marxista-leninista ordenó el traslado de los cuadros directivos al campo. Creado

³⁰ “27 de mayo de 1964, Nacen las Farc”, Por Ariel Sánchez Meertens y Gonzalo Sánchez G. Disponible en: http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0290_nacen_farc.html

en 1967 y desmovilizado en 1991, el EPL de línea china logró penetrar el movimiento campesino y tuvo presencia significativa en las regiones de Córdoba y Urabá. Tres años más tarde, en 1970, a raíz de la dudosa derrota electoral del general Rojas Pinilla, cuadros de la izquierda tradicional se sumaron a activistas de la ANAPO - el movimiento populista/nacionalista del general Rojas - para recuperar el poder por las armas. Este grupo armado se llamó el Movimiento 19 de Abril, M-19; se trató de una guerrilla de corte urbano que se caracterizó por golpes de opinión más que en acciones militares. Su desmovilización sucedió en 1990 (PNUD Colombia, 2003).

Otro de los actores fundamentales del conflicto armado son los grupos paramilitares. Estos grupos tienen sus antecedentes como autodefensa en medio de la época de “La Violencia”. Sin embargo, un movimiento distinto con construcción de abajo hacia arriba que sobrepasó el objetivo como autodefensa y que llegó a tener un alcance nacional, fue gestado en la década de los ochenta (PNUD Colombia, 2003). El origen de estos grupos divide las opiniones de los expertos en el tema. Alguna parte de la doctrina señala su creación como una táctica de “guerra sucia” de las fuerzas armadas para enfrentar a la guerrilla; también se ha dicho que estos grupos fueron creados como formas para institucionales de control de la protesta social por parte de facciones “mafiosas” del capital, e igualmente como resultado del crecimiento de los latifundios ganaderos y la necesidad del desalojo violento de los campesinos por parte de los hacendados (Medina, 1997; Palacio y Rojas, 1990; Reyes, 1993; Uprimny y Vargas, 1990). Otra explicación, es que estos grupos de autodefensa están asociados a la falta de seguridad estatal frente a las agresiones de la guerrilla para propietarios, inversionistas y negociantes rurales.

Los grupos paramilitares fueron caracterizados como grupos de autodefensa en sus orígenes y reconocidos legalmente por el Estado a través del Decreto 3398 de 1965³¹ y la Ley 48 de 1968³². En 1989, como resultado de las negociaciones con algunos grupos guerrilleros desmovilizados, esta legislación fue derogada³³. Sin embargo, años

31 Presidencia de la República (PRC), “Por el cual se organiza la defensa nacional”

32 Congreso de la República de Colombia (CRC), “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos”.

33 PRC, Decreto 1194 of 1989, “Por el cual se adiciona el decreto legislativo 0180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas, por requerirlo el restablecimiento del orden público”.

más tarde, el Gobierno expidió el Decreto 356 de 1994³⁴, por el cual se crearon las cooperativas de seguridad, Convivir. Las Convivir fueron organizaciones privadas de vigilancia, información y seguridad rural, diseñadas para obtener la cooperación entre sectores de propietarios y las fuerzas armadas en las labores de control del orden público (García Peña, 2005). Bajo estas cooperativas, los civiles recibieron armas de uso privativo de las fuerzas militares y se desdibujó el control de la fuerza por parte del Estado colombiano. Altos oficiales de la fuerza pública señalaron: “*Si queremos ganarle la guerra a la guerrilla hay que armar a la gente porque nosotros nunca podremos patrullar bien un país tan grande como éste*”³⁵ (Comisión Colombiana de Juristas, 2010). Finalmente, en noviembre de 1997, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el decreto que las creó³⁶.

La consolidación del paramilitarismo en Colombia sucedió hacia 1996, cuando los hermanos Castaño y Salvatore Mancuso crearon las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según las versiones libres ante la justicia colombiana que dio el líder paramilitar Salvatore Mancuso, el grupo lo habría conformado con el apoyo irrestricto del Alto Mando de la fuerza pública, Ejército y Policía del departamento de Córdoba (Comisión Colombiana de Juristas, 2010). Las AUC, extendieron su poder a otros departamentos en Colombia e hicieron alianzas con el narcotráfico, terratenientes, funcionarios locales y nacionales; controlaron territorios, elecciones y el funcionamiento de instituciones estatales (Romero, 2002). En 2005, tras un proceso de acuerdos directos con el Gobierno del Presidente Uribe Vélez y un marco jurídico aprobado por el Congreso, las AUC desmovilizaron, según las cifras del Gobierno, más de 30.000 miembros³⁷. Posteriormente, entre 2008 y 2009, los máximos jefes del paramilitarismo fueron extraditados a Estados Unidos, acusados de narcotráfico, poniendo un obstáculo a los procesos judiciales por graves violaciones a los derechos humanos en Colombia (Comisión Colombiana de Juristas, 2010). Tras la desaparición de las AUC han surgido grupos llamados por el Estado bandas criminales

34 PRC, “Por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada”.

35 La revista Noche y Niebla en su artículo “Las Convivir: la legalización del paramilitarismo”, de 2003, cita como fuente: Revista Cambio 16, 12 de febrero de 1996, No 139, página 22. Disponible en: <http://www.nocheyniebla.org/files/u1/casotipo/deuda/html/pdf/deuda13.pdf>

36 Sentencia C-572 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

37 Así lo informó el Presidente Álvaro Uribe al Congreso en su informe al Congreso de la República en 2007. Esta información está disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Informe-Congreso/Informe_congreso_2007-AUV.pdf

emergentes o Bacrim y por los críticos, neoparamilitares o herederos de los paramilitares, quienes mantienen niveles altos de violencia y controlan las rutas del narcotráfico (Human Rights Watch, 2010; Nuevo Arco Iris, 2010).

La bibliografía sobre las causas y la duración prolongada del conflicto armado interno colombiano, señala que se trata de un conflicto multicausal que, por su extensión en el tiempo, ha tenido una evolución en la que intervienen diferentes factores que lo convierten en un conflicto complejo y profundo. La mayoría de los autores señalan que no se trata de un sólo motivo sino la suma de ellos.

Consecuentemente, se hace énfasis en la exclusión y la violencia en una sociedad inequitativa, donde nunca se ha realizado una reforma agraria profunda, una reducción de la violencia política y social, pero señalando que se tienen que analizar todos los demás factores que crean un contexto que propicia la violencia (Vargas, 2004). Se trata de un conflicto armado con una dimensión social y política cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social (Ramírez, 2006).

Se ha enfatizado en que la negación de las oportunidades para la participación política a los grupos y movimientos considerados de la oposición por parte de unas élites políticas muy conservadoras ha sido el motivo del conflicto. Prueba de esta posición, fue el asesinato de casi 3.000 miembros del partido político Unión Patriótica (UP). Este partido había surgido en 1985 como resultado de la desmovilización de algunos miembros de las FARC durante las negociaciones que se adelantaban con el Presidente Belisario Betancur, así como sindicalistas y líderes sociales locales. En 1986, la UP se presentó a elecciones teniendo importantes resultados: 14 congresistas y concejales en todo el país fueron elegidos. En adelante, vieron la violencia sistemática contra sus miembros, impidiendo para siempre sus posibilidades reales de participación en la vida política nacional (Romero, 2003).

La doctrina, ha señalado que las inconsistencias de un Estado históricamente débil con precaria presencia en buena parte del territorio nacional, son causa eficiente del conflicto actual. Pécaut (2008) resalta que las razones del conflicto se basan especialmente en las características geográficas de Colombia, la precariedad de la simbología y de la filiación nacional, y en la debilidad de las regulaciones estatales.

Algunos han señalado que el centro del asunto pasaría por la postergación indefinida de la construcción de un verdadero Estado-Nación. El conflicto partiría de un origen social de marginalidad y de exclusión cuyo problema principal no son los grupos ilegales o el mismo narcotráfico, sino el fracaso en la construcción de la nación en lo social, en lo moral y en lo político (Petras y Chomsky 2000: 41).

Tras la caída del bloque socialista, otra parte de los expertos señalan la habilidad de las guerrillas que lograron mantenerse, más allá de su origen en la época en la que surgieron al calor de la revolución cubana y con un horizonte estratégico de tener el control, o por lo menos, la distribución del poder político (Pizarro León Gómez, 2004). Así explican cómo la prolongación del conflicto armado colombiano tiene como fundamento la autonomía adquirida por las guerrillas, sobre todo en el campo financiero, reduciendo la importancia de obtener un mayor apoyo social y político (Echandía, 2000).

La internacionalización del conflicto armado colombiano, también ha sido analizada como causa para su persistencia. La entrada de Estados Unidos a la lógica del conflicto armado interno, derivado de la integración entre la guerra antinarcóticos y la lucha contrainsurgente identificada de una sola forma como la lucha antiterrorista, ha logrado traer recursos económicos, políticos y militares que han motivado una guerra de repercusiones más allá de las consecuencias internas. (Gutiérrez, Sánchez, 2006; González, 2008)



En este panorama, el conflicto armado interno ha desbordado los niveles de violencia, se ha caracterizado por los excesos cometidos por los actores en el conflicto armado interno, que se traduce en graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en contra de la población civil (CIDH, 2004). Así las cosas, son miles las víctimas que deja el mismo.

En junio de 2011, se aprobó la ley de víctimas y restitución de tierras, con el objetivo de crear *“medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*. Según el Gobierno, en la presentación que hizo de él, señaló que se trata de un mecanismo para avanzar *“en la implementación de una política pública orientada a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en*

*Colombia, el fortalecimiento de aparato judicial y administrativo y la generación de condiciones propicias para promover y consolidar la paz y la reconciliación nacional*³⁸.

Es importante señalar, que esta norma se produce en medio del conflicto armado interno. Simultáneamente, con estas políticas del gobierno, la sociedad civil colombiana, especialmente en las regiones, ha impulsado procesos de construcción de paz, como es el caso del Programa Reconciliación y Desarrollo (REDES), cuyo propósito es el de contribuir a la construcción social de paz, como factor decisivo para propiciar el desarrollo humano y la reconciliación nacional y, a la vez, trasegar por el camino del desarrollo humano como vía para la transformación del conflicto.

Diferentes procesos de paz se han llevado a cabo en Colombia. Entre 1982 y 1984 se llevó uno con el Presidente Belisario Betancur, que permitió un temporal cese al fuego a través de los “Acuerdos de la Uribe” de 1984. Sin embargo, este proceso se debilitó, como se mencionó anteriormente, por la guerra sucia contra la Unión Patriótica, perdiendo toda posibilidad de alcanzar la paz. Posteriormente, se iniciaron los procesos de paz con el Presidente Virgilio Barco (1986-1990), quien finalmente firma la paz con el grupo guerrillero M-19, que entregó las armas y participó en la constituyente de 1991. Este proceso no involucró a las FARC ni al ELN, dado que se negaron a este tipo de acuerdos.

En 1991, el Presidente Gaviria aplicó la misma fórmula que su antecesor, obteniendo acuerdos con las guerrillas de Quintín Lame, el EPL y el PRT. Nuevamente ni las FARC ni el ELN aceptaron las condiciones del modelo de dejación de las armas a cambio de participación política. En el Gobierno del Presidente Samper (1994-1998) no fue posible establecer diálogos de paz. La crisis institucional derivada del escándalo por la entrada de dineros del narcotráfico provenientes del cartel de Cali a la campaña electoral del Presidente opacó la agenda para la paz.

Con la llegada del Presidente Pastrana, inició una nueva etapa de los procesos de paz (1998-2002) (Chernick, 1999), en tanto que lideró un proceso que dejó grandes frustraciones entre los colombianos tras la

38 Disponible en: <http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20DE%20VÍCTIMAS%20Y%20RESTITUCIÓN%20DE%20TIERRAS70.PDF>

creación de una zona desmilitarizada (47.00 km²), la creación de una agenda de 12 temas y 48 subtemas, la participación de más de 25.000 delegados de la sociedad civil y la comunidad internacional, donde la negociación no llegó a dar ningún fruto. Por el contrario, los analistas coinciden en afirmar que las FARC aprovecharon la zona y el tiempo para rearmarse y fortalecer su estrategia militar. Con ese escenario de desgaste en las negociaciones, fue elegido el Presidente Álvaro Uribe (2002-2010), quien se inclinó por el fortalecimiento de las estructuras militares y la aplicación de una política de “mano dura” para exterminar por la vía armada a la guerrilla, señalándolos como terroristas (Arias, 2008), y realizando una serie de acuerdos con las Autodefensas Unidas de Colombia, como se mencionó anteriormente.

Un anuncio de un posible acuerdo para la terminación del conflicto armado, llegó a los colombianos en septiembre de 2012³⁹, por parte del Presidente de la República Juan Manuel Santos y el jefe de las FARC, Rodrigo Londoño Echeverri, alias “Timochenko”, donde se hizo pública la formulación de un proceso con tres fases, en las cuales se buscaría la terminación del conflicto armado. Las partes eligieron sus representantes para la negociación en Noruega y posteriormente en Cuba.

La primera fase, no pública, terminó con la constitución de una agenda con cinco puntos básicos y únicos de discusión: (i) desarrollo agrario, (ii) participación política (iii) fin del conflicto; (iv) narcotráfico; y (v) derechos de las víctimas.⁴⁰



Es importante señalar, que en este proceso no hay mediadores, pero sí se cuenta con la presencia de los gobiernos de Venezuela y Chile, en calidad de acompañantes y Noruega y Cuba, de garantes⁴¹. Por su parte, diferentes expresiones de la sociedad civil reclamaron su derecho a hacer parte del proceso de paz⁴². No obstante, como lo señaló el Presidente Santos, el diálogo en las dos primeras etapas es directo entre las partes.

39 Noticia de la Presidencia de la República disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120903_01.aspx

40 Noticia de la Presidencia de la República disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_04.aspx

41 Noticia de la Presidencia de la República disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_04.aspx

42 <http://www.s21.com.gt/internacionales/2012/10/19/sociedad-civil-reclama-estar-proceso-paz>; ver también: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-380104-carlos-lozano-marcha-exigir-nos-escuchen>

Hay mucha incertidumbre sobre el futuro de las negociaciones y no es para menos; cinco décadas de confrontación armada y varios intentos de procesos de paz fracasados, dejan un escenario complejo caracterizado por visiones del proceso que se expresan de manera diferente en sus alocuciones públicas, sectores radicalizados en Colombia que se oponen al proceso de paz, sectores de la sociedad civil y las víctimas que piden ser tenidos en cuenta y una comunidad internacional que brinda su apoyo y está expectante de todo lo que suceda.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha descrito a lo largo de esta unidad, la región se caracteriza por una conflictividad de muy diversa índole. En mayor o menor medida, todos los países de la región presentan estructuras de poder excesivamente concentradas, instituciones estatales débiles y poco legítimas, con insuficiente capacidad para enfrentar los problemas estructurales de pobreza, extrema pobreza e inequidad. La participación ciudadana sigue siendo limitada, con escasos o inexistentes mecanismos de reconocimiento institucional y posibilidades de ser tenidos en cuenta como interlocutores sociales válidos.

La diversificación de demandas y de actores sociales, caracteriza el patrón de conflictividad Latinoamericano. Las dinámicas de los conflictos, tienen exigencias sobre el ejercicio de los derechos de la sociedad civil en organizaciones sociales que luchan por el reconocimiento de sus derechos, hasta expresiones de criminalidad y represión social que traspasan fronteras. Todos los países de la región enfrentan la necesidad del reconocimiento de la diversidad, la multiculturalidad, la pluralidad de sus habitantes y, hasta ahora, no parece muy clara la forma en que los Estados, sus normas y sus políticas resuelven estas necesidades y las hacen compatibles con demandas mundiales globalizadas.

En esta unidad, se hizo el análisis de la manera cómo los conflictos persisten, terminan y se transforman, creando escenarios de nuevos retos en la construcción de soluciones duraderas. En este marco, se hace cada vez más relevante el análisis y creación de mecanismos sobre construcción de paz, de una paz con justicia social y desarrollo humano; una paz que entienda que la violencia no sólo la producen las armas sino también la inequidad social.

UNIDAD 3

HERRAMIENTAS
PARA EL DIAGNÓSTICO, GESTIÓN E
INTERVENCIÓN TRANSFORMATIVA
EN SITUACIONES DE CONFLICTO.
ESTUDIOS DE CASO.



1. INTRODUCCIÓN

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 Análisis sensible a los conflictos

Definición

Objetivos

Antecedentes

Herramientas para el análisis sensible a los conflictos

Caso de estudio / Ecuador: Frontera Norte

2.2 Prevención de los Conflictos

Definición

Objetivos

Antecedentes y herramientas para la Prevención de los Conflictos

Caso de estudio / Reforma constitucional en Bolivia: efectos positivos de la prevención de conflictos

2.3 Alerta temprana

Definición y objetivos

Modelos de aplicación y elementos básicos de la alerta temprana

2.4 Recuperación temprana

Definición y objetivos

Modelos de aplicación y elementos básicos

Caso de estudio / Haití: recuperación temprana.

2.5 Intervenciones de mecanismos internacionales: negociación y mediación

2.5.1 Negociación

Definición

Elementos básicos de la negociación

2.5.2 Mediación

Definición

Elementos básicos de la mediación

Caso de estudio / Honduras: intervención de la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y países aliados

Caso de estudio / El Salvador: Intervención de mecanismos internacionales, mediación y negociación en búsqueda de la paz.

Caso de estudio / Guatemala: Intervenciones de mecanismos internacionales, la mediación como impulso para la paz.

2.6 Diálogo democrático

Definición y objetivos

Elementos básicos del diálogo democrático

Condiciones

Propósitos del diálogo democrático

Etapas del diálogo democrático

Caso de estudio / Perú: Mesa de diálogo de Tintaya, construyendo paz entre empresa y sociedad civil

Caso de estudio / Panamá

2.7 La diplomacia ciudadana

Definición

Niveles de la diplomacia ciudadana

Caso de estudio / Colombia – Ecuador: Diálogo binacional

2.8 Análisis político y escenarios prospectivos (PAPEP)

Definición y objetivos

Antecedentes

Supuestos básicos y enfoque del PAPEP

2.9 Construcción de paz con enfoque territorial, perspectiva desde la sociedad civil.

Definición y objetivos

Pilares metodológicos de la construcción con enfoque territorial

Caso de estudio / Redes Colombia: escuchando los actores locales, camino hacia la paz

3. CONSIDERACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

En la unidad anterior se hizo la profundización en seis categorías de tipificación de conflictos y conflictividad a través de seis casos de estudio en América Latina, describiendo sus características y desarrollo para categorizar la naturaleza de los conflictos existentes y las herramientas que han sido utilizadas para su transformación.

En tal sentido, la unidad tres se centrará en el análisis de once casos de estudio, a partir de la descripción de sus antecedentes, el análisis sensible a los conflictos, la prevención y recuperación de los mismos, y las intervenciones de mecanismos internacionales de negociación y mediación para cada caso.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 ANÁLISIS SENSIBLE A LOS CONFLICTOS

ANÁLISIS SENSIBLE A LOS CONFLICTOS

“La sensibilidad al conflicto puede ser definida como la capacidad de una organización que realiza una intervención para: Entender el contexto en el cual opera. Es decir, (i) el perfil político y socioeconómico del conflicto, (ii) los objetivos, intereses y capacidades de los actores del conflicto, (iii) las dinámicas e interacciones históricas, actuales y probables entre los actores, y (iv) las causas estructurales y coyunturales del conflicto; entender la relación entre el contexto y la intervención; actuar en consecuencia con esa comprensión con el fin de evitar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos”. (López, 2008).



El enfoque de análisis sensible a los conflictos, se ha convertido en una herramienta fundamental a la hora de realizar intervenciones hacia la construcción de paz. Si bien, su origen se dio en las intervenciones de las agencias de cooperación internacional, su uso es aplicado también a los diferentes niveles de gobierno o incluso por empresas que actúan en zonas de conflicto o que podrían experimentar esos conflictos (International Alert, 2006).

Desde esta perspectiva, la decisión de incorporar el enfoque de sensibilidad a los conflictos es un asunto fundamental a la hora de realizar una intervención en un conflicto. Por tanto, su incorporación es pertinente para cualquier tipo de intervención: seguridad alimentaria, infraestructura, desarrollo rural, generación de ingresos, salud, educación; la idea fundamental es hacer análisis de contexto, en los cuales no se pierda de vista los elementos que integran el problema y con ellos evitar agravar el conflicto (PNUD et al, 2011).

Objetivos

La sensibilidad al conflicto tiene como punto de partida los siguientes objetivos:

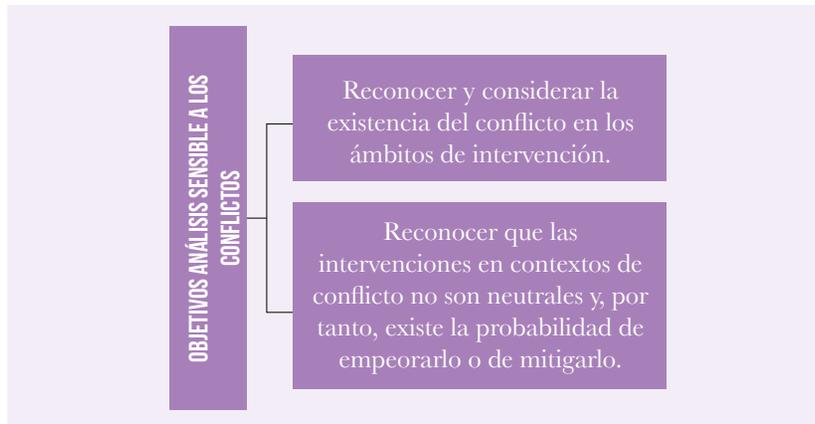


Figura 1. Objetivos Análisis sensible a los conflictos. (Vásquez, 2009).

Antecedentes

Hasta los años ochenta, el interés internacional por la promoción de la construcción de paz en las regiones más violentas estuvo bajo la lógica de una guerra entre dos polos políticos opuestos. Bajo esta concepción se realizaban, por un lado, las intervenciones militares como las acciones de los “cascos azules” y, por otro, la educación para la paz, las acciones no violentas y la mediación (Welthungerhilfe, 2007).

Con el fin de la guerra fría creció la esperanza de un mundo más pacífico. Sin embargo, aunque disminuyó el número de conflictos armados entre Estados, aumentó el número de conflictos internos caracterizados por

milicias y grupos armados (Welthungerhilfe, 2007). Estas guerras fueron denominadas por Kaldor (2007) como *nuevas guerras*. El surgimiento de nuevas ideologías y actores de la guerra con nuevas caracterizaciones, en términos de crimen organizado y violaciones masivas a los Derechos Humanos, marcaron el cambio en el rumbo y la forma de los esfuerzos de construcción de paz (Keen, 1998). Dicha conceptualización, si bien fue utilizada para la comprensión del contexto africano le permitió también a la cooperación internacional comprender que era necesario llevar a cabo un análisis sistemático de la dinámica de los conflictos, las acciones emprendidas por los promotores de paz y las consecuencias reales en el terreno (Sanjurjo, 2011). El análisis evidenció que la lucha contra la pobreza e injusticia estructural y sus esfuerzos por más justicia social puede contribuir, sin proponérselo, a agravar los conflictos y, a veces, hasta a enfrentamientos violentos. Esta constatación ha cuestionado la posibilidad de la prevención de conflictos violentos y la sostenibilidad de los proyectos para la promoción de la paz impulsados por la cooperación para el desarrollo (Sanjurjo, 2011).

A principios de los años 90 aparece la gestión civil de conflictos en la agenda internacional. Con la aprobación de la “Agenda para la Paz” se fortaleció, tanto la importancia de la cooperación civil-militar como la prevención de crisis y la consolidación de la paz en las estructuras de las Naciones Unidas. Desde 1998 se estableció, por primera vez, la “Prevención de crisis, gestión de conflictos y la promoción de la paz” como asunto transversal en la cooperación para el desarrollo (Welthungerhilfe, 2007; Sanjurjo, 2011).

Herramientas para el análisis sensible a los conflictos

A continuación se presentan algunas de las herramientas de análisis de conflictos utilizadas en el marco de la cooperación:

<p>La Rueda de los conflictos Introduce seis importantes dimensiones del análisis de conflictos (dinámica, actores, causalidad, estructuras, asuntos y opciones/estrategias). Este enfoque estructura el resto de los instrumentos del análisis de conflictos y es un instrumento «meta».</p>	<p>El Árbol de los conflictos Trata de las diferencias entre factores estructurales y dinámicos, visualizando cómo las cuestiones relativas a un conflicto vinculan estos dos aspectos.</p>	<p>Mapeo de actores Se centra en los actores y sus interacciones. La asimetría de poderes puede estar representada por el tamaño relativo de los círculos. La animosidad y las alianzas están simbolizadas por líneas.</p>
<p>Modelo de escalación de Glasl Su objetivo es adaptar nuestra estrategia de intervención en conflictos al nivel de escalación del conflicto de las partes. Su mensaje es que no tiene sentido hablar a una persona que se quiere autoinmolar con una bomba o disparar a gente que se grita mutuamente.</p>	<p>Análisis de Perspectiva de conflictos INMEDIO (APc) Se centra en las diversas perspectivas de las distintas partes, observándolas paralelamente, de forma que se pueda ver dónde hay diferencias y puntos en común. Se rige por las fases de la mediación, y constituye una buena preparación para una mediación, además de poder utilizarse para guiar a una parte de los afectados por el conflicto, el APc no considera explícitamente las estructuras o el contexto.</p>	<p>Mapeado de necesidades y miedos Similar al APc, este método se centra en las partes y sus asuntos, intereses, necesidades, miedos, medios y opciones, y permite hacer una clara comparación de las similitudes y las diferencias de las partes en forma tabular.</p>
<p>Modelo de Papel multi-causal Se centra en la causalidad, en la diferente calidad de las razones, factores desencadenantes, canales, catalizadores y metas. Considera asimismo a las partes, las dinámicas y las estructuras.</p>		

Figura 2. Herramientas de análisis de conflictos utilizadas en el marco de la cooperación resumidas por la Agencia de Cooperación Suiza. (Cosude, 2005).

Otro modelo de análisis de conflictos basado en el trabajo realizado por Lederach (1995) es el de Las 3 “P”, que se basa en la revisión de tres componentes del conflicto: personas, proceso y problema como se muestra a continuación:

Componentes del modelo de las 3 “P”.

- **PERSONAS**

Son los actores del conflicto social que tienen un interés directo o indirecto en el conflicto.

Primarios: Son los inmediatamente vinculados por el conflicto social debido a la relación de incompatibilidad de objetivos.

Secundarios: No son afectados de forma directa por el conflicto pero tienen un interés en su resolución. Acompañan y apoyan a las partes primarias brindando algún recurso tangible o intangible.

Terceros: Son aquellos individuos o instituciones que pueden contribuir constructivamente en el proceso de manejo del conflicto, sea de manera oficial (por mandato legal) o porque gozan de legitimidad por las partes en conflicto.

- **PROBLEMA**

Es una situación o un conjunto de hechos o circunstancias que amenazan permanentemente o ponen en juego las condiciones en que los actores podrían lograr sus metas, satisfacer sus necesidades básicas y tener acceso a los recursos que perciben. En esta parte se analizan tres elementos: primero, la descripción del núcleo del problema; segundo, la lista de temas a resolver (la agenda del conflicto); tercero, los recursos existentes para manejar constructivamente las diferencias de las partes.

- **PROCESO**

El conflicto social es sobre todo un proceso o un ciclo de vida. Entendido como proceso es un fenómeno social, dinámico, en movimiento, que evoluciona y se desarrolla a partir de determinados factores que lo aceleran o desaceleran. Por tanto, es posible identificar el desarrollo del conflicto social, los factores que están condicionando el proceso, así como los cambios ocurridos durante cada etapa. En el proceso se identifican: la dinámica del conflicto y la comunicación.

Continuando con la descripción de herramientas de análisis de conflictos utilizadas en el marco de la cooperación, es necesario citar el Modelo de análisis planteado por Mary Anderson y el equipo del Collaborative for Development Action (CDA) en 1994: Acción sin Daño (Do no Harm), que consiste en ir más allá del análisis de contexto (PNUD et al, 2011) y busca, a través de las intervenciones, la expresión de mensajes de la forma en que se realizan los proyectos, se ejecutan los recursos -económicos, técnicos, humanos- se define con quién se realizan y en qué momento, expresan constantemente un contenido ético de la acción y de la misma organización que la ejecuta. Estos mensajes pueden contribuir a exacerbar el conflicto en lugar de disminuirlo. Igualmente, en las zonas de conflicto violento o de guerra deben ser reconocidas y encontradas las capacidades locales de paz, es decir, quienes están en las zonas, que tienen conocimiento y han sido víctimas de los conflictos y han estado permanentemente invisibles, pero tienen potencialidades para la construcción de una paz sólida y duradera. Este modelo contiene siete etapas:



Figura 3. Etapas del Modelo Acción sin Daño (Do no Harm), (Welthungerhilfe, 2007).

CASO DE ESTUDIO

Ecuador Frontera Norte.

La zona norte del Ecuador, frontera con Colombia⁴³, enfrenta una serie de factores complejos entre los que se resaltan:

- 1) Los efectos del conflicto armado y la crisis humanitaria que vive Colombia;
- 2) La violencia armada llevada a cabo por las organizaciones criminales presentes en la región;
- 3) Las disputas por las tierras, los recursos naturales y ambientales de la zona.

Este conflicto no es un tema nuevo. La frontera ecuatoriana ha tenido que resistir el conflicto armado colombiano, que se acerca a las cinco décadas, y la ausencia del Estado ecuatoriano en una zona marcada por la pobreza y la precariedad de los servicios básicos.

En este contexto se ha desarrollado el mecanismo de análisis sensible a los conflictos por parte de Naciones Unidas bajo el Programa de Paz y Desarrollo para la Frontera Norte ecuatoriana.

El mecanismo de análisis de conflicto ha permitido algunos avances:

1. Construcción de confianza en las relaciones binacionales. Las autoridades locales de ambos países han incrementado su confianza y vínculos de cooperación.
2. En el marco de la lucha contra la droga, Colombia fumigó zonas de frontera. El mecanismo permitió el monitoreo en el uso de pesticidas y herbicidas en ambos lados de la frontera y brindó información técnica a los habitantes para enfrentar los efectos.
3. Se adoptó una política de prevención de conflictos. Se creó una política pública en el Ecuador dirigida a identificar las causas de la vulnerabilidad en la zona.
4. El análisis de la sensibilidad a los conflictos ha permitido visibilizar las causas subyacentes de los conflictos en la zona. Se creó un grupo de trabajo para la zona norte dirigido a incrementar las sinergias

⁴³ Este estudio de caso se basó en el documento de lecciones aprendidas de Naciones Unidas denominado: "Lessons Learned paper, peace and development Programme in the Northern Borderzone of Ecuador", 2009.

y vínculos entre las agencias de las Naciones Unidas y las políticas gubernamentales.

5. La prevención de conflictos ha sido prioritaria. Otros conflictos han podido tener un espacio en la agenda local tales como VIH/SIDA, armas pequeñas, integración local de refugiados, socio ambiental, desarrollo local y la situación de las mujeres.

Son muchos los desafíos que quedan pendientes en este caso. Algunos de ellos son:

- Mantener el problema social en la agenda pública nacional y local;
- Estabilizar fondos adecuados para la zona;
- Armonizar los mecanismos impulsados por la ONU con otros esfuerzos de paz en la región;
- Promover iniciativas de construcción de paz que involucren el esfuerzo de varios actores locales.

La construcción de paz en esta región no será a corto plazo. Los graves problemas siguen estando presentes. Sin embargo, es importante señalar que los programas realizados hasta ahora, han visibilizado el problema y se ha avanzado en la búsqueda de soluciones de construcción de paz.

El enfoque ha estado en el fortalecimiento de las instituciones locales y la comunicación con el nivel nacional. La dimensión de construcción con las comunidades y el arraigo de las soluciones de paz, todavía es un desafío de los mecanismos de solución de conflictos y construcción de paz.

2.2 PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

“La prevención de conflictos es la intervención temprana en escenarios de conflicto reales o potenciales a través de medidas que contribuyen a evitar comportamientos violentos. El mecanismo tiene como finalidad prevenir un comportamiento o acción indeseable, evitar el inicio de procesos de escalada y, de surgir el conflicto, limitar sus efectos a un umbral tolerable”. (Fisas, 1998).



“La prevención de conflictos comprende un conjunto de acciones, intervenciones, programas, actividades, mecanismos y procedimientos que abordan las causas estructurales de los conflictos, impiden la escalada de conflictos y desarrollan estrategias a mediano y largo plazo que permitan que las tensiones existentes se resuelvan de forma pacífica y participativa”. (PNUD, 2009, Governance in Conflict Prevention and Recovery: A GuidanceNote).



Objetivos

En el marco de la construcción de paz, la prevención de conflictos busca anticiparse a la ocurrencia del conflicto o bien, evitar su degradación. La prevención debe desarrollarse por niveles (local, nacional, internacional), a fin de establecer medidas estructurales y bien coordinadas para asegurar el éxito en su aplicación (Mesa, 2009).

La prevención de conflictos es un concepto dirigido a “generar propuestas innovadoras en el ámbito de las políticas, para crear un cambio de actitud en la sociedad en conflicto. Con estos elementos, la prevención va dirigida a evitar la aparición o escalamiento del uso, actual o potencial, de la violencia colectiva”.

“La violencia colectiva, se refiere a la violencia utilizada por las personas que se identifican como parte de un grupo, con identidad transitoria o permanente, contra otro grupo o conjunto de individuos, para lograr fines políticos, económicos, sociales, entre otros”. (Serbin, 2007).



Antecedentes y herramientas para la prevención de los conflictos

La prevención de conflictos se ha constituido en una preocupación permanente en la comunidad internacional; si bien fue abordada desde el final de la II Guerra Mundial, ha tomado importancia desde la terminación de la guerra fría. Los hechos de violencia de Bosnia (1993) y el genocidio en Ruanda (1994), hicieron necesario implementar la prevención de conflictos antes que tener que enfrentar sus consecuencias (Serbin, 2007).

Han sido importantes los aportes a la prevención como mecanismo de construcción de paz. Desde la Agenda para la Paz de 1992 y, en adelante, como en el Suplemento de un Programa para la Paz -Posición del Secretario General con ocasión del Cincuentenario de la Organización de las Naciones Unidas en 1995- se afirmó que *“es mejor impedir los conflictos mediante mecanismos de alerta temprana y de diplomacia discreta y, en algunas ocasiones, despliegues preventivos, en lugar de tener que realizar importantes operaciones político-militares para resolverlos una vez que han estallado”*. Además, se señaló que medidas preventivas como la desmilitarización, el control de las armas ligeras, las reformas institucionales, el mejoramiento de la policía y del sistema judicial, la vigilancia de los Derechos Humanos, la reforma electoral o el desarrollo social y económico, son mecanismos útiles que permiten gestionar adecuadamente la existencia de una conflictividad (A/50/60,S/1995/1)⁴⁴.

En 1997, la Comisión Carnegie realizó un informe sobre la prevención del conflicto armado y violento que introdujo la distinción entre prevención operativa y prevención estructural (Serbin, 2007).

PREVENCIÓN OPERATIVA Y PREVENCIÓN OPERACIONAL

La **prevención operativa** es el “conjunto de estrategias y acciones desarrolladas ante la crisis, incluyendo tanto la actuación y aplicación de medidas ante un conflicto inminente, como la actuación y aplicación de medidas ante un conflicto ya comenzado para evitar su escalamiento”.

La **prevención operacional** “supone contar con capacidad para anticipar y analizar los conflictos potenciales. Hace referencia al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente, fundamentalmente a través de la alerta temprana y la respuesta temprana, diplomacia preventiva o medidas económicas, entre otras”. (Serbin, 2007).



La prevención operacional incluye las siguientes herramientas:

⁴⁴ Otros aportes han sido la Agenda para el Desarrollo de 1994 (A/48/935), el Informe Brahimi para la Construcción de Paz del año 2000 (A/55/305-S/2000/809), el Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos del 2001 (A/55/985 - S/2001/574) y el Informe sobre Diplomacia Preventiva del 2011 (S/PV.6621).

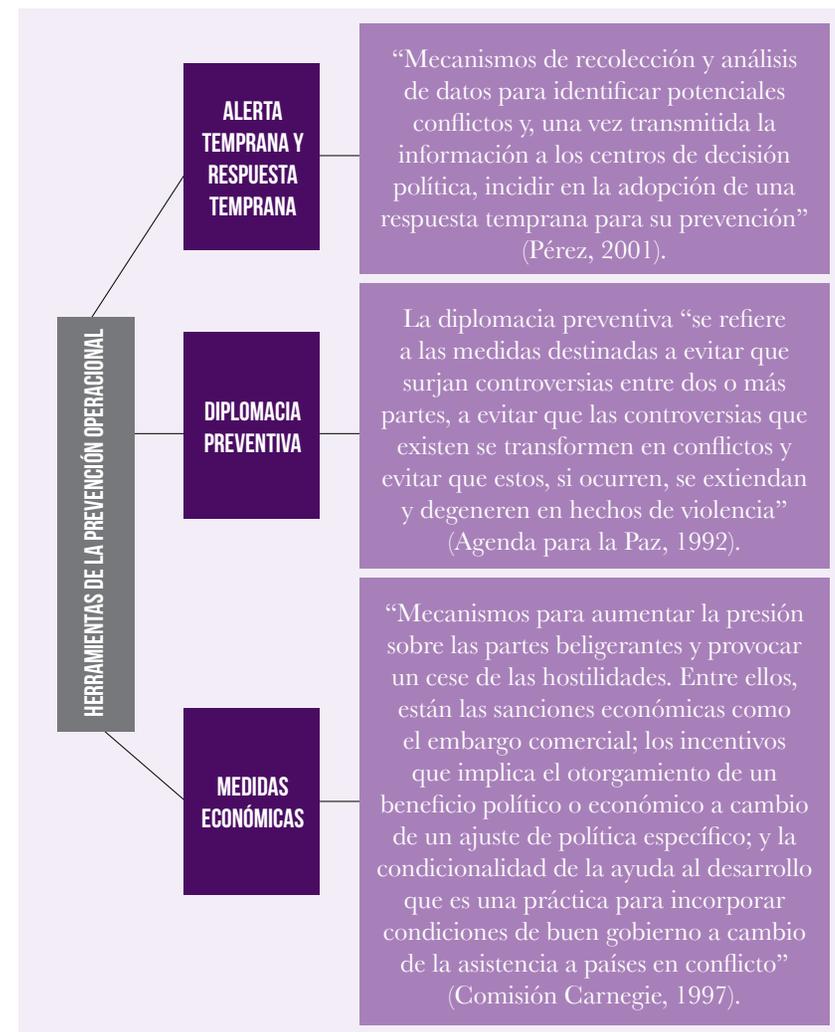


Figura 4. Herramientas de la prevención operacional.

En 2001, el Secretario General presentó su primer informe sobre la prevención de conflictos armados o violentos, donde incluyó la diferenciación entre la prevención operacional y la estructural hecha por la Comisión. El informe destacaba: (i) la importancia de la apropiación de una estrategia preventiva en el corto y largo plazo; (ii) la necesidad de una mayor coordinación entre las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los gobiernos y la sociedad civil; (iii) la importancia de los enfoques multisectoriales en la prevención de conflictos, como la niñez y los temas de género. En consideración, “el Informe ofreció un marco de

PREVENCIÓN ESTRUCTURAL

La **prevención estructural** “consiste en estrategias destinadas a enfrentar las causas profundas del conflicto armado o violento. Incluye estrategias para satisfacer las necesidades básicas de las personas en términos económicos, sociales, políticos, culturales y humanitarios, así como la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra o por graves crisis. Este tipo de prevención requiere de una mirada retrospectiva, que analiza las raíces más profundas de los conflictos, permitiendo que el esfuerzo de la prevención sea sostenible. También refleja una agenda de prevención que incorpora el desarrollo humano y sostenible, la democracia, el respeto por los derechos humanos y la paz, basándose en los principios fundamentales de la seguridad humana. La prevención estructural pretende combatir las causas de la violencia futura”. (Rafael, 2004).



referencia para el cambio de una “cultura de reacción” a una “cultura de prevención” (Mesa et al, 2008).

En 2006, en el segundo informe sobre prevención de conflictos armados o violentos, el Secretario General incluyó un nuevo ámbito de acción preventiva: la prevención sistémica.

La prevención sistémica se refiere a las “medidas para enfrentar el riesgo mundial de los conflictos que trascienden a Estados concretos”. (ONU, 2006).



La prevención sistémica o sistemática, considera que el medio más eficaz para prevenir una crisis consiste en limitar los efectos de los factores de riesgo. Así, algunas de las principales fuentes de tensión en la sociedad pueden encararse a nivel del sistema y a escala mundial.

Ejemplo

El informe del Banco Mundial, en 2003, titulado *Breaking the Conflict Trap*, afirmó que “muchas de las cosas que harían más difícil que estalle una rebelión, exigen la acción en el ámbito regional o mundial, y la comunidad internacional puede disuadir activamente sin tomar partido en las disputas políticas”.

Medidas de prevención sistémica dirigidas a establecer normas y criterios:

- “Reducir el acceso ilícito a los recursos para el conflicto violento a través de la regulación de bienes en los mercados en conflicto, como diamantes, armas pequeñas, entre otras. En estas áreas, la prevención del conflicto está estrechamente ligada al antiterrorismo y a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.
- Promover el cambio de los regímenes jurídicos internacionales para bienes prohibidos como los narcóticos, con el fin de despojarlos de su prima de riesgo y reducir el valor de las tierras de cultivo y fronteras no vigiladas.
- Bloquear las actividades que crean situaciones que fomentan el conflicto: medidas anticorrupción, políticas contra el blanqueo de dinero, normas y sanciones contra la compra de contratos de futuros botines de guerra o los seguros contra secuestros que suscriben las grandes empresas, prohibición del uso de fondos públicos para pagar rescates.
- Crear incentivos para la conducta pacífica: acceso a ayuda, asistencia a las iniciativas para los países pobres y endeudados.
- Proteger a los países de los efectos de los cambios bruscos del precio de productos básicos.
- Imponer sanciones a conductas prohibidas mediante el desarrollo de la legalidad internacional, como por ejemplo, por medio de la Corte Penal Internacional (CPI)”. (Rubin, 2005).



En septiembre de 2000, el Primer Ministro del Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una comisión internacional independiente sobre intervención y soberanía de los Estados. Al inaugurar la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado, el 14 de septiembre de 2000, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, dijo que el mandato de la Comisión sería promover un debate exhaustivo sobre esas cuestiones y favorecer un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica -y a menudo de la parálisis- a la acción.

En 2002, la Comisión presentó su informe final y en el marco del debate sobre el “derecho de injerencia humanitaria” aportó el concepto de la “Responsabilidad de proteger”.

La Responsabilidad de Proteger se refiere a que “los Estados soberanos, tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse, pero si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional”.



En este sentido, la Comisión estableció que cuando la población sufra graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001).

El informe mencionado examinó el alcance de esa responsabilidad: quién debe ejercerla, con qué autoridad, cuándo, cómo y dónde ha de hacerlo. Además, señaló que la responsabilidad de proteger abarca la responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir, destacando la de prevenir como una prioridad, bajo el sustento de que siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir. En septiembre de 2005, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, todos los Estados Miembros aceptaron la responsabilidad de proteger. Este concepto sigue en discusión y evolución⁴⁵.

En 2005, se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz (Peacebuilding Commission) (A/RES/60/180), responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de paz y de facilitar el diálogo entre los actores principales (Mesa, 2009).

La Comisión señaló: “La necesidad de adoptar una estrategia amplia de prevención de conflictos, en la que se tengan en cuenta las causas básicas de los conflictos armados y de las crisis políticas y sociales de manera global, en especial mediante la promoción del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la reconciliación nacional, la buena gobernanza, la democracia, la igualdad entre los sexos, el imperio de la ley y el respeto y la protección de los Derechos Humanos” (S/RES/1625, 2005).



45 Ver al respecto: <http://www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>

En 2011, el Secretario General de las Naciones Unidas, presentó un informe al Consejo de Seguridad, que resalta la importancia de la diplomacia preventiva en toda clase de conflictos existentes y como parte de estrategias más amplias para promover la paz. A partir de esta premisa, analiza los riesgos y obstáculos que siguen entorpeciendo los esfuerzos de prevención en el mundo e identifica los elementos clave que, en la experiencia de las Naciones Unidas y sus colaboradores, han demostrado ser fundamentales para maximizar el éxito de estos esfuerzos: alerta temprana, la flexibilidad, las asociaciones, la sostenibilidad, la evaluación y los recursos. El informe concluye con recomendaciones para fortalecer aún más la capacidad internacional para la diplomacia preventiva en los próximos años (S/2011/552).

La conjunción de esfuerzos de la sociedad civil, los Estados y los organismos internacionales de protección y promoción de Derechos Humanos, ha instalado la prevención en la agenda mundial de la cooperación como elemento central de la construcción de paz.

CASO DE ESTUDIO

Reforma constitucional en Bolivia, efectos positivos de la prevención de conflictos

La judicialización de la política se desarrolló en la década de los noventa. Este fenómeno consiste en el hecho de que “ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos y que se consideraba que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por los jueces o al menos son fuertemente condicionados por decisiones judiciales, lo cual implica, a su vez, que muchos actores sociales empiezan a formular sus demandas en términos jurídicos y judiciales”. (Uprimny, 2007).



Este nuevo rol del derecho surge de los mecanismos de control judicial creados por los regímenes democráticos en América Latina, Europa oriental y Asia, bajo el entendido de que ello contribuiría a someter a las autoridades políticas al imperio del derecho (Ginsburg, 2003, Sieder et al, 2011).

Bajo esta lógica, el conflicto que se expone a continuación, exterioriza esa apuesta de la sociedad boliviana por generar cambios en el marco

jurídico, para lograr una transformación política, social, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. En este caso, la sociedad demandaba una nueva Constitución Política que integrara el derecho con las necesidades y la construcción democrática y amplia de la vida social.

Igualmente, este caso ilustra la visibilidad y protagonismo que ha tenido el movimiento indígena a lo largo del continente, especialmente a partir de la década de los noventa. Estos movimientos cuestionan el proyecto de Estado-Nación liberal democrático -la democracia liberal en sí- y la forma excluyente en la que son tratados por la sociedad y buscan extender el significado de la ciudadanía, para incluir derechos más amplios como los derechos colectivos (PNUD, 2007-2008). Este conflicto es, a su vez, político, social y étnico, lo que refuerza la idea de que los conflictos se traslapan en sus categorías.

Antecedentes⁴⁶

En 2006, luego de ganar las elecciones generales con 54% de los votos, comenzó el mandato del Presidente Evo Morales, siendo el primer presidente indígena en un país mayoritariamente indígena (62%) y con una larga historia de discriminación. Durante la campaña electoral, él y su partido, el MAS, se comprometieron a impulsar una nueva Constitución Política que cambiara la estructura institucional del Estado.

A partir del 2000, los movimientos sociales, las organizaciones indígenas, las fuerzas de izquierda y un importante sector de intelectuales, promovieron una campaña para convocar a una Asamblea Constituyente. Esta demanda fue creciendo a partir del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002, y su caída en 2003 aceleró el proceso. En una reforma constitucional en 2004, su sucesor, Carlos Mesa, incorporó las figuras de Referéndum y Asamblea Constituyente abriendo así el camino para el cambio.

⁴⁶ Este caso será presentado como un resumen del informe del PNUD sobre la prevención de conflictos en Bolivia. Para la ampliación de esta información puede revisarse directamente el informe llamado “No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia”. Elaborado por Elena Diez Pinto en 2011. Está disponible en: http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/bolivia_story_ofconflictdialogueandpeacebuilding.html

La discusión y aprobación del proyecto constituyente fue la principal fuente de los conflictos políticos y sociales que vivió el país desde 2006. Varios observadores coinciden en que el proceso constituyente no fue aceptado por los sectores cívico-regionales de las tierras bajas, ni por los partidos de la oposición de centro-derecha, porque implicaba la introducción de cambios profundos en las estructuras del país y relacionaban este proyecto como una herramienta del MAS, para perpetuarse en el poder sin respetar las formas de la democracia representativa. Para algunos analistas, sin embargo, las causas del conflicto son de carácter histórico y estructural y el proceso constituyente encausado por el Gobierno del Presidente Morales habría sido el escenario para ponerlas en el centro del debate político-nacional.

El Conflicto

En agosto de 2006 se instala la Asamblea Constituyente, en Sucre. Varios sectores tenían la esperanza de que se abriera un espacio de diálogo y encuentro para generar un nuevo pacto social para los bolivianos. Sin embargo, la Asamblea acabó convirtiéndose en el espejo que reflejaba la división existente en el país.

El primer conflicto surgió por el desacuerdo entre el MAS y los partidos de oposición sobre el reglamento de debates; es decir, sobre las reglas de procedimiento. El oficialismo pretendía que se aprobaran por mayoría absoluta y la oposición exigía que fuera por los dos tercios establecidos en la Ley de Convocatoria.

El segundo conflicto fue producto de la aprobación de la reglamentación de la nueva Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), a la que se oponían los propietarios de tierras, sobre todo los de Santa Cruz, señalando que ésta tendría un carácter confiscatorio. En ambos casos, se organizaron movilizaciones que fueron polarizando las posiciones políticas en contra y a favor del Gobierno. En consideración, para evitar mayores tensiones en la Asamblea, el Gobierno retiró temporalmente el reglamento de la Ley. Hacia finales de 2006, la Asamblea Constituyente estaba paralizada y en un ambiente social tensionado que incluyó movilizaciones, huelgas de hambre, bloqueos de carreteras y paros cívicos.

En 2007 se impulsaron tres acuerdos partidarios entre el Gobierno y la oposición que los movimientos cívicos regionales rechazaron, provocando huelgas, paros y bloqueos. Aun así, se logró reiniciar los debates, que si bien permitieron ciertos avances en el proceso constituyente, no lograron sacar del atasco a la Asamblea Constituyente.

- **La primera concertación:** En febrero, se acordó que la forma de votación de los artículos fuera por mayoría simple, pero que el texto global de la nueva Constitución fuera aprobado por los dos tercios. Los artículos que no lograran este porcentaje tendrían que aprobarse por referéndum.
- **La segunda concertación:** En julio se debatieron las reglas y procedimientos y el periodo de funcionamiento. Se acordó promulgar una Ley de Ampliación de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales hasta diciembre de 2007.
- **La tercera concertación:** Entre los meses de octubre y noviembre se acordó la creación de un “Consejo Político Suprapartidario” bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República, en el que participaron las 16 fuerzas constituyentes. El Consejo buscaba conciliar los principales temas de controversia del proceso constituyente.

Todos los partidos, excepto el principal partido de la oposición PODEMOS, firmaron un documento en el cual se lograron acuerdos en relación al tipo y organización de los poderes del Estado, la propiedad de los recursos naturales, las formas de propiedad y el régimen de autonomías -reconociéndose la autonomía municipal, departamental, regional e indígena-. No obstante, el acuerdo partidario no logró frenar las movilizaciones que impedían la realización de las sesiones plenarios. Los movimientos cívicos habían bloqueado efectivamente la Asamblea Constituyente con manifestaciones cada vez más violentas. El Consejo Político Suprapartidario se disolvió y al agotarse las salidas negociadas, el oficialismo concluyó las deliberaciones de la Asamblea Constituyente en Sucre. Nunca más volvería el pleno constituyente a reunirse en esa ciudad.

El 23 de noviembre de 2007, se realizó la última sesión plenaria de la Asamblea Constituyente, con la sola presencia de representantes del MAS. La bancada oficialista aprobó el “grueso” del nuevo texto

constitucional, en medio de protestas y enfrentamientos violentos. Luego, la mayoría oficialista en el Congreso de la República facultó el traslado de sede de la Asamblea Constituyente a Oruro, donde se aprobó “en detalle” el texto constitucional el 9 de diciembre, con el apoyo del oficialismo y de algunos opositores.

A inicios de 2008 se habían instalado en el país dos lógicas políticas polarizadas. Por un lado, el Gobierno tratando de realizar un referéndum para ratificar el texto constitucional -para el que no tenía mayoría-; por el otro, los grupos opositores rechazando la Constitución aprobada en Oruro e indicando que dicha aprobación se había realizado en condiciones irregulares, lo cual abrió un proceso de aprobación propio de las “autonomías” en cuatro departamentos del este y sur del país. A lo largo del año, hubo varios intentos de diálogo, todos infructuosos, hasta que finalmente la violencia se desbordó en Pando y los actores debieron sentarse a dialogar.

Entre el 18 de septiembre y el 5 de octubre de 2008, en Cochabamba, se desarrolló el diálogo entre el Presidente, el Vicepresidente, los partidos políticos y los prefectos opositores. La novedad de este diálogo fue la participación de observadores internacionales, incluyendo a la ONU, la OEA, UNASUR y la Unión Europea, así como las iglesias católica, evangélica y metodista. Este diálogo viabilizó el proceso constituyente en adelante.

Días después del cierre del diálogo de Cochabamba, se iniciaron negociaciones en el Congreso de la República, sin contar con un plan concreto sobre cómo proceder. Lo único que sí estaba claro, era que las fuerzas políticas del Congreso debían resolver y acordar un conjunto de divergencias sobre el nuevo texto constitucional, de manera que se lograran los dos tercios de votos necesarios para aprobar la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente.

Finalmente, el 21 de octubre de 2008, se acordó un texto constitucional y fue promulgada la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente y Dirimidor (Ley 3942). La nueva Constitución Política del Estado quedó aprobada en enero de 2009 con el voto del 61% de ciudadanos, terminando así el ciclo de conflicto alrededor del tema constituyente.

La Prevención de conflictos en el caso concreto

El proceso constituyente desarrollado entre 2006 y 2008, fue una oportunidad para contribuir a la gobernabilidad democrática del país. En el 2007, el PNUD inició la implementación de mecanismos de prevención de conflictos dirigidos a contribuir en la crisis política que vivía Bolivia. Para ello, se vio en la necesidad de revisar, profundizar y ampliar sus esfuerzos en prevención de conflictos. El mecanismo utilizado consistió en apoyar a la Corte Nacional Electoral para facilitar diálogos sociales, procesos de resolución de conflictos y promover el debate político. Así mismo, se apoyó el trabajo de la Asamblea Constituyente, la cual desarrolló importantes intercambios de experiencias y lecciones aprendidas de otros países de la región involucrados en procesos similares.

En este caso, el mecanismo se desarrolló en dos niveles:

- Se creó un mecanismo de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), que fue una herramienta de análisis político y estratégico que aportaba insumos de calidad para la toma de decisiones (*en el momento de la crisis de la Asamblea Constituyente en octubre de 2007, el PAPEP encargó un estudio sobre el tema autonómico que sirvió en las comisiones de concertación convocadas*).
- Se creó un equipo especializado en temas de gobernabilidad, al interior de PNUD, cuyo trabajo fue impulsar la construcción de relaciones de confianza con una diversidad de actores políticos y sociales. El objetivo fundamental era servir de medio entre los diferentes actores, procurando, que aún en momentos críticos cuando en el país se cerraban espacios de interlocución debido a la polarización política, existieran espacios amplios y propicios para el diálogo.

La conflictividad política de este caso fue producto de visiones diferentes sobre la política y la proyección de la sociedad boliviana y a este tipo de conflictos es preciso tratarlos con medidas democráticas que permitan la consecución de la paz. Como se ha señalado a lo largo de este curso, la conflictividad por sí misma no es el problema, ya que ésta impulsa y promueve cambios sociales; el punto fundamental es evitar que las salidas que se busquen para resolverla sean violentas.



2.3 ALERTA TEMPRANA

ALERTA TEMPRANA

Los **sistemas de alerta temprana (SAT)** son “instrumentos de prevención de conflictos sociales consistentes en un conjunto de metodologías y procesos que permiten recoger de manera ordenada, sistemática, consistente y constante la información referente a situaciones de riesgo sobre conflictos sociales (violencia, escalamiento y polarización) a través de indicadores previamente desarrollados; de tal manera que se pueda generar información, analizarla y producir reportes que alerten o provoquen la actuación temprana y coordinada de las partes o actores o la puesta en marcha de estrategias adecuadas ante la inminencia de un conflicto social”. (Huamani, 2012 (b):27).



Tanto la alerta temprana como la prevención de conflictos son estrategias de planeación que buscan adelantarse a la ocurrencia de los conflictos. Ambos *“abarcan una gama compleja de enfoques y metodologías a partir de los análisis actuales de los eventos históricos, antecedentes, medios, investigación de campo, muestreo estadístico, pre-negociación, consultas de terceros, mediaciones y sesiones de formación, entre otros”*. La diferencia más importante es que la alerta temprana busca abordar las causas profundas de los conflictos, mientras la prevención de conflictos busca fundamentalmente crear un plan de acción para transformar o resolverlos. (Blénesi, 1998).

Una de las tareas cruciales en la alerta temprana es “determinar dónde y cuándo es probable que se produzcan los conflictos más peligrosos, de modo que los niveles más adecuados de respuesta estén asociados con ellos”. (Blénesi, 1998).



Modelos de aplicación y elementos básicos de la alerta temprana

Existen tres modelos generales para el desarrollo de sistemas de alerta temprana, según Ortiz y Álvarez (2006):

PRIMER MODELO

Involucra la recolección de información diacrónica de tipo estadístico y la construcción de modelos matemáticos predictivos.

SEGUNDO MODELO

Tiene un carácter más cualitativo y se basa en la consulta constante de expertos a través de cuestionarios. Estos expertos, son muchas veces analistas políticos, periodistas, políticos respetados y líderes comunitarios quienes a través de entrevistas a profundidad expresan las tendencias más importantes de la conflictividad en sus comunidades.

TERCER MODELO

Considera el monitoreo y análisis de las noticias, especialmente de las agencias independientes.

Otra forma de clasificar los sistemas de alerta temprana, es la que propone Davies (2000), según la cual existen tres modalidades principales: estadístico, interpretativo y analítico, como se observa a continuación:

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA, SEGÚN DAVIES (2000).

EL ENFOQUE ESTADÍSTICO	EL ENFOQUE INTERPRETATIVO	ENFOQUE ANALÍTICO
Se basa en el uso de datos seriados, usualmente de carácter diacrónico, sobre algunos indicadores específicos de conflictividad.	Se basa en los reportes de situación de diferentes países, es decir, tiene un carácter más cualitativo. Este modelo coincide con el modelo cualitativo señalado previamente.	Intenta integrar los datos estadísticos en modelos teóricos, con el objeto de anticipar hechos futuros. Este sería el modelo que Davies aporta como mecanismo para integrar los métodos estadísticos con los análisis de situación que se producen en el marco de la situación conflictiva.

Figura 5. Clasificación de los sistemas de alerta temprana, según Davies (2000).

Elementos básicos de los sistemas de alerta o prevención temprana:

a). “Información de los elementos del conflicto:

- Identificación de los mecanismos de alerta temprana fiables. Las personas seleccionadas para cumplir con esta tarea deben ser confiables, bien preparadas, tener los conocimientos básicos necesarios, ser capaces de identificar el problema para seleccionar la información relevante y tener un enfoque imparcial y alejado del problema.
- Identificación de los grupos objetivo. Desde el inicio de la situación conflictiva, es fundamental tener una visión clara sobre quiénes son las víctimas y quiénes son los agresores. La diferenciación es fundamental, ya que cada grupo objetivo requiere un enfoque específico.

b) Elementos de la acción:

- Identificación de la audiencia.
- Intercambio de información sobre situaciones concretas de crisis donde las tensiones son evidentes.
- Capacidad de supervisar el desarrollo del proceso.
- Inicio de las medidas preventivas más adecuadas.

c) La recopilación de información:

- Los recolectores de información deben tener un conocimiento intrínseco de la comunidad que se examina, estar familiarizados con su fondo cultural, su idioma y deben gozar de la confianza y el respeto de la gente.
- El sistema necesita estimar la dinámica de la situación de crisis antes de que se alcance “el punto de no retorno”.
- La información debe describir los factores determinantes de la situación de conflicto dentro de la comunidad elegida. Se debe estimar las fuentes y condiciones previas del conflicto en el momento oportuno porque todos estos elementos, en última instancia, determinan las medidas preventivas.
- El sistema también debe basarse en experiencias pasadas y buscar información sobre la manera en que se han enfrentado las crisis y, si es posible, volver a aplicar esos métodos”. (Blénesi, 1998).

De antemano, es importante crear canales de comunicación de modo que, incluso en situaciones de crisis donde las tensiones son evidentes, el intercambio de información pueda tener un flujo adecuado.

Adicionalmente, es necesario diseñar varios planes de acción para hacer los cambios necesarios, de acuerdo con la situación. Las medidas preventivas pueden diferir dependiendo del caso concreto y, por tanto, para seleccionarlas se requiere especial atención al diagnóstico y a la preparación de la implementación.

En suma, los Sistemas de Alerta Temprana, son instrumentos para la elaboración de estrategias de prevención ante conflictos violentos o armados. Sin embargo, sólo serán eficaces en la medida en que exista una respuesta temprana. Es decir, se requiere de la comprensión de la situación mediante el diagnóstico anticipado del conflicto, así como del seguimiento analítico de los procesos y del contexto, pero siempre en la lógica de identificar medidas adecuadas adaptadas a la situación específica. La capacidad de generar resultados positivos en la creación de una alerta temprana eficaz, está unida a la formulación de una política sostenida, sustentable y, sobre todo, acompañada por el reconocimiento y voluntad de la sociedad en donde se aplica (Matveeva, 2006).

2.4 RECUPERACIÓN TEMPRANA⁴⁷

RECUPERACIÓN TEMPRANA

Es la respuesta a la ocurrencia de una catástrofe que inevitablemente genera una crisis, de esta manera, es un proceso de transformación que se inicia inmediatamente después del comienzo de una crisis. Las prioridades son producir resultados inmediatos para las poblaciones más vulnerables y promover oportunidades para la recuperación; una respuesta que debe evolucionar -con el tiempo- a una recuperación a largo plazo.



La programación de la recuperación a lo largo de la transición, está pensada para la restauración de servicios sociales básicos, infraestructura, oportunidades para el establecimiento de medios de vida y capacidad de gobierno. Para lograr todo esto, la base de la recuperación debe iniciarse en la fase humanitaria o de emergencia. La atención inicial básica se centrará en las intervenciones para salvar vidas, pero cuanto

⁴⁷ Este apartado está basado en la amplia experiencia del PNUD en temas de recuperación temprana. La fuente del tema es: "Guía sobre recuperación temprana". Clúster sobre Recuperación temprana (CWGER-PNUD; grupo de trabajo UNDG-ECCHA sobre transición. Ginebra, 2008.

antes empiece el trabajo de recuperación se podrán estabilizar las áreas afectadas y más corto y efectivo será el proceso de recuperación. Una recuperación temprana eficaz, permite que las instituciones regionales, progresen en el suministro de servicios básicos y asuman funciones de gobierno tales como: la seguridad, la administración local y la justicia.

Objetivos⁴⁸

- Aumentar las operaciones de asistencia a emergencias permanentes a través del desarrollo de los programas humanitarios, con el objetivo de garantizar que sus contribuciones se conviertan en activos para el desarrollo a largo plazo y, por tanto, fomenten la autosuficiencia de las poblaciones afectadas y ayuden a reconstruir los medios de vida.
- Apoyar iniciativas espontáneas de recuperación por parte de las comunidades afectadas, y cambiar la dinámica de los riesgos y conflictos.
- Establecer las bases para una recuperación a largo plazo.

Principios Fundamentales de la Recuperación Temprana

La experiencia en las operaciones de recuperación, sugiere que el proceso se debería regir por principios que hayan sido identificados como favorables a la sustentabilidad y a una transición exitosa. En el siguiente esquema, se presentan estos principios fundamentales que deberían adoptarse a lo largo de las etapas de evaluación de las necesidades, planificación, programación, monitoreo y evaluación del proceso de implementación de la recuperación temprana:

- **"Garantizar la propiedad nacional del proceso de recuperación temprana,** a través del máximo compromiso posible de las autoridades nacionales y locales en la planificación, ejecución y monitoreo de las acciones de recuperación.
- **Fomentar las capacidades locales y nacionales,** garantizando que la asistencia técnica externa complemente las capacidades existentes y que sea vista como un apoyo, más que como una pauta, por parte de los actores nacionales.

⁴⁸ Idem 47.

- **Utilizar y fomentar las prácticas de participación para identificar necesidades**, mejorar las capacidades para fortalecer las comunidades y crear las bases de una participación sustentable, libre, activa y significativa a lo largo de todas las fases del proceso de recuperación temprana.
- **Desarrollar las capacidades para fomentar relaciones de trabajo constructivas e inclusivas**, entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.
- **Aplicar la Acción sin Daño**. La asistencia externa no es neutral, sino que se convierte en parte del contexto en el que se suministra y, por ello, puede reforzar, no intencionadamente, la dinámica del conflicto actual o latente.
- **Maximizar las sinergias entre los diferentes actores**, a través de la coordinación eficiente de las partes interesadas en el proceso de recuperación temprana, por medio del intercambio de información y la promoción de la integración, para evitar repeticiones y brechas optimizando los recursos disponibles para una recuperación sustentable.
- **Incluir medidas para la reducción de riesgos y la prevención de conflictos en el proceso de recuperación temprana**, garantizando que las decisiones clave se basen en la evaluación de riesgos. Las evaluaciones de riesgos, vulnerabilidades y capacidades informarán acerca de los esfuerzos para reducir riesgos.
- **Aumentar la capacidad para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas**, para que la población pueda responsabilizar a los gobiernos y autoridades locales, de la implementación de planes y programas de recuperación temprana, que permitan lograr compensaciones, si no se resolvieron algunas de sus quejas o reclamos legítimos.
- **Establecer intervenciones de recuperación temprana** con base en el conocimiento minucioso del contexto en el que tienen lugar, incluyendo la dinámica del conflicto que se pueda ver reforzada a causa de estas intervenciones.

- **Garantizar la integración de otros temas transversales**, tales como género, medio ambiente, seguridad, derechos humanos y VIH/SIDA, en las fases de análisis, planificación, implementación, monitoreo y evaluación, a través del uso de herramientas y habilidades adecuadas.
- **Fomentar la igualdad y el desarrollo de capacidades locales** para evitar cualquier tipo de discriminación, sea por raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, tendencia política u otra opinión, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otro estado. Los programas de recuperación, deberían identificar y abordar los principales estereotipos de la discriminación, la desigualdad y la exclusión que surgen como resultado u origen de un conflicto violento.
- **Promover la igualdad de género a través de la evaluación de las necesidades y las vulnerabilidades particulares a través del análisis de género**. Los roles de la mujer, en la transición, están profundamente afectados por la forma en que los esfuerzos de recuperación la incluyen a ella y a sus necesidades en la evaluación, la planificación y la programación.
- **Realizar evaluaciones eficaces** de las necesidades y capacidades para determinar objetivos y prioridades en la recuperación temprana.
- **Monitorear, evaluar y aprender**, a través de técnicas y mecanismos de participación adecuados, que permitan la identificación oportuna de medidas correctivas y tomar en cuenta las experiencias y las voces de la población.
- **Elaborar y/o reorientar iniciativas de desarrollo** en curso, para garantizar que fortalezcan la resistencia y la capacidad de las comunidades afectadas; estas deberán ser revisadas para evitar que contribuyan al aumento de la vulnerabilidad”.

CASO DE ESTUDIO

Haití : Recuperación Temprana.

El 12 de enero de 2010, un terremoto de magnitud 7,0 azotó a Haití causando más de 300.000 muertes y desplazando a 1,5 millones de

personas. El mundo reaccionó rápidamente, enviando equipos de ayuda y recuperación y prometiendo contribuciones y asistencia para el proceso de reconstrucción de un país que ya presentaba altísimas tasas de pobreza y desigualdad y profunda conflictividad social, política y económica.

La respuesta temprana frente a la crisis provocada incluyó:

- El restablecimiento urgente del empleo a través del programa “Dinero por Trabajo” en las comunidades afectadas de Puerto Príncipe, haciendo limpieza de escombros de las calles, las casas y las instalaciones públicas.
- Especialmente, la puesta en práctica de sistemas de recolección de desechos sólidos en áreas urbanas afectadas;
- La organización de obras públicas de emergencia que requerían mano de obra y facilitar las operaciones humanitarias;
- El apoyo a la planificación y coordinación estratégicas en materia de recuperación temprana;
- La preparación de instancias de apoyo técnico para el Gobierno y para los Coordinadores municipales de la recuperación.

Sin embargo, las medidas en Haití van mucho más allá que la atención inmediata. La cooperación internacional ha utilizado el mantenimiento de la paz, como vehículo para construir la capacidad del Estado. El terremoto dejó al descubierto la abierta debilidad del Estado para manejar los conflictos y la extrema necesidad de la cooperación internacional. Desafortunadamente, Haití ha sido manejada por una élite que defiende sus propios intereses y ha tenido poca capacidad para impulsar las reformas y cambios que la sociedad demanda (Mendelson Forman, 2012).

Los resultados de la presencia de la cooperación internacional no han logrado los avances esperados y, por el contrario, la dependencia de los recursos y la acción de los agentes internacionales es permanente. Así, por ejemplo, la Fuerza de Policía sigue siendo excepcionalmente débil y la seguridad se mantiene por las fuerzas de paz de la ONU (Mendelson Forman, 2012).

La inestabilidad del país tiene diversos factores, entre ellos, las pandillas juveniles, el ex personal militar, la pobreza, la falta de desarrollo y la incapacidad para superar el legado colonial, que mantienen a Haití en una condición crítica. En este caso, no ha sido posible hablar de éxito en materia de transformación de los conflictos.

La necesidad de análisis sensible a los conflictos y la prevención de conflictos, son mecanismos que han mantenido el trabajo de construcción de paz. Las Naciones Unidas han construido un modelo de ayuda que busca la independencia del desarrollo de la isla sin la presencia constante de la ayuda internacional. Esto no ha sido tarea fácil. De un lado, porque mucha de la ayuda que prometieron los Estados durante el terremoto no llegó o no ha sido suficiente para la magnitud del problema, lo cual debilita las tareas de recuperación; y de otro lado, nuevos desastres naturales ocurrieron. En octubre de 2012, el huracán Sandy nuevamente devastó el país causando graves daños, numerosas personas heridas y muertas.

En este caso, se puede apreciar cómo las medidas de prevención y recuperación temprana, aunque buscan la superación de los conflictos anteriores y sobrevinientes, sólo logran atender parcialmente los problemas. Diversas medidas, amplias y sistemáticas que involucren de manera decidida a la comunidad internacional, requieren ser aplicadas y concertadas con todos los niveles sociales en Haití; mientras esto no sea posible, el país seguirá sumergido en un modelo sin salida.

2.5 INTERVENCIONES DE MECANISMOS INTERNACIONALES: LA NEGOCIACIÓN Y LA MEDIACIÓN

2.5.1 LA NEGOCIACIÓN

LA NEGOCIACIÓN

“Es un proceso de interacción y comunicación entre personas, que defienden unos intereses determinados que se perciben como incompatibles. La negociación, está condicionada por diversas circunstancias como: la actitud de las partes, el tiempo de la negociación y la importancia de factores externos, como la participación de mediadores, observadores o garantes”. (Fisas, 2005).



Se considera que los conflictos “están a punto” o que ya maduraron lo suficiente, como para someterse a un proceso de negociación, cuando se configuran los siguientes requisitos:

- “Cuando los conflictos son extremadamente complejos y prolongados en el tiempo;
- Cuando los esfuerzos por controlar o administrar el conflicto bilateralmente, es decir, por las propias partes contendientes, han llegado a un “impasse”;
- Cuando ninguno de los oponentes está dispuesto a seguir tolerando los costos crecientes de una escalada del conflicto;
- Cuando las partes contendientes están dispuestas a romper la situación de “impasse”, escogiendo un segundo mejor objetivo, es decir, cooperando de alguna manera o involucrándose en alguna comunicación o contacto” (Bejarano, 1995).

Elementos básicos de la negociación

La negociación supone la existencia de los siguientes elementos básicos para su desarrollo, según la clasificación identificada por Fisas (2005):

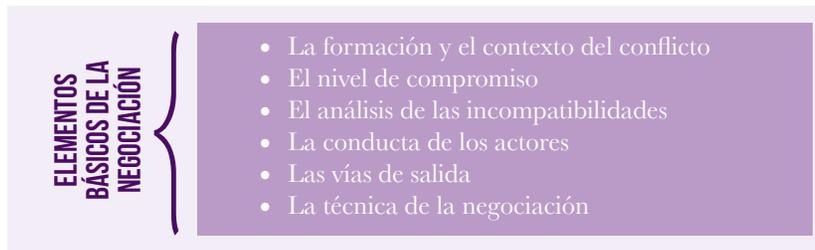


Figura 6. Elementos básicos de la negociación. (Fisas, 2005).

• La formación y el contexto del conflicto

La definición del contexto es un asunto fundamental a la hora de encontrar salidas de paz. Sus elementos están determinados por la conflictividad existente, sea social, económica, política, étnica, cultural. Como se ha señalado a lo largo de este curso, atender el contexto de los conflictos, implica reconocer la dimensión estructural y cultural de la violencia. Estos elementos son fundamentales, aun cuando no sean el centro de una negociación y conviene conocerlos con cierta profundidad, porque si la negociación da buenos resultados, puede llegar a incidir

directamente en el mismo. Con mayor razón, si la negociación aborda directamente estos temas -caso en el cual servirá como mecanismo para develar injusticias o como mecanismo de reparación- construirá la posibilidad de una paz positiva (Fisas, 2005).

• El nivel de compromiso

Fisas (2005) señala que la negociación, es un proceso voluntario y esperanzador, que integra la idea de que continuar en la violencia, sería peor para las partes y, por tanto, la construcción de paz es una apuesta que no está asegurada para ninguna de las partes, pero que busca lograr una solución aceptable para ambas.

• El análisis de las incompatibilidades

Un aspecto central, es que la negociación se hace entre partes que son contrapuestas, es decir, las negociaciones no pueden partir de la idea de que debe haber una identidad entre los actores. Las diferencias existen y el proceso de negociación no tiene el propósito de homogeneizarlas. Al contrario, la negociación sí puede proponerse identificar al máximo las compatibilidades, como lo resalta Fisas (2005), “dando visibilidad a aspectos no considerados o cambiando posiciones y actitudes a lo largo del proceso que permitan diluir diferencias”.

• La conducta de los actores

En el marco de un proceso de negociación, la conducta de los actores permite mayores y más rápidos acuerdos. En estos procesos, es fundamental la creación de confianza, respeto y la transparencia en lo que se dice y se hace. La buena voluntad de las partes en llegar a acuerdos, se verá claramente en la medida en que puedan clarificar las dudas y superar los malos entendidos que llegasen a darse en una negociación (Serrano 1993, Moore 1995, citados por Fisas 2005).

• Las vías de salida

La construcción de paz implica pensar en salidas innovadoras, adecuadas y eficaces, para que los actores del conflicto puedan ponerse de acuerdo y resolver el conflicto violento. La negociación, debe propender por encontrar un punto entre la incompatibilidad de los actores, sus intereses y la franja de asuntos negociables en los que se pueda adecuar una agenda común, dirigida a transformar la opinión inicial de la negociación.

• La técnica de la negociación

Moore (1995) señala que los factores de la negociación son: “los movimientos de las partes restantes, las normas de conducta, los estilos, su capacidad de percepción y su habilidad, sus necesidades y preferencias, su determinación, cuánta información posee el negociador acerca del conflicto, sus atributos personales y los recursos disponibles”; estos factores, hacen parte del proceso de negociación y de las técnicas que deben acompañarlo. Es importante resaltar que la técnica de negociación, cualquiera que ella sea, debe estar orientada por principios de transparencia, buena fe y voluntad de encontrar salidas, de lo contrario, será difícil o imposible lograr una paz positiva.

2.5.2 LA MEDIACIÓN

LA MEDIACIÓN

“Es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o solucionar un conflicto apoyándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables. La mediación se basa en la premisa de que, en el entorno adecuado, las partes en conflicto pueden mejorar sus relaciones y avanzar hacia la cooperación”. (A/66/811, 25). “La mediación es normalmente un proceso a corto plazo que, en cierta forma, y con la ayuda de los participantes, trata de aislar temporalmente los problemas en disputa con objeto de encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades. Sin embargo, algunas veces, la mediación se puede extender aun a las etapas de aplicación del acuerdo, a fin de evitar la reapertura de las negociaciones” (Folberg, 1992).



Elementos básicos de la mediación

Los elementos fundamentales de la mediación a tener en cuenta para lograr un proceso eficaz según las Naciones Unidas (A/66/811,25) son:



Figura 7. Elementos básicos de la negociación. Fisas (2005).

• Preparación

La preparación asegura que los mediadores tengan los conocimientos y las capacidades individuales requeridas, que se cuenta con un equipo cohesionado de especialistas y que se dispone del apoyo político, financiero y administrativo de la entidad mediadora. Durante esta etapa, se formulan estrategias para las distintas fases (la fase previa a las negociaciones, la de negociación y la de aplicación), sobre la base de un análisis integral del conflicto y la determinación de quiénes son las partes interesadas, incluido el examen de las iniciativas de mediación anteriores. Dado que el proceso de mediación nunca es lineal y que no se pueden controlar plenamente todos los elementos, las estrategias deben ser flexibles para responder al contexto cambiante. Un mediador preparado y con apoyo es capaz de gestionar las expectativas, mantener una sensación de urgencia evitando al mismo tiempo soluciones rápidas y responder de manera eficaz a las oportunidades y dificultades que se planteen en el proceso general.

• Consentimiento

La mediación es un proceso voluntario, pero requiere del consentimiento de las partes en conflicto para ser eficaz. Sin él, es poco probable que las partes negocien de buena fe o se comprometan con el proceso de mediación. Los mediadores deben llegar a un entendimiento común con las partes en conflicto, acerca del papel del mediador y las “reglas de juego” de la mediación. Este entendimiento puede cambiar durante el proceso por mandatos oficiales o por arreglos oficiosos con las partes. En todo caso, la integridad, la seguridad y la confidencialidad, son elementos fundamentales que deben estar presentes para alentar y mantener la mediación.

• Imparcialidad

El mediador tiene que poder llevar un proceso equilibrado, en el que se trate a todas las partes de manera justa y no debe tener un interés material en el resultado. Para ello, es necesario que pueda conversar con todas las partes pertinentes para resolver el conflicto. Imparcialidad no es sinónimo de neutralidad, pues por lo general, un mediador tiene el mandato de defender y velar por el respeto a determinados principios y valores universales, y es posible que tenga que señalárselos a las partes de manera explícita.

• *Carácter inclusivo*

Se refiere a la medida y la manera en que tanto las opiniones como las necesidades de las partes en conflicto, y otros interesados, se representan e integran en el proceso. El carácter inclusivo del proceso también incrementa la legitimidad del acuerdo de paz; además, reduce las posibilidades de que los actores excluidos intenten minarlo. Que un proceso sea inclusivo no implica que todos los interesados participen directamente en las negociaciones formales, sino que facilita la interacción entre las partes en conflicto y otros interesados, y crea mecanismos para incluir las diferentes perspectivas.

• *Coherencia, complementariedad y coordinación de la mediación*

La coherencia supone enfoques convenidos o coordinados, mientras que la complementariedad, se refiere a la necesidad de una división de funciones clara, basada en la ventaja comparativa entre los agentes que intervienen en los distintos niveles del proceso de mediación.

El número y la diversidad de los actores que intervienen en la mediación, hacen que la coherencia, la coordinación y la complementariedad sean esenciales pero difíciles de lograr. Cuando hay pluralidad de mediadores, es preferible tener uno principal de una sola entidad, que mantenga una alianza de colaboración estratégica y una coordinación con otras entidades mediadoras.

• *Acuerdos de paz de calidad*

La mediación debe velar porque los acuerdos de paz logren el fin de la violencia y el mayor grado de medidas que proporcionen una plataforma para alcanzar la paz, la justicia, la seguridad y la reconciliación de manera sostenible. En la medida de lo posible, los acuerdos deberían abordar los errores del pasado y crear una visión común para el futuro del país, teniendo en cuenta las diferentes consecuencias para todos los segmentos de la sociedad.

CASO DE ESTUDIO

Honduras: Intervención de la Organización de Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y países aliados.

En junio de 2009, Honduras vivió un golpe de estado que provocó la salida del presidente electo democráticamente, Manuel Zelaya, y la instalación de un gobierno de facto presidido por Roberto Micheletti, quien permaneció en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones en enero de 2010, en las que salió victorioso Porfirio Lobo.

La comunidad internacional rechazó el golpe de estado; la Unión Europea retiró a sus representantes diplomáticos, y la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó “el golpe de estado en la República de Honduras, que ha interrumpido el orden democrático y constitucional en Honduras y el legítimo ejercicio del poder, y la deposición del Presidente democráticamente elegido” e instó “a la inmediata e incondicional restauración del gobierno legítimo y constitucional del Presidente” (ONU, 2009).

Neus Ramis (2010) señala cómo el rechazo de la comunidad internacional se materializó en una paralización de las ayudas financieras por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y de sanciones económicas y el congelamiento de ayudas por parte de Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Inmediatamente después del golpe de estado, organismos internacionales y algunos países como Costa Rica⁴⁹, Colombia, Venezuela y Estados Unidos presentaron sus buenos oficios para servir de mediadores en el conflicto político. El presidente de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, facilitó de manera importante el diálogo entre las partes. Aunque en una primera instancia no fue posible lograr un acuerdo, esto sirvió de base para la creación del convenio que se constituyó en la “piedra angular” de la negociación política, el “acuerdo de San José”. En este acuerdo se proponía la creación de un gobierno de reconciliación nacional hasta las nuevas elecciones, previstas para el 29 de noviembre de 2009. Sin embargo, éste no se firmó debido a la negativa del

49 <http://www.infolatam.com/2009/07/07/honduras-micheletti-accepta-la-mediacion-de-oscararias/>

presidente de facto -Micheletti - de aceptar el regreso del depuesto presidente Zelaya (Ramis, 2010).

El exilio forzoso de Zelaya y la creciente inestabilidad política del país agravaron el proceso de diálogo. El presidente de Brasil, Lula da Silva, por su parte, demostró su apoyo hacia el destituido Zelaya, facilitándole su regreso hacia Honduras y dándole refugio en la sede diplomática brasileña situada en Tegucigalpa⁵⁰. Por su parte, Thomas Shannon, subsecretario de Estados Unidos para América Latina, encabezó otra iniciativa de mediación nacional. Partiendo del acuerdo de “San José” pretendió forjar un nuevo acuerdo más flexible y adaptable a las exigencias de ambos bandos, que no progresó (Ramis, 2010).

Dos días antes del golpe de Estado, la OEA había emitido una resolución que solicitaba la instauración de medidas preventivas en el país frente a la posibilidad de un conflicto político. Las circunstancias fácticas hicieron imposible su aplicación. Una vez ocurrido el golpe de estado, la OEA apoyó las diferentes iniciativas de mediación con el objetivo de encontrar una salida consensuada a la crisis. En aplicación del artículo 20 de la Carta Democrática, la Asamblea General de la OEA, a través de su Secretario General, José Miguel Insulza, realizó gestiones diplomáticas con el fin de restaurar la democracia en un plazo máximo de setenta y dos horas. Ante la falta de éxito, la OEA prosiguió con la aplicación del artículo 21 de la Carta que implicó la suspensión de Honduras como estado miembro de la OEA, en junio de 2009 (Ramis, 2010).

A principios de octubre de 2009, Insulza auspició una mesa de diálogo entre los representantes de Zelaya y Micheletti, llamada Guaymuras, que pretendía destrabar las negociaciones en torno al acuerdo de San José y proponer un nuevo pacto social y político para el país. En Guaymuras, la OEA también desempeñó funciones de coordinación de la Comisión de Verificación para los compromisos asumidos en este acuerdo y los que de él se derivasen. El 30 de octubre de 2009 se firmó el “Acuerdo Tegucigalpa-San José-Diálogo Guaymuras”, el cual dejaba la decisión de restitución del Presidente Zelaya al Congreso hondureño. El Congreso negó finalmente su restitución en diciembre de 2009⁵¹ y los

50 <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/internacional/america/098923/lula-condena-golpe-estado-honduras/>

51 http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/126/ir_a/politica/articulo/congreso-hondureno-nego-a-zelaya-su-regreso-al-poder.html. Revisada el 11 de octubre de 2012

hondureños fueron a las urnas para elegir nuevamente un presidente. Así, en noviembre de 2009, Porfirio Lobo fue elegido como nuevo presidente de Honduras para el periodo 2010-2014⁵². Sólo hasta la firma de un nuevo acuerdo entre el nuevo presidente de Honduras, Porfirio Lobo, y el expresidente Zelaya, en mayo de 2011, y con la mediación de los gobiernos de Colombia y Venezuela, fue posible el reingreso de Honduras a la OEA⁵³.

CASO DE ESTUDIO

El Salvador: Intervención de mecanismos internacionales: mediación y negociación en búsqueda de la paz.

En la hoja de ruta número dos, se observó el caso del conflicto armado vivido en El Salvador durante doce años. Las graves violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario fueron frecuentes en El Salvador durante la guerra.

Este apartado se centrará en los grandes esfuerzos de una mediación en un conflicto armado prolongado, en donde el Estado salvadoreño y el FMLN solicitaron su mediación y acompañamiento.

El 8 de octubre de 1984, el presidente José Napoleón Duarte hizo una “Oferta de Paz” en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y le ofreció al FMLN una amnistía general para los delitos políticos; propuso la eliminación de los métodos represivos y la posibilidad de participación política⁵⁴. Atendiendo a este llamado, el 15 de octubre, en la Palma Chalatenango, se llevó a cabo una reunión entre el Gobierno de la República y el FMLN, con la intermediación de la Iglesia Católica. El único acuerdo alcanzado fue crear una comisión mixta integrada por cuatro delegados de ambas partes. En consideración, el 30 de noviembre de 1984, se realizó una segunda reunión en Ayagualo, en la que se aprobaron las normas de procedimiento de la Comisión Especial (CIDH, 1994). No obstante, en 1985 se estancaron los diálogos iniciados.

52 <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2010/01/27/Noticias/Porfirio-Lobo-juramenta-a-nuevos-ministros>. Revisada el 11 de octubre de 2012.

53 <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/acuerdo-para-la-reconciliacion-nacional-y-la-consolidacion-del-sistema-democratico-en-la-republica-de-honduras/20110522/nota/1476629.aspx> Revisada el 11 de octubre de 2012

54 Ver al respecto: <http://www.embajadaelsalvador.com.ar/ID13.htm>

En 1989, cuando fue electo un nuevo presidente, Cristiani Burkard, del partido Alianza Republicana Nacionalista ARENA, se reiniciaron los diálogos tras las manifestaciones y reclamos surgidos desde la sociedad civil e instancias internacionales. A la reunión, asistieron dos representantes de la Iglesia Católica en calidad de testigos. Allí se celebró el "Acuerdo de México", en el cual se definió el marco conceptual de las negociaciones y se establecieron las reglas de procedimiento. El objetivo de la negociación aceptado por ambas partes fue el de "terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país y reunificar a la sociedad salvadoreña" (Pénate, 1995).

La segunda reunión tuvo lugar del 16 al 18 de octubre de 1989 en la ciudad de San José, Costa Rica, dando origen al "Acuerdo de San José", en el que se estableció la necesidad de lograr pactos sobre las condiciones que permitieran que en una primera etapa se lograra concertar un cese del enfrentamiento militar y todo acto que irrespetara los derechos de la población civil y que condujera a concertar el cese definitivo de las hostilidades dentro de un calendario acordado (CIDH, 1994).

A esta reunión asistieron como invitados, en calidad de testigos, un representante de la ONU y uno de la OEA, así como los dos representantes de la Iglesia Católica. Al mismo tiempo, en dicha reunión la comisión gubernamental de diálogo presentó al FMLN el documento: "Proposición del Gobierno de la República para lograr la paz, consolidar la democracia y reunificar a la sociedad salvadoreña", que planteaba, entre otros, el cese inmediato de las hostilidades y el compromiso del Gobierno de proteger la vida y la integridad física de los miembros del FMLN y de integrarlos a la vida pacífica y democrática del país. También ofrecía facilitar la constitución del FMLN como partido político y -como garantía global- le solicitaba de inmediato al Papa Juan Pablo II, al Secretario General de la ONU y al Secretario General de la OEA que como lo estimaran conveniente, pudieran constituirse en garantes de los compromisos, así como del desarrollo de todos los acuerdos (Fisas, 2010, Samayoa, 2002).

En noviembre de 1989, el FMLN lanzó la mayor de sus ofensivas militares. A pesar de esto la delegación gubernamental asistió al tercer encuentro previsto para los días 20 y 21 de noviembre, en la ciudad de

Caracas, Venezuela, sin que se presentaran los representantes del FMLN. Posterior a este suceso, se restablecieron los diálogos entre las partes con apoyo de las Naciones Unidas⁵⁵.

El 4 de abril de 1990, el Secretario General de las Naciones Unidas aceptó realizar sus buenos oficios señalando que llevaría a cabo ese esfuerzo a pedido del Gobierno y del FMLN porque recibió seguridad de ambas partes de que existía un propósito serio, de buena fe, de buscar dicho fin por la vía de la negociación. Seguidamente, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 637 que brindó su pleno apoyo al proceso. El Secretario General de las Naciones Unidas nombró a Álvaro de Soto, en calidad de representante del Secretario, quien llevó a cabo una reunión con las partes en Caracas, Venezuela, del 16 al 21 de mayo de 1990. En esa reunión se logró el "Acuerdo de Caracas", que contenía la agenda general y el calendario del proceso completo de negociación⁵⁶.

Por su parte, en El Salvador se constituyó una Comisión Interpartidaria que se comprometió a impulsar reformas para realizar avances en la democratización del país. Así, aumentaron el número de diputados en la Asamblea Legislativa, de 60 a 84, lo cual favoreció a los partidos políticos minoritarios. A la vez, se formó la comisión inter-gremial conformada por representantes de los sectores laboral, empresarial y gubernamental, con el objeto de buscar soluciones conjuntas a los diversos problemas que se planteaban.

En junio de 1990, el Gobierno y el FMLN firmaron en San José, Costa Rica, el Acuerdo sobre el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos, el cual definió el primer mandato específico de las Naciones Unidas que hizo posible la creación de la Misión de Verificación en Materia de Derechos Humanos. Posteriormente, se realizaron dos reuniones más en agosto y septiembre sin avances en la negociación. En octubre, las partes visitaron al Secretario General de las Naciones Unidas y allí se comprometieron a potenciar el proceso a través de un mecanismo de consultas y reuniones privadas, las que tuvieron lugar en diciembre de 1990 y en enero y febrero de 1991.

⁵⁵ *ibidem*

⁵⁶ Ver al respecto: <http://www.embajadaelsalvador.com.ar/ID13.htm>

Finalmente, en abril de 1991, en México, se realizó una reunión en la que se firmó la “Declaración de México”, que contenía los compromisos para reformar la Constitución en materia de las Fuerzas Armadas, el sistema judicial, los derechos humanos y el sistema electoral. Además, se creó la Comisión de la Verdad integrada por tres personalidades designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, quienes tuvieron a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 (Kruijt, 2008).

Luego de realizarse dos reuniones en México -en junio y julio de 1991- y al advertirse que se estaba perdiendo la dinámica del proceso, lo que ponía en peligro no sólo la confianza entre ambas partes, sino la depositada por la comunidad nacional e internacional, se tomó la decisión de que el Secretario General de las Naciones Unidas se involucraría personalmente en el proceso de negociación (CIDH, 1994).

El 27 de julio de 1991 se instaló en El Salvador la Misión de Observadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONUSAL), con mandatos que fueron prorrogados por el Consejo de Seguridad y cuya función fue la de verificar la observancia de los Derechos Humanos⁵⁷. En agosto del mismo año, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó al presidente Alfredo Cristiani y al FMLN a reunirse con él, en forma separada. Tras sus buenos oficios, el 25 de septiembre se firmó el “Acuerdo de Nueva York”, que definió los puntos a discutir para llegar al cese definitivo del enfrentamiento armado y que estableció la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), cuya misión fue la de supervisar el acatamiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las partes. El 31 de diciembre de ese mismo año, el Gobierno de El Salvador y el FMLN, suscribieron el “Acta de Nueva York”, por medio de la cual se acordó la suscripción de los Acuerdos de Paz y convinieron, asimismo, poner fin definitivo al enfrentamiento armado a partir del 1 de febrero de 1992⁵⁸.

Posterior a la firma de los Acuerdos, la labor de la ONU se centró en la verificación del cumplimiento de éstos y en la creación o fortalecimiento de todas las instituciones democráticas. A la vez supervisó la realización

⁵⁷ Ampliar información sobre ONUSAL en: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm

⁵⁸ Ver al respecto: <http://www.embajadaelsalvador.com.ar/ID13.htm>

de programas de reinserción a la vida civil y productiva de los ex combatientes; el establecimiento del Fondo de Lisiados; asentamientos humanos; indemnizaciones a personal desmovilizado; investigaciones de casos de Derechos Humanos y supervisión del proceso electoral de 1994, considerado por la ONU como el punto culminante del proceso de paz⁵⁹. Por primera vez, la ONU establecía una misión con tres componentes: División de Derechos Humanos y Divisiones Militar y de Policía. La función de verificación de las Naciones Unidas cesó el 20 de diciembre del año 2002, como lo informó el Secretario General Kofi Annan a la Asamblea General.

El camino del proceso de paz en El Salvador fue largo y difícil, e implicó un esfuerzo continuo por parte de los mediadores, quienes impulsaron un diálogo constructivo. La mediación fue en este caso la herramienta más eficaz para lograr resultados concretos. El acuerdo final permitió el fin de las hostilidades entre las partes, aunque no por ello, se terminó con la conflictividad social que allí se encontraba. Este caso se constituye en un ejemplo de la interacción eficaz que pueden tener los mediadores y garantes en los conflictos violentos.

CASO DE ESTUDIO

Guatemala: Intervenciones de mecanismos internacionales: la mediación como impulso para la paz.

En la hoja de ruta número dos se estudió el conflicto armado en Guatemala, señalando que las violaciones a derechos humanos, en gran parte causadas por el Estado guatemalteco, afectaron a la población civil, especialmente la población indígena. Finalmente, en 1996 se llegó a varios acuerdos de paz. En este acápite, se revisará el proceso que se cumplió para alcanzar los acuerdos y el papel de mediación y acompañamiento de organizaciones internacionales y los países amigos en las negociaciones entre el Gobierno y el Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, que emprendió una serie de acciones destinadas a promover la solución pacífica de los conflictos internos en América Central, a

⁵⁹ Ver al respecto: <http://www.nacionesunidas.org/sv/acuerdos-de-paz-veinte-anos/veinte-anos-de-los-acuerdos-de-paz-en-el-salvador>

través una agenda que integraba los temas políticos, económicos, sociales y de seguridad de la región. Como lo señala Fisas (2010), el Grupo de Contadora es un ejemplo de cómo un factor externo puede convertirse en un detonante favorable, para el logro de un ambiente propicio conducente al diálogo y a la negociación, hasta el punto de que la paz en Guatemala, pero también en El Salvador y Nicaragua, no se hubiera alcanzando sin el concurso de esta iniciativa. Fue con la llegada de gobiernos civiles, tras años de dictadura militar, cuando empezaron los acercamientos con la guerrilla de la URNG. En 1987, por encargo del presidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo, el embajador de Guatemala se reunió informalmente en España con la guerrilla, que había manifestado su interés de diálogo durante el proceso electoral (Giraldo, 2004: 153). Esta reunión fue el primer contacto que marcaría la pauta para futuros encuentros.

Entre 1986 y 1987, en isla Contadora, se celebraron los Acuerdos de Esquipulas I y II cuyo lema fue "Paz por democracia". Allí se creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), cuyo objetivo era verificar y dar seguimiento a los acuerdos en materia de amnistía, alto al fuego, democratización y elecciones libres. De manera paralela, surgía, se articulaba y se fortalecía la sociedad civil, representada en diferentes movimientos, asociaciones y organizaciones, vinculadas principalmente a la defensa de los Derechos Humanos y de las comunidades indígenas. Esta sociedad civil sería un factor importante en la construcción de salidas de paz (Brett, 2008:4).

En 1989, los diálogos de paz volvieron a estar en la agenda nacional. La CNR creó un espacio de concertación denominado Gran Diálogo Nacional (GDN), en el cual participaron delegados del gobierno, organizaciones sociales y laborales, grupos religiosos, de empresarios y académicos, que permitió la discusión pública de temas vitales para la resolución del conflicto que serían incorporados en la fase de negociación. Así, la conformación de este foro democratizó el proceso y ayudó a disminuir los niveles de desconfianza entre la URNG y el gobierno (Brett, 2008). Igualmente, se llevaron a cabo reuniones privadas entre un negociador militar y uno de la guerrilla para intentar generar mayor confianza entre las partes.

En marzo de 1990, la CNR y URNG se reunieron en Oslo y firmaron el *Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, el

cual estableció como objetivo final del proceso "el logro de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa en Guatemala"⁶⁰. El Acuerdo definió dos figuras importantes que dinamizarían y darían transparencia a las negociaciones: el conciliador, encabezado por el representante de la iglesia católica, monseñor Rodolfo Quezada y el observador y garante de los compromisos, encabezado por el Secretario General de las Naciones Unidas. Asimismo, se acordó la realización de cinco reuniones entre representantes de la URNG y diversos sectores: partidos políticos, el sector privado, sectores religiosos, organizaciones sindicales y populares, y sectores académicos, cooperativistas, empresariales y profesionales (Ramírez, 2004).

En abril de 1991, las partes celebraron el *Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, el cual además de establecer formalmente el inicio de las negociaciones, determinó las condiciones procedimentales y metodológicas que las conducirían: realización de reuniones directas e indirectas (dado el caso), discusiones de carácter privado, negociación continua y sin abandono unilateral de las partes, entre otras⁶¹.

En julio de 1991 se iniciaron los diálogos entre las partes con la democratización de Guatemala como el primer aspecto a tratar. El segundo aspecto fue los derechos humanos. Debido a los intereses encontrados en este punto respecto a la demanda de los militares - que la guerrilla dejara las armas- y de la guerrilla - que los militares cesaran las acciones contrainsurgentes- el proceso de paz entró en un estancamiento, hasta 1993.

En 1994 se inició el periodo de Gobierno de Ramiro de León Carpio y esto dio nuevas posibilidades para la reanudación de los diálogos. Así, en enero de 1994 la COPAZ (instancia que representaba al gobierno en los diálogos) y los delegados de la URNG, junto con el representante del Secretario General de la ONU, Jean Arnault, modificaron las mecánicas procedimentales de los diálogos. Desde entonces, la ONU sería mediador del proceso y se invitó a la comunidad internacional a ser testigo de los diálogos y compromisos bajo la instancia de los Países Amigos: Colombia,

60 Ver Delegación de la CNR y Delegación de la URNG. "Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", 1990.

61 Gobierno de la República de Guatemala, URNG y ONU. "Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", 1991.

España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela. Igualmente, se incluyó a la sociedad civil como participante de las negociaciones y, para ello, se creó la *Asamblea de la Sociedad Civil*, instancia consultiva que tenía como funciones la armonización de posiciones, la creación de consensos y la capacidad de realizar recomendaciones y propuestas no vinculantes a los negociadores y al mediador.

En marzo de 1994 se firmó el primer acuerdo, el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*, que logró que las partes se comprometieran a garantizar en todo momento el respeto por los Derechos Humanos y contemplaba crear una misión de la ONU que verificaría estos temas (MINUGUA), la cual inició sus labores en noviembre de 1994. En junio se firmaron: el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* y el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos*, que haría recomendaciones no vinculantes a la justicia.

Luego de un estancamiento de casi un año de los diálogos, producto de las críticas sobre la falta de eficacia jurídica de las recomendaciones de la Comisión, en marzo de 1995 se firmó el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. La presión del movimiento indígena impulsó la celebración de este acuerdo que reconoció por primera vez las históricas prácticas racistas y excluyentes del Estado y de la sociedad y la necesidad de tomar medidas concretas para garantizar sus derechos individuales y colectivos (Brett, 2008, Franco et al, 1996).

En mayo de 1996, se firmó el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, el cual no logró establecer la reforma agraria para Guatemala, sino que el Estado se comprometió a impulsar una estrategia integral para desarrollar las potencialidades del campo a través de la modernización del agro y la facilitación de créditos y préstamos a campesinos para la compra de terrenos cultivables. Posteriormente, en septiembre de 1996, se firmó el *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. Este acuerdo perseguía la desmilitarización del Estado al reestructurar los cuerpos de seguridad (Policía Nacional Civil y Ejército) y someterlos al gobierno civil (Azpuru et al, 2007).

Entre el 4 y el 29 de diciembre de 1996, se logró la firma de cuatro acuerdos relacionados con el cese de los enfrentamientos armados y el establecimiento del orden pacífico:

- *Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego.*
- *Acuerdo sobre las Reformas Constitucionales y Régimen Electoral.*
- *Acuerdo sobre las Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad.*
- *Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.*

Estos acuerdos, pactaron la desmovilización de la URNG y su incorporación a la vida civil y política del país, la separación de los agentes armados, su desarme y la finalización de las acciones bélicas y el establecimiento de plazos para el cumplimiento de los Acuerdos entre los años 1997 y 2000 (Pásara, 2003).

En adelante, la MINUGUA de la ONU llevó a cabo labores de verificación en la reconstrucción de las instituciones en todo el país. Estuvo compuesta inicialmente por más de 250 supervisores, expertos legales, especialistas indígenas y policías en toda Guatemala. Además, el 20 de enero de 1997, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el despliegue de un grupo anexo a la MINUGUA, dotado de 155 observadores militares y personal médico necesario para un periodo de tres meses. La tarea encomendada fue verificar el Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego. Finalmente, los militares de la Comisión -conjuntamente con los exguerrilleros- desminaron los campos y entregaron formalmente las armas al Ejército guatemalteco⁶².

La decidida participación de agentes externos al conflicto, fue determinante en la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto armado. Desde el inicio, así como en el desarrollo y consolidación de los acuerdos, la mediación de las Naciones Unidas, el acompañamiento de los países amigos y las exigencias y propuestas de la sociedad civil determinaron la posibilidad de llegar a un acuerdo final. Sin embargo, la implementación del contenido de los acuerdos en Guatemala ha sido seriamente obstaculizada, especialmente por la clase política y la élite guatemalteca que no se apropió de su contenido (FLACSO, 2008).

62 Ver al respecto http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm

Otros factores también impidieron su implementación: muchas de las reformas constitucionales fueron rechazadas durante la Consulta Popular de 1999, han faltado recursos y no ha habido la posibilidad de hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, que implique verificación y sanción.

2.6 DIÁLOGO DEMOCRÁTICO⁶³

Ahora bien, luego de abordar los temas centrados en la negociación y la mediación es importante establecer algunas diferencias entre los mismos y el diálogo democrático:

DESCRIPCIÓN	LA MEDIACIÓN O LA NEGOCIACIÓN	EL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO
Intención	Trabajan sobre un acuerdo específico.	Busca la transformación de las relaciones humanas.
Objetivo	Definir y satisfacer intereses materiales mediante acuerdos específicos convenidos en conjunto.	Crear nuevas capacidades humanas y políticas para solucionar problemas.
Precisión	Las partes están dispuestas a alcanzar un acuerdo.	Puede resultar fructífero cuando involucra a partes que, si bien no están listas para negociar, tampoco quieren que las relaciones destructivas se mantengan.
Negociación	Trata con bienes o derechos que pueden dividirse, compartirse o definirse de forma tangible.	Puede transformar las relaciones para sentar las bases en busca de respeto y colaboración mutuos.
Procesos de negociación	Los participantes se escuchan con el fin de refutar datos y demostrar las fallas lógicas de la argumentación del otro.	Los participantes escuchan a los demás con el fin de conocer mejor y comprender sus creencias e intereses.
Debates	Los participantes hablan en su condición de representantes de algún grupo.	Los participantes se hablan unos a otros, en su condición de individuos singulares y a partir de su experiencia.

Tabla 1. Diferencias entre negociación, mediación y diálogo democrático.

⁶³ El trabajo que ha desarrollado Naciones Unidas sobre el diálogo democrático es extenso, con recopilación de las experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas. Es por ello, que este acápite nos basaremos en el texto de PRUITT, Bettye y THOMAS, Philip. “Diálogo Democrático – Un manual para practicantes”. ACIDI, IDEA Internacional, SG/OEA y PNUD. 2008. www.democraticdialoguenetwork.org

Tres criterios ayudan a diferenciar los diálogos democráticos:

Objetivo: Abordar problemas sociales complejos que las instituciones existentes no están atendiendo de forma adecuada.

Participantes: Una parte del sistema que crea el problema y que debe formar parte de la solución.

Proceso: Un diálogo abierto e incluyente que permite la construcción de la confianza necesaria para alcanzar acuerdos sobre acciones concretas.



Elementos básicos del diálogo democrático

Principios rectores

A continuación se abordarán los cinco principios fundamentales del diálogo democrático:

INCLUSIVO

Es un requisito indispensable, para que un proceso de diálogo sea legítimo y sostenible en el tiempo. El concepto subyacente es que, en la medida que todos aquellos que sean parte de una situación problemática puedan formar parte o verse representados en un proceso de diálogo, las soluciones serán más sólidas y duraderas.

APROPIACIÓN DEL PROCESO POR TODOS LOS ACTORES

El proceso de diálogo democrático, no sólo debe garantizar la presencia de todos los actores, sino que cada cual perciba que se están tratando los problemas fundamentales y existe un compromiso de cambio. Esto significa, que para que el cambio resulte sostenible, las personas involucradas en el sistema problemático, necesitan desarrollar un sentido de apropiación del problema, del proceso que se ocupará de éste y de las propuestas de soluciones que pudieran surgir.

APRENDIZAJE

En este tipo de procesos, al abrirse los unos a los otros escuchando con respeto la diversidad de perspectivas y conocimientos, se da la oportunidad de aprender mediante lo que se denomina auto-reflexión.

HUMANIDAD

Este principio está íntimamente relacionado con el modo en que las personas se comportan con los demás, cuando participan plenamente en un diálogo. En este tipo de procesos, es esencial tanto la empatía y la habilidad para saber ponerse en el lugar del otro, como el respeto, incluso en las situaciones más extremas.



ASUMIR UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO

Es preciso separar los conceptos de procesos y eventos, ya que ha quedado demostrado en más de una oportunidad, que los tiempos de la política, generalmente cortos y orientados a desactivar los problemas coyunturales, atentan contra las necesidades de maduración y las diferentes etapas por las que debe pasar un diálogo estructurado que se precie de tal. Transformar patrones relacionales disruptivos, sensaciones de desconfianza, enemistad o rivalidad que han estado “activos” por décadas, toma tiempo.

Condiciones para el diálogo democrático

La experiencia internacional, también ha señalado seis condiciones para que exista un diálogo eficaz y legítimo:

• Comunicación

Cualquiera que sea el tipo de diálogo elegido, la capacidad de escuchar y de crear de forma conjunta una comprensión más amplia de los temas, los intereses y las necesidades de cada parte, es crucialmente importante, así como también la capacidad de promover relaciones interpersonales e interinstitucionales más estrechas. El éxito o el fracaso del proceso de diálogo, dependerá de la calidad de las interacciones y de la comunicación entre los actores.

• Voluntad política

Es esencial contar con voluntad política y apoyo en los diferentes sectores sociales y en el Gobierno, para asegurar un diálogo transparente y, por tanto, elevar las perspectivas de lograr un acuerdo.

• Preservación de las estructuras jurídicas y los procesos institucionales

El derecho de los actores de participar en un proceso de toma de decisiones, libre y equitativa, se verá fortalecido si existe un marco jurídico que lo proteja, el cual debe facilitar la interacción entre el estado y los sectores sociales estratégicos.

• Flujo de información

Los actores sociales y las instituciones del Gobierno deben tener acceso justo y equitativo a información confiable y pertinente.

• Capacitación y educación

El éxito del diálogo requiere una capacitación nueva e innovadora de los actores, que les permita lograr una visión completa de su proceso.

• Recursos financieros

El diseño y la implementación de los procesos de diálogo y de la capacitación dependen en buena medida, aunque no exclusivamente, de los recursos financieros. Contar con los recursos humanos y financieros adecuados, incluyendo el tiempo de las personas, es crítico para mantener un proceso de diálogo caminando sin contratiempos.

Propósitos del diálogo democrático

Existen tres categorías sobre los propósitos del diálogo democrático: instrumento de manejo en momentos críticos; discusión estratégica; y espacio generativo.

La primera categoría, el diálogo como instrumento para el manejo de momentos críticos, suele ser convocado con urgencia y puesto en práctica para tratar de buscar soluciones a situaciones de crisis. El diálogo, en esta fase, puede ser utilizado simplemente como un instrumento de restauración de la cordura pública, al sentar a los actores en la misma mesa y tener un gran valor simbólico aunque no resuelva nada. No obstante, el propósito es que el diálogo se convierta en un instrumento para la resolución de problemas. En este tipo de situaciones, el mayor reto es no perder de vista los asuntos estructurales, ya que la coyuntura impide una visión a largo plazo. En estos procesos, la frontera entre el diálogo y la negociación o la mediación suele ser difusa; en todo caso, el objetivo último de los procesos de diálogo es doble. Por un lado, dar solución a un problema concreto, y por otro, convertir este tipo de intervenciones en el germen de procesos a más largo plazo, que busquen abordar las principales causas que están detrás de los conflictos. Llevar a cabo un mapeo exhaustivo de actores y una evaluación de condiciones para el diálogo, resulta prioritario para determinar si éste constituye la herramienta apropiada para el abordaje del problema.

Los diálogos como conversación estratégica, constituyen la segunda categoría. En este tipo de procesos, la noción de diálogo en su acepción

más profunda es puesta en práctica y se intentan abordar algunas de las causas estructurales de los conflictos recurrentes en un contexto determinado. El propósito en estos procesos, es construir espacios que contribuyan a que los actores generen nuevos conocimientos sobre los sentimientos, percepciones y marcos conceptuales de los otros. Este nuevo conocimiento proporciona nuevos esquemas para cambiar esas relaciones y producir condiciones que ayuden a resolver un conflicto.

Se espera que estos procesos se conviertan en plataformas que permitan monitorear y abordar la conflictividad, así como fomentar las relaciones inter-sectoriales con capacidad de influir y respaldar los espacios formales de negociación política. El reto de mayor calibre en esta categoría de diálogos, es garantizar la sostenibilidad a largo plazo, ya que estos espacios requieren tiempo y paciencia, tanto por parte de los actores implicados como de los facilitadores y patrocinadores.

La última categoría, es el diálogo como espacio generativo. En este tipo de ejercicios, los actores, además de compartir sus visiones y conocimientos, construyen estrategias para promover una cultura democrática y fortalecer instituciones y procesos democráticos a diferentes niveles de forma conjunta; desde el nivel político (generando acuerdos, leyes, políticas públicas, redistribución de recursos, entre otros), el nivel cultural (promoviendo nuevos patrones de comportamiento, mayor inclusividad, discursos menos polarizados, generación de un “nosotros colectivo” o una visión e identidad de país), el nivel individual (formando liderazgos, desarrollando capacidades, conciencia de interdependencia, pensamiento prospectivo), hasta el nivel relacional (generando confianza, reducción de la polarización, propiciando comunicación constructiva y cooperación). En definitiva, el resultado de estos procesos de diálogo aspira a fortalecer la infraestructura para la paz existente en un contexto dado, creando nuevas capacidades humanas y políticas para prevenir y transformar los conflictos.

Etapas del diálogo democrático

La creación e impulso de estas iniciativas no es tarea sencilla; implica un proceso en sí mismo, por la cantidad de actores involucrados, la complejidad de los problemas a ser abordados e incluso la articulación logística y metodológica de los eventos dialógicos que se necesitan

desarrollar. En tal sentido, a continuación se presentan las etapas del diálogo y sus principales funciones:

• Evaluación preliminar

Se trata de analizar las condiciones existentes para desarrollar un diálogo como una exploración, que es en sí misma ya es una intervención. La exploración inicial no se trata solamente de un ejercicio de recolección de datos, sino también de una acción. Las personas seleccionadas para conversar sobre el tema, el tipo de preguntas que se formulan y las expectativas que genera la mera idea de que haya un diálogo, son todas actividades exploratorias que tendrán algún tipo de impacto sobre la situación, se tome o no la decisión de proceder con un proceso de diálogo. La evaluación preliminar establece la naturaleza participativa de la iniciativa de diálogo y da inicio al proceso de lograr que los participantes se comprometan con ella.

Sobre la base de fuentes tales como: los conocimientos y la experiencia de quienes realizan la evaluación preliminar, redes informales, medios de comunicación masiva e informes publicados, la evaluación preliminar rápida comprende las siguientes interrogantes:

- ¿Quiénes están requiriendo el diálogo y por qué?
(Se incluyen los motivos explícitos e implícitos).
- ¿Qué nivel de poder o influencia tienen?
- ¿Qué intentos se han realizado en el pasado para solucionar esta temática?
- ¿Por qué ahora? ¿Qué cambios se han producido en el contexto para que la posibilidad o la necesidad de un diálogo sean más importantes?
- ¿Quiénes más deben participar?
- ¿Quiénes más han estado también trabajando en este tema y qué están haciendo en la actualidad?



Más allá del contexto, el éxito de la iniciativa de diálogo dependerá en gran medida, de que el diseño e implementación satisfagan todos estos intereses juntos. Si en el diseño se fracasa en abordar alguno de los lados del triángulo (evaluación preliminar, implementación, monitoreo y evaluación) puede socavarse las posibilidades de éxito de todo el proceso.

• Implementación

La etapa de implementación es aquella en la que el diálogo adquiere movimiento; incluye la presencia física de los dialogantes; la celebración de eventos formales y secundarios; y la creación de un contenedor o espacio seguro de confianza, que sirve de “sede” para el diálogo. Gran parte del éxito de esta etapa, tiene que ver con la eficiencia en la gestión del proceso y con la capacidad de aprender y adaptar el diseño conforme el proceso cobra vida.

Una vez que el proceso de diálogo se ha puesto en marcha, la capacidad de adaptación será un requisito muy importante para permitirle alcanzar el propósito para el cual fue diseñado. La naturaleza fluida e impredecible de los procesos de diálogo -el alto nivel de dependencia en los participantes y la susceptibilidad a los cambios en el contexto- implica que el hacerlo bien a menudo, dependa más de la capacidad de aprender y adaptarse, que de la habilidad de ejecutar el diseño de implementación original de manera exacta. Es más importante abordar cada evento de acuerdo con su naturaleza, que simplemente hacer lo que estaba planificado a toda costa. En este sentido, el diseño y la implementación no deberían verse como pasos separados y secuenciales, sino como actividades interdependientes y superpuestas, que se extienden durante el tiempo que dura la iniciativa de diálogo, lo cual demanda flexibilidad en tres áreas clave a medida que el proceso se desarrolla:

- Dejar de lado la idea de que es esencial “hacerlo bien desde la primera vez”.
- Estar dispuesto a reexaminar los supuestos incluidos dentro de las decisiones del diseño original, a la luz de nueva información o circunstancias diferentes.
- Estar dispuesto a intentar un nuevo enfoque -aún en un contexto familiar- si el que es familiar no está produciendo resultados.

Durante esta etapa, es fundamental definir los objetivos del proceso, desarrollar la estrategia seleccionando a los participantes adecuados, establecer los roles de los terceros, gestionar la forma como se obtiene información y a su vez, la de comunicación. Igualmente, establecer un cronograma, la agenda a desarrollar y la movilización de los recursos necesarios.

• Monitoreo y evaluación (M&E)

Para determinar si se han alcanzado las metas de la iniciativa de diálogo, la disposición y capacidad del equipo de gestión del proyecto para responder a lo que surja en el proceso y su contexto, será tan o más importante que la solidez del diseño original del mismo. El M&E hace que tal capacidad de respuesta sea posible. Cuando forma parte integral de la implementación, el proceso de monitoreo y evaluación sirve para dos funciones importantes a saber:

- Ofrece la información necesaria para el aprendizaje y la adaptación durante el proceso de diálogo, y a más largo plazo, constituye la base para mejorar su práctica y contribuir al conocimiento sobre procesos.
- Conformar la base de la rendición de cuentas ante las instituciones que brindan recursos, para que los procesos de diálogo sean posibles. Dichas instituciones, tienen intereses legítimos en comprender cómo y en qué medida, sus inversiones están logrando sus metas.

El M&E de los procesos de diálogo forma parte de un campo más amplio que está evolucionando desde un mero énfasis en la rendición de cuentas, hacia un mayor énfasis en el aprendizaje y la adaptación. Por lo general, las definiciones han distinguido claramente entre el monitoreo, actividad del equipo de gestión del proyecto y proceso continuo, centrado principalmente en la recolección de datos y la evaluación; actividad sujeta a límites temporales, centrada en el análisis y la obtención de conclusiones, a partir de los datos.

La evaluación frecuentemente es llevada a cabo por evaluadores externos, una vez que el proceso ya ha concluido. Sin embargo, a medida que se da mayor énfasis al aprendizaje y a la adaptación, estas distinciones tienden a desdibujarse. Cada vez es más frecuente que los equipos de gestión de proyectos asuman la responsabilidad del análisis y la interpretación de la información, para actuar en consecuencia; en tanto, los evaluadores están desarrollando formas de integrar su trabajo a las iniciativas en curso, para contribuir a la gestión del proyecto mientras está en marcha.

Existen buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación, que pueden ser determinantes a la hora de lograr los resultados buscados. Una de ellas, es el definir claramente qué es lo que se va a evaluar, que implica incorporar el monitoreo y la evaluación al proceso de diálogo, involucrando a las partes interesadas. Otra, el elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el impacto de las acciones y establecer un equilibrio entre la orientación de la evaluación hacia el aprendizaje y hacia los resultados, es decir, compatibilizar los intereses de los que apoyan un proceso de diálogo y los de las partes dentro del mismo. No se trata de imponer la agenda del cooperante, sino de buscar resultados concretos a las problemáticas.

En resumen, el diálogo democrático requiere de un trabajo serio y comprometido, que fomente la discusión sobre problemas profundos o controversias sobre aspectos sociales relevantes. Esta herramienta, aspira a incluir a todas las partes del proceso, haciéndolo democrático y participativo. Por más difícil que sea involucrar en el diálogo a una cantidad importante de ciudadanos comunes; construir una cultura de diálogo requiere encontrar una forma de hacerlo. Su logro permite tener resultados más sólidos y duraderos.

CASO DE ESTUDIO

Perú: Mesa de Diálogo de Tintaya, construyendo paz entre empresa y sociedad civil.

En julio de 1978, en pleno gobierno militar, entraron en vigencia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sólo hasta 1980 concluye la dictadura militar y se retorna al sistema democrático, eligiéndose al presidente Fernando Belaunde, depuesto por la junta militar que tomó el poder en 1968.

En 1981 el Gobierno Nacional expropió, unilateralmente, más de 2000 hectáreas de tierras de la entonces denominada Comunidad Campesina Antaycama, para el inicio de las operaciones de la mina de Tintaya, Provincia de Yauri, Cusco. Culminadas las obras para la construcción de la mina y el campamento minero, bajo la modalidad del enclave en 1984, la empresa minera dio inicio a sus operaciones de extracción y producción de cobre en 1985.

La expropiación y compra de tierras a gran escala (en total 4,500 hectáreas) durante las décadas de 1980 y 1990, dio pie a constantes enfrentamientos entre personal de la empresa, la policía y las familias que se oponían a dejar sus predios. Marcó el inicio de una relación sumamente conflictiva, no sólo con las comunidades campesinas del entorno próximo a la empresa minera, sino con la Municipalidad Provincial de Espinar y las organizaciones provinciales vecinas a la mina.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) y bajo el marco de una política neoliberal, la empresa minera se privatizó. A partir de noviembre del 2000, con la renuncia del entonces presidente Fujimori, se abrió una fase de transición y apertura democrática en el Perú.

La *Defensora del Pueblo* de Oxfam Community Abroad para las industrias extractivas de Australia, sirvió de puente para el inicio del diálogo democrático. En 2001 sostuvo diversas conversaciones con la BHP Billiton. Como fruto de estos encuentros, fue posible abrir un proceso de diálogo genuino con las comunidades, para buscar soluciones a los problemas pendientes.

Actores involucrados en el proceso de diálogo:

Cinco comunidades campesinas quechua hablantes: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huanu Huanu y Alto Huarca (en 2006 se incluye a la comunidad campesina de Huisa);

La empresa minera australiana BHP Billiton Tintaya;

ONGs: Cooperación y Oxfam América;

La Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI Cusco);

Ombudsman para industrias extractivas de Oxfam Australia.

El Estado no participó.



Las partes hicieron dos acuerdos iniciales: Primero, se darían un tiempo para prepararse. Segundo, No habría oposición a la actividad minera.

A continuación, se presentan las estrategias clave de diálogo que fortalecieron el proceso:



Figura 8. Estrategias clave de diálogo que fortalecieron el proceso.

Dentro del proceso, actores y terceros asumieron los siguientes roles:

- **Impulsores del diálogo**

Los actores reconocen que la participación de la Ombudsman de Oxfam Australia, dentro del contexto de apertura democrática que vivía el Perú el año 2001 -luego de la caída del gobierno autocrático de Fujimori-, fue el elemento clave para que la voluntad a favor del diálogo se abriera paso.

- **Facilitadores**

Encargados del co-diseño del proceso, conducción de las reuniones plenarias de la Asamblea y la asistencia en la planificación estratégica durante el proceso de diálogo (Antonio Bernales y ProDiálogo).

- **Investigador de hechos**

Se contrató a la ONG Instituto de Defensa legal (IDL), para investigar los casos de afectación de Derechos Humanos de las comunidades y se redactara un informe técnico.

- **Capacitador**

Responsable de organizar cursos de negociación y resolución de conflictos, los cuales fueron dictados por la ONG ProDiálogo.

- **Organizador del proceso**

Su rol estuvo desde el inicio con la creación de instancias como la Asamblea General y las comisiones de trabajo y el acuerdo sobre pautas básicas de comportamiento.

El proceso se inició y contó con importantes elementos que coadyuvaron al éxito del proceso de diálogo:

- Preparación y fortalecimiento de capacidades de los actores;
- Compromiso y voluntad de los actores para impulsar el proceso y salvar los impases;
- Participación de terceros, especialmente de la Ombudsman de Oxfam Community Abroad de Australia;
- Adecuado diseño y conducción del proceso de diálogo.

Consecuentemente, se crearon: la Comisión de Tierras, la Comisión Ambiental, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Desarrollo Sostenible, que tuvieron varias funciones, como se describe a continuación.

COMISIÓN DE TIERRAS

Documentó expropiaciones desde 1981.

Revisó las compras de tierras de las décadas de 1980 y 1990.

Diagnosticó la problemática en torno a las tierras afectadas por la actividad minera.

Mandó realizar un estudio edafoagroestológico de las tierras para ver su calidad.

Acordó la adquisición de tierras en la provincia bajo el principio de reubicación con desarrollo.

Acordó adquirir un porcentaje adicional de tierras (25% y 50% adicional) como compensación a la calidad del suelo y a los perjuicios causados.

Redefinió el principio *reubicación con desarrollo por el de entrega de tierras con desarrollo*.

Creó la Comisión Ejecutiva de Tierras para acelerar el proceso de transferencia y formalización de la propiedad a nombre de las comunidades.

COMISIÓN AMBIENTAL

Definió los impactos ambientales ocasionados por la actividad minera.

Estableció comisiones de: monitoreo ambiental, salud humana y sanidad animal.

Elaboró diagnósticos y planes de trabajo para la difusión, capacitación y vigilancia ambiental.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Revisó y abordó los casos de violaciones a los derechos humanos denunciados por la población de las cinco comunidades (1982 – 2001).

Contrató un estudio independiente a cargo de la ONG IDL.

Hizo recomendaciones para: reconocimiento de responsabilidad, compensaciones integrales, crear criterios para mejorar el relacionamiento comunitario de la empresa y la creación de un Grupo de Trabajo de Diálogo y Resolución de Conflictos.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Definió una visión de desarrollo sostenible compartida para la zona de influencia de la mina de Tintaya.

Definió qué se entiende por desarrollo sostenible.

Elaboró planes de desarrollo para las comunidades.

Empezó a ejecutar los proyectos de desarrollo que benefician a las comunidades.

Mandó realizar un estudio edafoagroestológico de las tierras para ver su calidad.

En suma, el 21 de diciembre de 2004, los integrantes de la Mesa de Diálogo suscribieron un acuerdo como resultado de este proceso. Con ello, se inició la fase de implementación de los acuerdos. Así, en mayo de 2006, BHP Billiton vendió sus derechos de propiedad sobre la operación minera de Tintaya a la corporación suiza Xstrata, constituyéndose la empresa minera Xstrata-Tintaya que ha continuado con los compromisos asumidos en la Mesa de Tintaya. En 2007 la Comunidad Campesina de Huisa, fue incluida como parte de la Mesa de Diálogo y se culminó con las labores de la comisión de tierras. Hoy en día, la Mesa de Tintaya está abordando diversos asuntos relacionados con el desarrollo sostenible de las comunidades. Se le reconoce ahora como la Mesa de Desarrollo de Tintaya.

CASO DE ESTUDIO Panamá.

Este conflicto inició en la década de los setenta con los primeros intentos de explotación minera en la Comarca Ngäbe Buglé. Entre 2009 y 2010, las poblaciones indígenas organizaron múltiples manifestaciones en las que lograron que, en febrero de 2011, el gobierno prohibiera la minería y la construcción de una represa hidroeléctrica en territorio indígena. Sin embargo, en diciembre de 2012 hubo nuevas manifestaciones debido a la decisión del gobierno de modificar el acuerdo previo.

En el marco de la discusión en el Congreso de Panamá sobre una Ley especial para dicha Comarca, el legislativo eliminó el artículo 5 del acuerdo, que prohibía las operaciones comerciales en la zona. Como consecuencia, las comunidades indígenas se organizaron para protestar por la decisión tomada. El 31 de enero de 2012, el pueblo indígena Ngäbe-Bugle cerró la carretera más grande de América Central. La acción de la Fuerza Pública para controlar las manifestaciones, dejó al menos dos muertos, 40 heridos y más de 100 manifestantes indígenas detenidos.

Tras varias semanas de protestas y luchas entre las fuerzas de orden público y manifestantes indígenas, el 7 de febrero de 2012 se consiguió llegar a un acuerdo para establecer una mesa de diálogo en las instalaciones de la Asamblea Nacional, para tratar de encontrar una solución pacífica al conflicto. Funcionarios representantes del presidente panameño, Ricardo Martinelli, y Silvia Carrera, líder del pueblo Ngäbe Buglé, firmaron el Acuerdo de San Lorenzo.

Según este acuerdo, el gobierno debía:

- Poner fin a todos los procesos judiciales de los dirigentes Ngäbe-Bugle y otros manifestantes;
- Liberar a todos los que habían sido detenidos durante las manifestaciones;
- Compensar y asistir a las necesidades de las familias de las víctimas asesinadas;
- Restablecer las señales de teléfonos celulares en las zonas afectadas;



- Retirar la policía de los territorios indígenas y los sitios de protesta;
- Revisar el proyecto de ley minera y su artículo 5;
- Permitir una mediación continua por parte de la Iglesia católica;
- Garantizar atención médica bajo la supervisión de un comité de médicos indígenas para los indígenas que resultaron heridos.



Por su parte, el Gobierno pidió la desmovilización inmediata de todos los manifestantes.

Con respecto al proceso de diálogo, el 10 de febrero se inició la discusión en la Asamblea Nacional, con la creación de una comisión compuesta por: la Coordinadora Indígena, el Ministro del Interior, entre otros funcionarios del gobierno, y la Iglesia Católica como mediadora, mientras que las Naciones Unidas asumió el rol de observador.

El 1 de marzo la Coordinadora Indígena suspendió las conversaciones con funcionarios panameños, después de que cuatro manifestantes resultaron heridos por balas de goma cerca del edificio de la Asamblea Nacional, donde se llevaba a cabo el proceso de diálogo. Estos hechos propiciaron la demanda de los representantes del pueblo Ngäbe Buglé, de trasladar el diálogo a las instalaciones de las Naciones Unidas, que actuarían como mediadoras, pues consideraban que la Asamblea no era un lugar seguro para ellos.

El 3 de marzo de 2012, las partes retomaron las conversaciones en la sede de las Naciones Unidas. Con el apoyo de los mediadores, se establecieron principios metodológicos para mejorar la dinámica de trabajo de la mesa y así tratar de encontrar puntos de entendimiento entre las dos partes en conflicto. Posteriormente, se acordó una estrategia conjunta de comunicación externa, los arreglos logísticos necesarios para el normal desarrollo de la mesa de diálogo, y se definieron los temas de discusión (identificando posibles puntos de entendimiento y de fricción).

El 15 de marzo se llegó a un acuerdo en torno a la elaboración conjunta del artículo 5 para ser reintegrado a la propuesta de ley. Este nuevo artículo, prohibió la explotación minera y reguló la explotación hídrica, para lo cual se requería de autorización previa de las autoridades

tradicionales y posteriormente, la realización de un referéndum comarcal. Adicionalmente, se estableció que dado el caso se aprobara algún proyecto hidroeléctrico, la Comarca recibiría el 5% de la facturación total anual del proyecto y el 25% de los puestos de trabajo no calificados sería para sus habitantes.

El 26 de marzo la Asamblea Nacional aprobó la Ley 11 con el nuevo artículo consensuado en la mesa de diálogo. Este acuerdo, representa un avance normativo en la protección de los recursos naturales de la Comarca indígena Ngäbe Buglé. La Ley estableció un procedimiento de consulta para la aprobación de proyectos de explotación de recursos naturales, en un país como Panamá, que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

2.7 LA DIPLOMACIA CIUDADANA

DIPLOMACIA CIUDADANA

“Es un método de resolución de conflictos, por el cual actores no gubernamentales, acceden a espacios que tradicionalmente han sido privativos de organismos internacionales, gubernamentales y de la cooperación externa, para explorar y construir posibles soluciones de paz”. (Rosales, 2004)



En 1982, Joseph Montville definió la diplomacia de segunda vía (track-two diplomacy), como *“un proceso diseñado para asistir a líderes oficiales en la exploración de posibles soluciones, fuera del ojo público y sin los requerimientos para negociar formalmente o buscar situaciones de ventaja”* (López, 2004). Posteriormente, Louis Diamond y John McDonald, propusieron el término de diplomacia de vía múltiple (multy-track diplomacy), para incluir las contribuciones de movimientos sociales y otros actores no gubernamentales. De esta manera, la definieron como la *“interacción no oficial, informal, entre miembros de naciones o grupos adversarios, que apuntan a desarrollar estrategias, influenciar la opinión pública, y organizar recursos humanos y materiales, de manera que puedan contribuir a resolver su conflicto”* (Burton y Dukes, 1990:95, Herbolzheimer, 2004).

Niveles de la diplomacia ciudadana

A partir de estos avances, John McDonald diseñó un modelo para la *multi-track diplomacy* o *diplomacia multivial* (Fischer, 1997:118), desde el cual, distinguió diferentes tipos de diplomacia a través de tracks o vías para realizarla. Así, el *track one* -primera vía-, sería la diplomacia convencional, es decir, la que se realiza entre los representantes oficiales y los líderes, o la élite que es parte del conflicto. El *track two* -segunda vía-, la subdividió en cuatro niveles distintos, creando así un modelo de cinco posibilidades de diplomacia ciudadana (Fischer, 1997:118).

Por su parte, Ruiz (2004) resume los cuatro niveles de la diplomacia ciudadana así: *“el segundo track, se limitaría a los esfuerzos realizados por ciudadanos particulares profesionales, bien informados e implicados. El tercer nivel, estaría reservado para las interacciones realizadas por corporaciones, empresas o individuos del mundo de los negocios. El cuarto nivel, denotaría programas de intercambio directo entre ciudadanos en cualquier campo. Finalmente, el quinto nivel, se refería a las tentativas desarrolladas mediante los países en conflicto, para educar al público sobre el “otro”*”. McDonald especificó que el papel del quinto nivel, es *“humanizar al enemigo y reducir la desconfianza y la hostilidad, de modo que las otras vías puedan construir y asentar una nueva base de entendimiento”* (Fischer, 1997:118).

Consecuentemente, Ruiz Jiménez (2004) cuenta cómo McDonald formaría equipo con Louise Diamond, proponiendo el término *multi-track diplomacy* o diplomacia multivial, con una estructura conceptual en la que la diplomacia involucra a los movimientos sociales y grupos ciudadanos.

La *diplomacia multivial*, según Diamond y McDonald, era *“un marco teórico, diseñado para reflejar la variedad de actividades que contribuyen positivamente en procesos de pacificación internacional. El supuesto fundamental de partida es que individuos y organizaciones son más eficaces trabajando juntos que por separado, sobre todo, considerando que la mayor parte de los conflictos contemporáneos implican una amplia e intrincada red de partes y factores que requieren un tratamiento sistemático”* (Ruiz Jiménez, 2004). A partir de este concepto, se amplía la incidencia y trascendencia de la diplomacia ciudadana y sus actores en las esferas de la construcción de paz.

En adelante, los estudios de Diamond y MacDonald estarían orientados a profundizar sobre los actores que pueden hacer parte de la diplomacia ciudadana y las formas cómo nuevas organizaciones, grupos de ciudadanos, y en general la sociedad civil, puede crear salidas y puentes para la construcción de paz.

Otros conceptos importantes como la diplomacia civil no violenta, aparecieron posteriormente en el debate académico y la construcción de un concepto estructurado de diplomacia ciudadana, que integra dos vertientes complementarias pero distintas: por una parte, *“las actividades organizadas y desarrolladas por la sociedad civil para la transformación y resolución pacífica de conflictos, la creación de formas de convivencia y programas de reconciliación e integración intercultural; por otra parte, el mantenimiento de líneas de diálogo en la base, incluso cuando al finalizar el nivel diplomático convencional, éstas se rompan o queden en punto”* (Ruiz Jiménez, 2001, 2003a y 2003b).

Este modelo de gestión y transformación de conflictos sigue en evolución. La importancia del papel protagónico que ha tomado la sociedad civil en la resolución de conflictos, lo hace un mecanismo vigente y muy conveniente para la búsqueda de salidas de paz sólidas y duraderas. Así las cosas, la diplomacia ciudadana o paralela, ofrece importantes posibilidades a los gobernantes y políticos implicados, en general, y concientiza a la sociedad civil, de que puede ejercer un impacto considerable, creando dinámicas capaces de mejorar ostensiblemente las posibilidades de pacificación de un conflicto.

CASO DE ESTUDIO

Colombia- Ecuador: diálogo binacional.

El Grupo Binacional de Diálogo Colombia Ecuador⁶⁴ (GBD), fue una iniciativa de diplomacia desde la sociedad civil, organizada por el Centro Carter y PNUD, con la finalidad de contribuir a mejorar las relaciones entre estas dos naciones, mediante la promoción de una agenda positiva desde la sociedad civil.

⁶⁴ Este apartado está basado en la recopilación de experiencias y la evaluación que se desarrolló en este caso: PNUD/THE CARTER CENTER. Evaluando el diálogo binacional Colombia – Ecuador 2007-2009. 2011. P. 25-29

Como muchas relaciones de vecindad, las de Ecuador y Colombia viven frecuentes altibajos. Hacia 2007, la política de seguridad del presidente Álvaro Uribe y las fumigaciones con glifosato realizadas por Colombia, en regiones fronterizas con Ecuador para erradicar cultivos de coca, generaron una creciente tensión entre ambos países. Sumado a ello, los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador -producto, en buena medida, de la violencia y los conflictos que sufre Colombia- y la diferente orientación política de los presidentes Rafael Correa y Uribe, contribuyeron a tensar aún más las relaciones binacionales.

La iniciativa del GBD consistió en la conformación de un grupo de veinte personas, con relevancia pública, vinculadas con los círculos políticos, académicos, empresariales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, a quienes se invitó a intercambiar opiniones y perspectivas sobre las relaciones binacionales, en un clima amistoso, distendido e informal, con la idea de que, posteriormente, cada una de ellas influyera positivamente en su ámbito de acción.

Así pues, la iniciativa puede describirse como la creación de una “red” binacional de personas con capacidad de influir positivamente en las relaciones entre los dos países. La selección de los integrantes se consideró un aspecto crítico. Para ello, se puso especial atención al liderazgo, la influencia y la diversidad ideológica de los miembros del GBD. Asimismo, se consideró importante que dentro del Grupo, hubiese representantes de las provincias o departamentos a ambos lados de la frontera común.

El GBD fue formado bajo la modalidad de diplomacia conocida como *track 1.5* -se denomina *track 1* a la diplomacia gubernamental y *track 2* a la diplomacia ciudadana o de organizaciones de la sociedad civil-. Esto implica que el Grupo realiza sus actividades de manera independiente y autónoma, pero relacionada y en contacto directo con los dos gobiernos. Por lo tanto, el requisito para poder integrar el Grupo era no ocupar un cargo político oficial al momento de ser parte del mismo. Aquellos integrantes del Grupo que fueron llamados a hacerlo mientras éste operó, debieron ceder su puesto a otra persona. Dado que se trató de una iniciativa de “diplomacia 1.5”, desde el inicio fue del conocimiento de las cancillerías de ambos países, así como de ambos Presidentes y contó con su beneplácito.

En este proceso se realizaron las reuniones descritas a continuación:

- **Reunión 1. Atlanta - Noviembre de 2007**

El encuentro se realizó entre 25 personas, el 13 y 14 de noviembre de 2007, en la Sede del Centro Carter en Atlanta, con la participación del ex presidente Jimmy Carter. Durante este encuentro, los participantes abordaron diversas temáticas, principalmente un análisis conjunto del estado de la relación binacional y la percepción que tenían al respecto.

- **Reunión 2. Quito - Febrero de 2008**

Luego de diversas reuniones en cada país, se realizó el segundo encuentro en Quito. Se invitó al Ministro de Seguridad ecuatoriano, Gustavo Larrea. Durante las jornadas, se avanzó en la consolidación del espacio grupal y se desarrolló una lista de posibles acciones a ejecutar en el corto y mediano plazo. El tercer encuentro, que debía realizarse en Bogotá a mediados de marzo de 2008, tuvo que ser suspendido en razón de la incursión y bombardeo del ejército colombiano el 1ro. de marzo; esta situación y la consecuente ruptura de relaciones diplomáticas, impactaron en la evolución de la dinámica del grupo. Incluso, esto trajo la aparición de actores internacionales que comenzaron a actuar como terceros en el conflicto. Ello implicó una redefinición de objetivos, estrategias, agendas y hasta una modificación en los roles de las instituciones. En este lapso de tiempo el Centro Carter desarrolló una gestión confidencial entre ambos gobiernos, de la que participaron algunos miembros del GBD, a título personal, funcionando como canales directos con actores políticos.

- **Reunión 3. Bogotá - Abril de 2008**

La mayor parte de la tercera reunión se concentró en compartir perspectivas sobre los acontecimientos recientes y sobre el impacto que el conflicto colombiano generaba en ambos países. En este encuentro, los participantes acordaron avanzar en ciertas acciones comunes, orientadas específicamente a influir en el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Una de dichas acciones, fue la redacción de una carta con recolección de firmas de notables, para presentar a los Presidentes de ambos países, solicitando la realización de esfuerzos para retomar relaciones diplomáticas.

- **Reunión 4. Atlanta - Mayo de 2008**

Esta reunión se realizó en Atlanta el 22 y 23 de mayo de 2008. En ella participaron también el ex Presidente Jimmy Carter, la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Rebeca Grynspan, y el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza. En esta reunión el grupo precisó identificar una estrategia común de transición, que permitiera al GBD ajustar sus objetivos inmediatos a la nueva situación y preservar sus objetivos originales y permanentes. Esto condujo a la elaboración de un plan de acción de corto y mediano plazo, con acciones estratégicas y a la realización de dos reuniones adicionales.

- **Reunión 5. Quito - Noviembre de 2008**

Durante la reunión, el grupo realizó un análisis del contexto político en ambos países, coincidiendo en que no se vislumbraba la posibilidad de concretar la reanudación de relaciones diplomáticas, a pesar del desarrollo de todas las actividades que habían sido planeadas. Se revisó el Plan de Acción definido en Atlanta, asumiendo que el enfriamiento de las relaciones dificultaba, en gran medida, la concreción de muchas actividades. Por lo tanto, se acordó que el GBD funcionaría con un tono general de discreción, a fin de preservarse de una posible escalada de tensión entre los gobiernos, hasta encontrar un momento más propicio para tomar un perfil superior.

- **Período entre la 5ta. y la 6ta. Reunión del GBD**

Durante el lapso de tiempo entre la quinta y la última reunión, el GBD continuó manteniendo encuentros con funcionarios y apoyando actividades académicas. El 19 de marzo de 2009, se concretó el segundo encuentro del GBD con el Presidente Correa. En ese encuentro, el GBD pudo sensibilizar al Presidente sobre los efectos negativos de la ruptura de relaciones en la zona de frontera. Éste fue un evento positivo que permitió relegitimar el rol del grupo. Posteriormente, a finales de abril, el GBD se reunió con el ex presidente Jimmy Carter en el marco de su visita a Ecuador; se intercambiaron perspectivas sobre el contexto político y se exploraron las posibilidades de continuación de la iniciativa del Diálogo Binacional.

- **Reunión 6. Evaluación y cierre de esta fase de la iniciativa. Bogotá - mayo de 2009**

Se preparó una declaración de prensa que se hizo pública unos días después, destacando la importancia del Diálogo para superar diferencias e instando a los gobiernos a retomar el contacto directo que permitiera restablecer relaciones diplomáticas.

En cuanto a los efectos, se encontró que la iniciativa tuvo una constante evaluación por parte de sus promotores, quienes buscaban crear ambientes de paz entre las dos naciones. Sin embargo, los conflictos entre los dos países continuaron, alimentados por las posturas inflexibles y opuestas de los Presidentes de la República. Sólo hasta noviembre de 2010, se logró un restablecimiento completo de las relaciones entre Colombia y Ecuador, cuando fue elegido un nuevo presidente para Colombia – Juan Manuel Santos-. Si bien, el acuerdo final dependía de la voluntad exclusiva de la presidencia de la república de los dos países, y por tanto, no era posible que la mesa de personalidades consiguiera por ella misma la salida de paz, sí fue muy importante recuperar y mantener los hilos conductores de la paz en la región y, especialmente, entre los directamente afectados, quienes viven en la zona de frontera. Estas iniciativas ciudadanas, justamente, sirvieron para crear una “infraestructura de paz”, cuando la política general era de ruptura.

2.8 ANÁLISIS POLÍTICO Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS (PAPEP)

Definición y objetivos

El Análisis Político y Escenarios Posibles (PAPEP), constituye un mecanismo de transformación de conflictos, que busca generar insumos e instrumentos de análisis que permitan a los actores sociales, tomar decisiones a favor del fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

El “Análisis Político y Escenarios Posibles” contribuye al fortalecimiento de la democracia desde la política. La idea central, es que *“el modo en que se cumplen los procesos de diseño y reforma institucional, y la manera en que se elaboran y ejecutan las políticas públicas, tienen un alto impacto sobre los resultados y, en consecuencia, sobre la capacidad de las democracias para satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad”* (Da Silvera y González, 2007:5).

Los objetivos específicos del PAPEP son:

- “Identificar los principales *temas* de la agenda pública en el momento en que se realiza el estudio y los *procesos de decisión* política más significativos que están en curso;
- Para cada uno de esos temas y procesos, identificar los *actores* más relevantes, tanto en el terreno político como en el económico y social;
- Para cada uno de los actores relevantes, respecto de un tema o proceso específico, reconstruir la *percepción* del tema o proceso que tiene el actor, incluyendo su pronóstico sobre la evolución a corto y mediano plazo;
- Para cada uno de los actores relevantes, respecto de un tema o proceso específico, conocer la percepción del actor sobre sus *propias restricciones* e identificar sus principales *objetivos estratégicos*;
- A partir de lo anterior, estimar las *trayectorias probables* de los diferentes actores en el corto y mediano plazo;
- A partir del “mapeo” descrito en el punto anterior, estimar la *probabilidad de bloqueo o conflicto* que existe en relación a cada tema o proceso de decisión política e *identificar los segmentos* del debate donde es predecible que se produzcan;
- Tomando como base lo anterior, identificar los bloqueos o conflictos que tendrían un mayor *potencial desestabilizador* para el sistema político;
- A partir de la información acumulada sobre actores, percepciones, objetivos estratégicos, trayectorias probables y efectos esperables de los bloqueos o conflictos, identificar *escenarios prospectivos de corto y mediano plazo*, asumiendo que no se introducen nuevos objetivos estratégicos ni se generan restricciones diferentes de las ya especificadas previamente;
- Explorar posibles *cursos de acción* apropiados para esquivar los bloqueos o conflictos con mayor capacidad desestabilizadora y

favorecer el avance hacia escenarios más deseables; estos cursos de acción deben ser capaces de articular con las percepciones y objetivos estratégicos de los actores relevantes” (Da Silvera y González, 2007:7).

El PAPEP, busca el fortalecimiento de la democracia y la promoción del desarrollo humano. En ese sentido, puede contribuir a:

- a. “Percibir con mayor claridad el alcance y la naturaleza de las discrepancias y conflictos que existen entre ellos;
- b. Comprender la dinámica de los bloqueos que dificultan la construcción de acuerdos y la puesta en marcha de procesos de cambio;
- c. Identificar áreas potenciales de convergencia y posibles trayectorias que permitirían superar los bloqueos;
- d. Reconocer las principales restricciones e incentivos que delimitan el espacio disponible para la puesta en marcha de nuevas dinámicas de discusión y decisión;
- e. Acordar agendas temáticas, objetivos comunes y escalonamientos temporales”.

Antecedentes

El informe de análisis prospectivo de riesgo para Bulgaria, elaborado en 1997 por el PNUD y el Center for Liberal Studies, en un contexto de transición hacia la democracia luego de la caída del muro de Berlín, fue la primera experiencia de Análisis Político y Escenarios Posibles. Posteriormente, se realizaron otras experiencias similares en Chile, República Dominicana y Haití.

El punto de partida del PAPEP “lo constituye el Informe de Desarrollo Humano en Bolivia del año 2002 elaborado por el equipo de Desarrollo Humano Aplicado de Bolivia (EDHA). Dicho Informe, constituye el primer ejercicio prospectivo de largo plazo, que involucró a distintos actores en un esfuerzo de reflexión y de crítica colectiva, sobre los desafíos del desarrollo humano en Bolivia”. A partir de esta experiencia y de otra realizada en Honduras en el año 2002 (vinculada a procesos de diálogo entre diversos actores políticos), se inició un proceso de diseño y elaboración de herramientas metodológicas específicas para el análisis de la coyuntura y la elaboración de escenarios prospectivos de corto y mediano plazo (PNUD, 2009:35).

En Latinoamérica, el PAPEP inició como un mecanismo para enfrentar situaciones de crisis, pero ha venido haciendo importantes aportes para países que no atraviesan este tipo de situaciones, ya que estos pueden incidir en la calidad de vida de las personas, al condicionar el éxito de políticas públicas y proyectos, desde las grandes iniciativas nacionales hasta los proyectos de carácter netamente local.

Supuestos básicos y enfoque del PAPEP

Para la aplicación del PAPEP, es necesaria la existencia de cinco supuestos:

LA DEMOCRACIA COMO META COMPARTIDA, LO QUE IMPLICA ASOCIAR LA DEMOCRATIZACIÓN CON:

- La subordinación del poder militar al poder civil.
- La realización regular de elecciones competitivas que hagan posible la rotación de partidos en el gobierno.
- El respeto de las libertades fundamentales, de la estabilidad institucional y de la seguridad jurídica.

LA INSTITUCIONALIDAD COMO ASPECTO FUNDAMENTAL:

- Si los actores fortalecen el orden institucional, se fortalece la democracia.
- Los principales actores deben reconocer la importancia del orden institucional.

LA POLÍTICA “PRÁCTICA” TAMBIÉN IMPORTA. SE TRABAJA SOBRE LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES:

- La capacidad de generar acuerdos políticos en torno a la necesidad de un cambio institucional. Esto tiene tanto impacto sobre la viabilidad de la iniciativa como sobre la calidad intrínseca del propio diseño.
- El proceso de instalación de una solución institucional (su capacidad de generar incentivos positivos, de dar alternativas a los “perdedores”, de neutralizar los riesgos de deslegitimación) es tan importante como la calidad técnica de la solución diseñada.



- El manejo de los tiempos en el proceso de introducción de los cambios (y muy en particular: la manera de gestionar la tensión entre los costos de corto plazo y los beneficios de mediano y largo plazo) es esencial para la viabilidad de cualquier proceso de cambio institucional.

LA VISIÓN DE LOS ACTORES ES CRUCIAL, EN SUS DOS SENTIDOS:

- General: Conocimiento de las percepciones de los actores (conocimiento subjetivo) e información técnica (conocimiento objetivo).
- Restringida: Aplicada básicamente a “las élites”, los tomadores de decisiones políticas.

CAPACIDAD TRANSFORMADORA DEL DIÁLOGO:

- Fortalece en los actores la disposición a resolver pacíficamente los conflictos.
- Aumenta la capacidad de cooperar por encima de alienamientos políticos.
- Favorece el desarrollo de agendas inclusivas, que incorporen los intereses y necesidades de los interlocutores.
- Fomenta la participación ciudadana.
- Desarrolla las capacidades intelectuales y comunicativas requeridas para lidiar con la complejidad.
- Estimula la búsqueda de soluciones innovadoras.
- Favorece una cultura de evaluación de resultados.
- Facilita los aprendizajes colectivos.
- Mejora la calidad del discurso público.
- Reduce la distancia entre los expertos y los ciudadanos.

Además, el PAPEP cuenta con un enfoque propio caracterizado por la neutralidad activa, la importancia de la política y la visión de los actores. Este es su contenido:

Tabla 2. Contenidos del enfoque PAPEP

Neutralidad activa	El PAPEP es neutral frente a las distintas inclinaciones ideológicas, siempre y cuando éstas sean de orientación democrática. Tiene como objetivo fortalecer a las instituciones en su capacidad de dar respuestas a las demandas planteadas por los ciudadanos. Su análisis es sistémico y no excluye a ningún actor.
La importancia de la política	Tres elementos a tomar en cuenta: Capacidad de generar acuerdos políticos que vinculen a todos los actores. Capacidad de viabilizar los acuerdos adoptados. Capacidad para manejar los tiempos durante el proceso de generación de cambios.
La visión de los actores	Es importante conocer la opinión, percepciones, emociones, intereses y necesidades de los líderes, sociedad civil, sectores económicos y demás actores sociales, así como la manera en que se perciben a sí mismos y a los demás.

Etapas del estudio PAPEP

El PAPEP consta de cuatro etapas: diseño, relevamiento, análisis y devolución. Las etapas en que se organiza la investigación en un estudio PAPEP, deben ser comprendidas dentro de un proceso más amplio, definido por la idea de “investigación orientada a la acción”. Este tipo de estudio *“genera no sólo un producto conceptual (resultado de la investigación) sino que apunta, dentro de este proceso, a la producción de capacidades, tanto para los gobiernos nacionales, como para las oficinas del PNUD”* (Da Silvera y González, 2007:65). A continuación, se presenta la descripción de cada una de estas etapas:

DISEÑO

Se definen	Temas a trabajar
	Productos a obtener
	Actores a ser consultados
	Instrumentos a ser empleados

RELEVAMIENTO

Etapas de trabajo de campo y recolección de información	Se recogen las percepciones e intereses de los actores y se realizan estudios acerca del contexto político, económico y social.
	Los principales instrumentos de la caja de herramientas que se utilizan en esta etapa son: <ul style="list-style-type: none"> • La voz de los liderazgos: Recolección de las percepciones, preferencias e intereses de las élites, mediante entrevistas a profundidad o rondas de consultas. • La voz de los ciudadanos: Recolección de las percepciones y demandas de la población a través de técnicas cuantitativas (encuestas de opinión) y/o técnicas cualitativas (grupos focales). • El saber experto: Examen de los estudios ya producidos acerca del contexto económico, social y político mediante un conjunto de ensayos resúmenes (positional papers) elaborados por expertos nacionales.

ANÁLISIS

Se estiman las trayectorias probables de los actores a mediano y corto plazo	A partir de la información, las percepciones y opiniones recolectadas, se identifica la probabilidad de que emerjan factores de bloqueo o conflicto, y de consenso.
	Se realiza un ejercicio de visualización de los efectos y opciones futuras de las decisiones que se tomen en el presente. Esto permite señalar tendencias y acontecimientos clave que puedan desembocar en variaciones, esperadas o no, de la historia reciente.

DEVOLUCIÓN

Comunicar a los actores nacionales relevantes, al Sistema de Naciones Unidas y a la cooperación internacional, los resultados conceptuales del papep (los escenarios).	En esta fase se utilizan “Las mesas de devolución”, la herramienta de incidencia política por excelencia. Las mesas permiten: <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el conocimiento ayudando a visualizar futuros posibles. • Generar innovaciones y nuevas decisiones a partir de interpretaciones frescas. • Rediscutir decisiones u orientaciones. • Identificar decisiones contingentes frente a determinadas circunstancias. • Crear condiciones para el desarrollo de visiones compartidas.
---	--

Etapas del estudio PAPEP. (PNUD (b), 2009: 18-20).

CASO DE ESTUDIO

Bolivia: el PAPEP como herramienta de análisis para el fortalecimiento de la democracia desde la política.

Como se describió en el estudio sobre prevención de conflictos, Bolivia vivió una fuerte crisis política que se originó desde el año 2000 y que tuvo su máxima expresión a partir del año 2006. El proceso de reforma constitucional polarizó al país y lo llevó a una confrontación sobre el contenido y alcance de sus ideales conjuntos. Este apartado se centra en la experiencia del PAPEP, como forma de promover la paz y la democracia durante la crisis política de Bolivia.

El PAPEP fue una herramienta práctica, utilizada durante el punto más alto de esa crisis política en Bolivia. Al momento de la agudización del conflicto que llevaría a la aprobación de una nueva Constitución, el PAPEP fue una fuente primordial de análisis sobre el contexto político para los responsables del Sistema de Naciones Unidas (SNU). Desde allí, se empezaron a realizar informes regulares a la coordinación del SNU. En esta primera utilidad, el PAPEP fue un instrumento obligado para apoyar la participación del Sistema, en la labor de observación del diálogo político de octubre 2008, que viabilizó el proceso constituyente.

La metodología de análisis político de políticas públicas del PAPEP, permitió mejorar la participación y apoyo, a través de los servicios de asistencia técnica, a entidades de gobierno encargadas de reformas institucionales complejas; asimismo, fue respaldo para propuestas analíticas de construcción de paz. Desde esta visión, a partir del uso de la herramienta, se crearon diagnósticos, se propusieron medidas alternativas, se produjeron estadísticas y se impulsó una discusión entre los actores, a partir de datos y análisis que les permitieran tomar mejores decisiones y acordar salidas con conocimiento de los elementos.

2.9 CONSTRUCCIÓN DE PAZ CON ENFOQUE TERRITORIAL Y DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

El enfoque territorial de construcción de paz, busca superar los enfoques centrados en los aspectos negativos del conflicto (violencia) y se centra en la necesidad de construir la paz desde las localidades afectadas por la violencia, a través de la identificación y fortalecimiento

de las capacidades locales para la construcción de paz, articulando a los distintos actores locales que trabajan por generar este tipo de procesos.

El enfoque está centrado en cuatro ejes de trabajo que hacen referencia a las cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo humano:

- Prevención y transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz;
- Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos;
- Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz;
- Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz.

Pilares metodológicos de la construcción con enfoque territorial

Los pilares metodológicos de la construcción de paz con enfoque territorial están referidos a:

- **Fortalecimiento de capacidades locales de paz:** redes sociales e institucionales de construcción de paz.
- **Construcción de alianzas:** entre Estado y sociedad civil, actores locales, nacionales y comunidad internacional.
- **Construcción del conocimiento útil:** análisis de las potencialidades del territorio, en términos de construcción de paz y desarrollo humano.
- **Incidencia:** en políticas públicas de desarrollo y paz en los niveles territorial y nacional. (Preti, 2010:230).

La construcción de paz desde lo local, tiene objetivos ambiciosos, varios de los cuales replican los de la construcción de paz desde arriba. Estos objetivos se orientan a institucionalizar la transformación en una serie de ámbitos (Miall, Ramsbotham y Woodhouse, 2005). En resumen, se busca transformar:

- El contexto en los que se enmarca el conflicto determinado (sistema político global; subsistemas regionales y locales);
- Las estructuras económicas, culturales, sociales y políticas determinantes del conflicto;
- El comportamiento de los actores locales involucrados y afectados por el conflicto y los temas que moldean su comportamiento;
- Las personas individuales y los grupos, a través de la educación y el desarrollo de culturas para la paz.

CASO DE ESTUDIO

Redes Colombia: escuchando los actores locales, camino hacia la paz.

El programa REDES nació en el año 2003, como una herramienta política del PNUD para apoyar al país en la construcción de capacidades de paz, que permitiera prevenir y recuperar las áreas afectadas por el conflicto, reducir los riesgos y vulnerabilidades de la población afectada por la violencia y fortalecer la gobernabilidad democrática en el escenario local, con énfasis en la creación de condiciones para ampliar la participación ciudadana.

El programa busca fortalecer la paz mediante el desarrollo de tres procesos:

- Procesos participativos e incluyentes en el ámbito regional;
- Fortalecimiento de la institucionalidad nacional, regional y local;
- Robustecimiento de mecanismos de trabajo inter agencial del Sistema de Naciones Unidas (PNUD, 2009:c).

En 2003, durante la primera etapa del proyecto, tres territorios fueron seleccionados bajo los siguientes criterios: complejas situaciones de conflictividad, capacidad de movilización y organización social, y la gestión previa de procesos de construcción de paz. Esas regiones fueron: Montes de María, región ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre; Oriente Antioqueño, en el departamento de Antioquia, y el departamento del Meta.

En el 2007, tras un análisis de las condiciones de conflicto, de las situaciones sociales, políticas y económicas, y las capacidades locales de paz, se incorporaron dos regiones más: La región de Huila, el piedemonte amazónico y el departamento de Nariño. En el 2009, el programa decidió incluir al departamento del Cesar, dentro de sus áreas geográficas de intervención (PNUD, 2009:c).

Desde 2009 se construyeron nuevos objetivos y líneas de acción que han determinado el trabajo de Redes en la construcción local de paz.

EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Prevención y transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz	Generar y fortalecer capacidades, procesos y espacios de diálogo para la promoción de una cultura de paz, la prevención y transformación no violenta de conflictos y la mitigación de sus efectos.	Desarrollo de capacidades para el análisis, la planeación y la gestión sensible al conflicto que sustenten el diseño de programas y políticas pertinentes para la construcción de la paz.
		Promoción de una cultura de paz para impulsar nuevos referentes para la transformación sostenible de los conflictos.
		Mitigación de los efectos del conflicto sobre la población víctima de las minas antipersonales, la vinculación en grupos armados ilegales y el desplazamiento forzado.
		Impulso a espacios de diálogo y facilitación para su incidencia en agendas y políticas públicas de construcción de paz.
Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos	Instituciones del Estado competentes, poblaciones excluidas y las víctimas amplían y mejoran su capacidad para garantizar y acceder a los derechos humanos, la verdad, la Justicia y la reparación en el marco del Estado social de derecho.	Desarrollo de capacidades locales del sistema de justicia e instituciones del Estado para garantizar un servicio efectivo y ajustado a los marcos legales nacionales e internacionales.
		Promoción, divulgación y aplicación de herramientas e instrumentos que contribuyan a reducir la violencia de género en el marco de los conflictos.
		Impulso a mecanismos para que las poblaciones excluidas y las víctimas accedan a la verdad, la justicia y la reparación.
		Impulso a las instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil para que mejoren su capacidad técnica y su incidencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Gobernabilidad, democracia Local y construcción de paz	Instituciones del Estado y la sociedad civil en los territorios Redes mejoran su legitimidad, transparencia y eficiencia y sus capacidades para la construcción de ciudadanía y la formulación y gestión de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación.	Fortalecimiento de las capacidades del Estado en los ámbitos nacional y territorial para la formulación participativa y la implementación de políticas públicas de desarrollo y paz. Impulso a que sean reconocidas poblaciones excluidas y participen en espacios de poder, por medio del fortalecimiento de sus liderazgos y de organizaciones de mujeres, jóvenes y víctimas y las poblaciones indígenas y afro descendientes.
		Promoción de los temas de desarrollo, paz, reconciliación, participación de poblaciones excluidas y fortalecimiento de la democracia local en las agendas del proceso electoral.
Desarrollo socio económico sostenible para la paz	Promover alternativas lícitas de desarrollo socio económico que contribuyan a la cohesión social, la inclusión, la convivencia y la paz.	Fomento de alternativas lícitas de desarrollo económico local incluyentes que generen oportunidades especialmente en las comunidades y poblaciones excluidas, en concertación entre Estado, sociedad civil y sector privado.
		Contribución al debate nacional y al desarrollo de políticas públicas, desde una perspectiva territorial, sobre el acceso, uso y control de la tierra por parte de las poblaciones excluidas.
		Implementación de procesos de desarrollo económico incluyente para promover la reintegración comunitaria.

Tabla 1. Objetivos y líneas de acción de redes en la construcción local de paz.

En el siguiente diagrama, se explica el Ciclo de implementación, que identifica los cuatro elementos clave para ser desarrollados en los procesos apoyados por este programa:



Figura 9. Elementos ciclo de implementación.

La estrategia de Redes parte del empoderamiento de estos actores locales, con miras a generar hacia adelante cooperación y trabajo conjunto entre ellos. Se trata de que contando con herramientas y elementos propios y sólidos, puedan tener una estrategia conjunta en el futuro, con el propósito de construir paz y desarrollo en el departamento. Y más allá del nivel local, la estrategia también tiene el propósito de tener la iniciativa y las herramientas para articularse en un proceso de paz nacional.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Los mecanismos de prevención, gestión y transformación de conflictos, son el producto del interés cada vez más creciente, de poner fin a conflictos violentos y a problemas sociales por medios pacíficos. Las buenas experiencias obtenidas de la aplicación de los mecanismos, dejan importantes lecciones para valorar sus consecuencias, pero fundamentalmente, para hacerlo cada vez mejor y con excelentes resultados. Sin lugar a dudas, no siempre se han logrado los objetivos al cien por ciento, y en algunos casos sólo se han alcanzado metas parciales, por lo que está en cada uno de los promotores y constructores de paz, hacer que cada vez más la sociedad en su conjunto se apropie de las herramientas para la construcción conjunta de salidas de paz.

UNIDAD 4

LECCIONES APRENDIDAS,
BUENAS PRÁCTICAS Y DESAFÍOS DE
LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ



1. INTRODUCCIÓN

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

- 1.1 Lecciones aprendidas y buenas prácticas en la construcción de paz
 - Concepto de lecciones aprendidas
 - Concepto de buenas prácticas
 - Hallazgos
- 1.2 Desafíos pendientes. Nueva Visión de Agenda para la Paz para el Siglo XXI

1. INTRODUCCIÓN

En las tres unidades anteriores se desarrollaron los conceptos fundamentales para la transformación de los conflictos y la construcción de la paz; se profundizó en seis categorías sobre tipificación de conflictos y conflictividad que se desarrollaron a través de once casos de estudio en América Latina. En la unidad tres, se describieron los mecanismos de prevención, gestión y transformación de conflictos: análisis sensible a los conflictos, prevención de conflictos, prevención y recuperación temprana, intervención de mecanismos internacionales a través de la negociación y la mediación, diálogo democrático, diplomacia ciudadana, análisis político, escenarios prospectivos (PAPEP) y la construcción de la paz con enfoque territorial y desde la sociedad civil.

En esta Unidad, se expondrán las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y los desafíos que propone la construcción de paz, frente a los conflictos históricos y las nuevas configuraciones de conflictividad en la región.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

LECCIONES APRENDIDAS

“Son las conclusiones que se obtienen una vez que se ha realizado una tarea concreta”. En ellas se trata de comparar los resultados obtenidos con los objetivos propuestos y otros elementos que se hayan tenido en cuenta a la hora de iniciar un proyecto o de aplicar una medida concreta, tales como el tiempo, el esfuerzo o los recursos invertidos. (Escuela de Cultura de Paz, 2006).

La idea de recopilar las lecciones aprendidas de un proceso o una serie de instrumentos aplicados en casos de estudio, es recoger las conclusiones que ha dejado un proceso tanto es sus aspectos positivos como negativos, que permitan tener un panorama amplio de la aplicación y una perspectiva hacia el futuro, para su implementación o

no, y definición de cómo hacerlo mejor. Sin acceso a los conocimientos y experiencia obtenida por la aplicación de los instrumentos que funcionan, ya sea en todo o en parte, los errores pueden ser repetidos y se puede perder tiempo valioso. Consecuentemente, tanto las lecciones aprendidas como las buenas prácticas deben ser ampliamente compartidas y adaptadas a las condiciones locales, con el fin de permitir una respuesta eficaz a las problemáticas que se siguen presentando.

En este apartado, se hará referencia a las lecciones aprendidas en términos de la construcción de paz. De esta manera, se retomarán los conceptos de paz positiva y paz negativa, con el fin de evaluar el impacto de los mecanismos que se han analizado, en cuanto a su capacidad de construir la paz. Es decir, una mirada crítica enmarcada por el concepto de lecciones aprendidas, permite comprender cuál tipo de paz se ha logrado, como consecuencia de la aplicación de las metodologías y los mecanismos anteriormente analizados. ¿La transformación del conflicto logró una paz sostenible y duradera que ha cambiado las relaciones de poder? o más bien ¿se logró dentro de unos parámetros limitados poner fin a los conflictos violentos o las hostilidades formales?

BUENAS PRÁCTICAS

Una buena práctica es “una forma de hacer que ha probado su efectividad en una situación y puede ser aplicable en otra”. (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas).



En diversos informes, las Naciones Unidas han mantenido este método de recopilación de experiencias eficaces y eficientes para obtener un resultado deseado. Normalmente, se busca mantener información resumida y actualizada de los asuntos más constructivos e innovadores, sobre lo que las personas y organizaciones de todo el mundo están haciendo en relación a un asunto específico. Su recopilación, permite optimizar el trabajo que se hace en todas partes del mundo, pero sobre todo, aterrizar al ámbito regional los mejores instrumentos utilizados y considerarlos para enfrentar los nuevos retos.

Las buenas prácticas se definen por una serie de características generales, a la vez que se tienen que alinear dentro del marco del programa o proyecto específico.

Una buena práctica debe demostrar la capacidad de garantizar el logro de los objetivos, resultados e impacto del respectivo programa. Un elemento clave, es que lo mismo puede servir de modelo para otros procesos, proyectos u organizaciones.



Uno de los objetivos del concepto es maximizar los criterios de calidad y el impacto de la intervención social (la gestión, los procedimientos, la satisfacción de las necesidades de las personas afectadas, la superación de su problemática de exclusión social).

El PNUD, ha propuesto una serie de criterios uniformes y universales, que buscan caracterizar las buenas prácticas dentro del marco institucional. Según el informe final del Proyecto “Documentación de mejores prácticas y trabajo territorial, PNUD” (elaborado por Caballero Reinoso, septiembre 2010), la buena práctica se refiere a actividades o procedimientos que cumplen con algunos o la mayoría de los criterios que se presentan en el siguiente esquema:

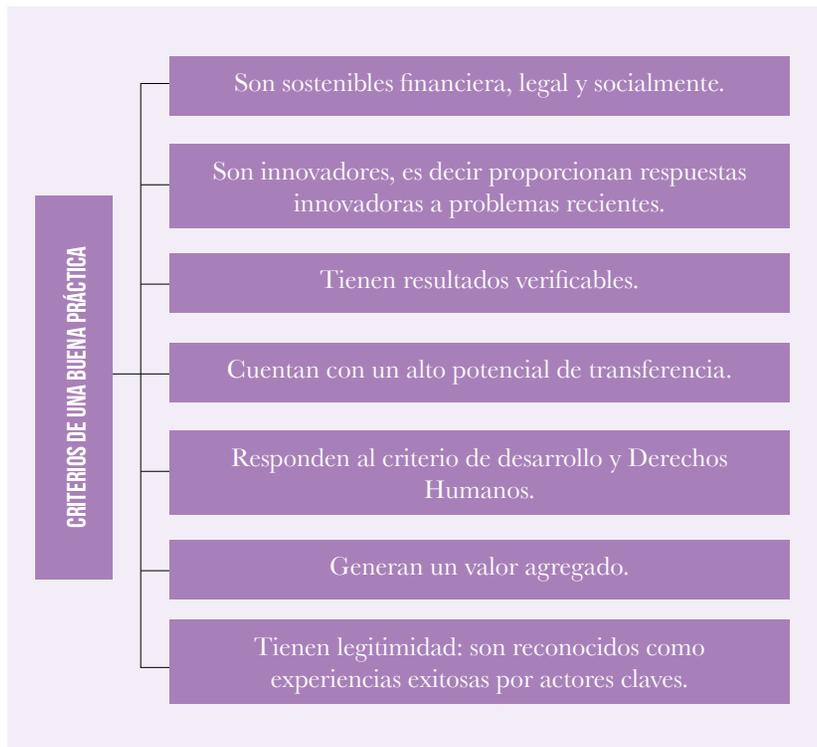


Figura 1. Criterios de una buena práctica (Caballero, 2010).

Consecuentemente, en el siguiente esquema, se especifican otras características de las buenas prácticas:

Produce un impacto social positivo, medible y prolongado en el tiempo (sostenibilidad, <i>ownership</i> , apropiación).	Da lugar a la participación e incidencia efectiva de las propias personas afectadas.	Promueve habilidades y capacidades de los participantes.
Da lugar a la creación y el fortalecimiento de vínculos comunitarios.	Se ha tenido en cuenta la perspectiva de género u otros enfoques diferenciales.	Reduce los factores de vulnerabilidad derivados de la situación de género u otros diferencias.
Da lugar al cuestionamiento de enfoques tradicionales de intervención frente a la exclusión social y las salidas posibles.	Promueve la independencia de criterios y orientación del proyecto con respecto a las fuentes de financiación (sostenibilidad).	Estimula la innovación y optimización en el aprovechamiento de los recursos.
Hace primar los objetivos cualitativos sobre los cuantitativos.	Plantea un enfoque multidimensional, interdisciplinar o de enfoques diferenciales.	Diseña respuestas específicas para necesidades particulares.
Aprovecha eficazmente los recursos existentes.	Evalúa el impacto de su intervención sobre los beneficiarios a largo plazo.	Dispone de mecanismos que aseguran la estabilidad de proyectos en marcha así como su financiación.
La acción, iniciativa o proyecto o algunos de sus elementos, sirven como modelo para otras organizaciones e iniciativas.	Promueve la implicación al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades e instituciones, entre otros).	Lleva a cabo una gestión clara y transparente de los recursos en general.

Figura 2. Características de buenas prácticas. (Caballero, 2010).

Hallazgos

Partiendo de las reflexiones que se han realizado a lo largo del desarrollo del curso, a continuación se presentan las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en la construcción de paz:

• Análisis de contexto para la construcción de paz

La primera lección aprendida, es la necesidad de analizar el contexto para construir bases sólidas de paz. A su vez, se trata de una importante buena práctica que amerita ser replicada, porque apunta a diseñar respuestas específicas para necesidades particulares. Cada contexto conflictivo es único, no existen recetas infalibles para la construcción de paz. Las intervenciones, que buscan apoyar un proceso de construcción de paz, se deben ajustar a las realidades del contexto local y a las características que moldean el propio conflicto; así se logran establecer las estrategias apropiadas que tienen el objetivo de construir la paz.

En teoría, todos los mecanismos de prevención, gestión y transformación de conflictos proponen, como componente integral, la incorporación de una metodología orientada hacia el reconocimiento de la importancia de la contextualización local del conflicto. Sin embargo, es principalmente en los mecanismos de prevención como: el análisis sensible a los conflictos, la prevención de conflictos, la prevención temprana y la recuperación temprana, donde se hace evidente la valoración de las particularidades del contexto, con miras a la obtención constatable de la construcción de paz. Igualmente, es importante contar con estas herramientas y análisis en el marco del desarrollo de la gestión y transformación de conflictos.



Los casos de prevención de conflictos que se han presentado, señalan que un factor decisivo para la construcción de la paz sostenible, que atiende a las características de la conflictividad donde sucede, es la creación e implementación de diagnósticos y planes estratégicos incluyentes; es decir, es fundamental la inclusión de los actores locales en la elaboración de la intervención. Además, intervenciones construidas de manera incluyente mejoran la asistencia técnica, oportuna y confiable, dado que se fundamentan en las propias necesidades, identificadas por los mismos actores involucrados en el conflicto. El uso de esta herramienta, ha potenciado el impacto de la acción, no solamente de las Naciones

Unidas, sino también de gobiernos nacionales y locales, organizaciones sociales o comunidades vulnerables, entre otros.

En este sentido, la herramienta de análisis político y escenarios prospectivos (PAPEP), representa un claro ejemplo de la importancia y eficacia de incorporar la conceptualización analítica, técnica y estratégica del conflicto, como eje central en sus intervenciones. Los elementos que se establecen allí, construyen capacidades para enfrentar, no sólo los elementos iniciales de los conflictos, sino los elementos que provienen de los cambios y modificaciones previsibles, y especialmente, imprevisibles. La adaptabilidad del instrumento, les dará la posibilidad a los constructores de paz, de proponer soluciones diversas y salidas de paz innovadoras y transformadoras.

• Apropiación del proceso de construcción de paz por parte de los actores estratégicos

Una segunda lección aprendida de suma importancia de los casos de estudio, es que los actores sociales apropien como suyo, el proceso de transformación del conflicto y la construcción de paz que les afecte. Esta buena práctica genera en la sociedad una legitimidad del proceso; por lo tanto, la construcción de paz es reconocida como propia y exitosa por los actores clave.

La construcción de la paz será exitosa, siempre y cuando, los ciudadanos de la sociedad en cuestión, asuman la responsabilidad para la construcción e implementación de la paz; es decir, si se logra la apropiación u *ownership* del proceso. Un aspecto clave aquí, será la elevación gradual de los recursos humanos y financieros, para sostener este proceso (Odendaal, 2010: 3-4).



La construcción de paz necesita apropiación local y voluntad para resolver los problemas, sin recurrir a la violencia. En tal sentido, las iniciativas de construcción de paz deben apoyar los esfuerzos locales existentes, para establecer, desarrollar o reformar las instituciones locales. Sin embargo, es preciso distinguir entre la verdadera apropiación del proceso y la participación. Es decir, cuando se habla de la apropiación por parte de los actores locales, debe significar que estos mismos participan directamente en el diseño de las intervenciones, en vez de apropiarse únicamente de las diseñadas por parte de otros

actores, generalmente internacionales como los de la cooperación. En este caso, cuando los actores no han tenido la oportunidad de diseñar las iniciativas que les afectan, no se puede hablar de una verdadera apropiación y no es coherente o ético pedir a los actores locales que se apropien de mecanismos contruidos desde afuera. El discurso y la práctica de apropiación terminan significando que el actor local debe apropiarse de lo que los actores foráneos imponen sobre él, y además, es probable que estas intervenciones no permitan la generación de las condiciones para una paz sostenible y verdadera, dado que la respuesta no proviene de la comunidad o sociedad respectiva.

Uno de los aprendizajes más relevantes en procesos de diálogo multi-actor en la región, es el que sostiene que cuando las reglas del juego no son codiseñadas por la totalidad de los actores que participan, los procesos tienden a no prosperar. La dimensión procesal de los diálogos se ha revelado imprescindible y ha gravitado en procesos exitosos, tanto o más que la propia sustancia o tema en torno al cual se dialogaba o intentaba buscar soluciones. “En los diálogos... todo cuenta”. Es preciso resaltar que desde el momento en que alguien convoca al diálogo, sea éste un Presidente, un Obispo, el Rector de una universidad prestigiosa o actores de la sociedad civil -como por ejemplo, los empresarios-, toda una serie de dinámicas que pueden resultar en el éxito o no de un proceso, entran en funcionamiento. Por ello, es que para cada una de las etapas de un diálogo a saber: convocatoria, preparación, diseño de reglas, celebración de sesiones, facilitación, espacios informales, monitoreo y divulgación a la prensa, entre otras, existen una serie de decisiones y opciones que deben ser tomadas por los actores estratégicos que forman parte del proceso, de manera anticipada o en el momento, y que resultan críticas para el éxito del mismo.

Estas lecciones se pueden extraer tanto del uso de la negociación y la mediación en conflictos armados, como son los casos de Guatemala o El Salvador, y en conflictos políticos, como en el caso del golpe de estado en Honduras en el 2009, o en Bolivia, durante el largo conflicto por la reforma constitucional que comenzó en el 2006 y se profundizó en 2008. Los casos de Guatemala y El Salvador, muestran claramente la extrema necesidad de un proceso fundamentado por la participación directa de la sociedad civil. En el caso de El Salvador, el proceso de negociación fue realizado a través del tradicional método de élites, en

el cual las víctimas, las organizaciones sociales y en general, la sociedad afectada por el conflicto, no tuvo ninguna incidencia. Uno de los logros del proceso de paz fue la creación inmediata del partido político que integró la guerrilla del FMLN.

Este logro ha llevado a analistas como Macías y Ramos (2012), a señalar que hubo una consolidación del sistema democrático electoral. Sin embargo, esta afirmación deja importantes preguntas a la hora de hacer un balance en términos de democracia real. Los 20 años de gobierno del partido político tradicional, Arena, desde la firma de los acuerdos de paz hasta que finalmente el FMLN llegó a la Presidencia de la República, cuestiona el alcance del impacto que tuvo el proceso de paz en la consolidación de la democracia multipartidista y el bajo reconocimiento político que obtuvo el grupo guerrillero a nivel del gobierno central. Mientras que durante estas décadas, el FMLN tuvo un impacto municipal, el partido Arena mantuvo el liderazgo de la política nacional.



Por su parte, en el caso de Guatemala, a pesar de la participación formal de la sociedad civil que logró una amplia agenda en las negociaciones, se evidenciaron serios vacíos en el diseño porque no se trataron las causas del conflicto. Por lo tanto, vale la pena preguntarse cuando se habla de participación de los actores locales ¿cómo se define el contenido de esta participación? Además, como se señala en la hoja de ruta de la Unidad 3, el 18% de la población que votó en la consulta popular de 1999, rechazó las reformas constitucionales como consecuencia de la oposición de las élites económicas, políticas y militares, y de la sociedad en su conjunto. Este rechazo, proporcionó el golpe mortal al proceso de paz en el país y demostró la brecha grave y el desacople entre un proceso de paz financiado e impulsado por la comunidad internacional y las expectativas y deseos de la sociedad guatemalteca (Brett y Delgado, 2005).

El caso de la crisis política boliviana, debido a la discusión sobre la reforma constitucional, también resalta esta misma lección. Las salidas de paz fueron posibles únicamente después de un acuerdo político que involucró a los más diversos actores nacionales. En el mismo sentido, en la crisis política de Honduras, la polarización precipitada por la salida forzosa del presidente Zelaya, sólo pudo regresar a niveles tolerables

después de acuerdos entre las partes y finalizar con la elección popular de un nuevo presidente. La apropiación, es entonces, un referente indispensable para asegurar el éxito y consolidación de la paz. No obstante, en el caso de Honduras, la asunción de un nuevo Presidente no ha logrado conciliar la sociedad en su conjunto y sanar la polarización histórica. Por lo tanto, es preciso preguntarse si la gestión de conflicto tiene la capacidad de resolver sus raíces en el largo plazo, o más bien, su mérito se encuentra en la capacidad de resolver las crisis políticas en el corto plazo.

ARQUITECTURA DE PAZ

“Arquitecturas de paz” o “infraestructuras de paz”. Para Lederach, dichos conceptos van más allá que las prácticas de la diplomacia estatista tradicional. Más bien, Lederach ha propuesto la puesta en marcha, de procesos que buscan precipitar y consolidar una transformación estructural profunda.

La construcción de una infraestructura de paz, puede jugar un papel clave aquí. Se refiere al establecimiento de redes dentro de la sociedad civil y entre la sociedad civil y el Estado, las cuales tienen el objetivo de generar el arraigamiento y la apropiación de los procesos de construcción de paz. (Lederach, en 1997).



Según Lederach, estas redes tienen la intención y facultad de empoderar a los ciudadanos y grupos colectivos, para que tengan la capacidad de articular y operacionalizar alternativas eficaces orientadas a la transformación del conflicto, a construir la paz y encauzar la reconciliación en contextos de conflicto y violencia social y política. Como una telaraña, se entrecruzan y sobrepasan las divisiones tradicionales de las sociedades para construir las condiciones para una paz duradera. Es por eso que Odendaal (2010: 4), reitera la propuesta de Lederach, de impulsar un enfoque que busca reconstruir el tejido social y las relaciones sociales dañadas, como consecuencia de la violencia y su impacto sobre la confianza y las relaciones entre los ciudadanos y con el Estado. En palabras de Odendaal, “la transformación de las relaciones sociales, es un objetivo central de la construcción de paz”. Esta ha sido la metodología que ha distinguido las labores del caso de la construcción de paz en Nariño, impulsado por Redes.

Enfoque diferencial y de género en la construcción de paz

A partir de las experiencias de construcción de paz en la región latinoamericana, se resalta la importancia de un enfoque diferencial y de género de las políticas, medidas y mecanismos de prevención, gestión y transformación de conflictos. Esta es una lección aprendida y una buena práctica, que cada vez está más interiorizada por todos los constructores de paz en el mundo.

Como se ha señalado a lo largo de las unidades anteriores, América Latina se caracteriza por una conflictividad de muy diversa índole, dentro de sociedades altamente desiguales.

La diversificación de demandas y de actores sociales, ubica escenarios plurales, con visiones del mundo, intereses y necesidades que no se pueden resumir bajo una misma óptica. Todos los países de la región, enfrentan la necesidad del reconocimiento de la diversidad, la multiculturalidad, la pluralidad de sus habitantes. Esta caracterización, es entonces, un elemento central para la búsqueda de salidas de paz sostenibles y duraderas.



CASO DE ECUADOR FRONTERA NORTE

Se enfoca sobre este aspecto crucial: la diversidad y vulnerabilidad de las poblaciones de la frontera, obliga a que la construcción de paz haga visible las caracterizaciones y diferencias existentes. En este caso, la presencia mayoritaria de mujeres sometidas a extremas condiciones de pobreza y exclusión, lleva a que las medidas que se adopten en la construcción de paz, tengan la lógica de inclusión y diferenciación por género. Se trata de reconocer el mayor impacto que tiene la conflictividad violenta en ese escenario sobre las mujeres y las niñas (PDP-NBZ, 2009). Además, en este caso de Ecuador, y de la misma manera en el caso de Bolivia, los constructores de paz tuvieron en cuenta la visión diferenciada, que significa la presencia de población mayoritariamente indígena. En el caso de Bolivia, la necesidad de reconocimiento e inclusión que requería la mayoría de la población a través de la Constitución Política, hizo fundamental la adopción de la cosmología de los indígenas, como herramienta de paz en la misma Constitución. Este proceso dejó una Constitución política única, que integra nociones inéditas sobre el valor de la madre tierra, la planta de coca, el ambiente y la administración de un Estado plurinacional.



CASO DEL CONFLICTO ARMADO DE GUATEMALA

En el caso del conflicto armado de Guatemala, las exigencias del movimiento indígena -principal víctima de la violencia estatal durante el conflicto- provocaron que en las negociaciones de paz tuviera que ser incluida una perspectiva ampliada de la sociedad, específicamente de los pueblos indígenas. Los acuerdos de paz impulsaron propuestas de suma importancia, orientadas hacia la construcción de una sociedad multicultural, multiétnica y plurilingüe, las cuales trataron una serie limitada de aspectos causales del conflicto, además de las consecuencias del mismo.

CASO DE REDES COLOMBIA

En el caso de Redes Colombia y la construcción local de paz, el enfoque diferencial y de género es determinante para conseguir logros de paz. El trabajo local, ha permitido reconocer que el conflicto armado precipite un impacto diferencial sobre la población étnica y demográficamente diversa del territorio. Es decir, el conflicto ha impactado desproporcionalmente a las mujeres, los campesinos, los afrocolombianos y los pueblos indígenas, lo cual produce daños, riesgos y soluciones que deben tratarse de manera diferencial. De esta manera, las intervenciones de construcción de paz que se han llevado a cabo en este contexto, se determinan por las condiciones históricas y las particularidades de los grupos poblacionales para tratar sus condiciones y agravios de manera diferente. En este caso, es preciso señalar que Redes impulsa una metodología fundamentada por la participación y la apropiación por parte de los actores locales, y asimismo, una metodología basada en el enfoque diferencial.

Innovación y flexibilidad en las medidas para construir paz

A lo largo de los estudios de caso, se encuentra que la construcción de paz no es una fórmula matemática que se aplica indistintamente a los conflictos existentes. Por el contrario, las dinámicas diversas, las particularidades y la diferencia de los contextos en la región latinoamericana, llevan a pensar en la necesidad de hacer de los mecanismos de paz, un mundo de innovación y creatividad que provoque cambios. Por medio de los casos, se presentaron ejemplos que impulsan a que esta sea una buena práctica consistente en la estimulación a la innovación y optimización en el aprovechamiento de los recursos.

CASO DE LA MESA DE TINTAYA DE PERÚ

Igualmente, en el caso de la mesa de Tintaya de Perú, el camino tomado por los habitantes de la zona y la empresa, fue igualmente novedoso. La creación de un espacio propio de negociación y acuerdo, sin presencia del Estado y con la ayuda de agentes internacionales para la búsqueda de la paz en la región, es una experiencia que puede ser replicada exitosamente y, por lo tanto, representa una buena práctica.

CASO DE HAITÍ

En el caso de Haití, la propuesta de construcción de paz se fundamentaba en la “reconstrucción” de la gobernabilidad y el impulso del empleo local, tras la ocurrencia del terremoto de 2009. Estas intervenciones tenían en cuenta y se moldeaban por el contexto de los múltiples conflictos existentes en el país. En este caso, la acción novedosa y flexible de las Naciones Unidas, estuvo dirigida a crear oportunidades de empleo, con salarios similares a los que se podían tener en el país, pero con miras a la recuperación de todo lo destruido. Sin duda, en casos como estos, las ideas creativas y variadas permiten abrir las posibilidades de conseguir escenarios de paz. No obstante, como es evidente, los obstáculos en el caso de Haití son profundos.

La necesidad de coordinación eficaz entre los actores

Al analizar los casos y los mecanismos de construcción de paz, se identificó la necesidad de generar alianzas, acuerdos o simplemente coordinación de los diversos actores que construyen salidas de paz frente a un conflicto. Esta es una buena práctica que estimula el aprovechamiento de los recursos existentes, para obtener los objetivos buscados. Desde esta perspectiva, en la Unidad 3 se identificaron casos como en el trabajo de Redes Colombia, donde la buena coordinación y acción conjunta, llevó a resultados más sólidos e incluso más rápidos que en los casos en los que no se contaba con esta acción colectiva.

Así, en el caso del diálogo democrático de la mesa de Tintaya en Perú, las contribuciones de la ombudsman para industrias extractivas de Oxfam Australia y las organizaciones no gubernamentales con presencia en la zona, realizaron un trabajo coordinado y estratégico, con el fin de respaldar el empoderamiento de las comunidades de Tintaya, brindar apoyo al proceso de diálogo, crear puentes de confianza entre los actores y servir de garantes durante los momentos más difíciles del proceso.

Este trabajo coordinado permitió que cinco comunidades campesinas: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huanu Huanu y Alto Huarca, y desde 2006 también la comunidad de Huisa, avanzaran en un proceso de construcción de paz, con hondo contenido local.

Como se señaló en la hoja de ruta de la unidad 3, la mesa sigue siendo un espacio de construcción conjunta entre comunidades y empresa, bajo el entendido de que la paz no es un estado de ausencia de guerra, sino que su contenido integral como paz positiva, se debe construir día a día.



La construcción de paz requiere de un compromiso a largo plazo, por lo que se hace necesario que ese compromiso sea sostenido y predecible por parte de los actores involucrados, incluyendo la comunidad internacional. Esto significa que es necesario mantener la corresponsabilidad en su consecución.

Un proceso sostenible de construcción de paz, requiere de fuertes alianzas entre actores, basadas en el respeto, la corresponsabilidad y la diferenciación de roles entre actores internos -gobiernos locales y personas en este contexto- y actores externos -aliados internacionales-. En tal sentido, también la búsqueda de la transformación de conflictos se debería fundamentar en un análisis sensible de los mismos, que incluya a todos los actores implicados; así, su participación activa y reconocimiento de las capacidades de los actores locales al identificar los problemas que enfrentan y sus posibles soluciones, lo cual es conducente al inicio de la construcción de redes y de una infraestructura de paz, y al legitimar las perspectivas y propuestas de los actores locales.

El caso de Tintaya también ofrece una importante lección sobre la relevancia del surgimiento de nuevos actores en la construcción de paz. En este caso, la cooperación internacional facilitó la discusión bilateral entre los afectados por la explotación minera y la empresa misma, lo cual puso en la escena de la paz al sector privado. Esto es lo que se ha denominado el track 3, o interacciones realizadas por corporaciones, empresas o individuos del mundo de los negocios en construcción directa y sin intervención estatal.

Otro ejemplo que aporta elementos dirigidos a esta misma lección aprendida, fue el caso de la diplomacia ciudadana realizada para

contribuir a superar los problemas en la relación entre Ecuador y Colombia. La coordinación de actores ciudadanos y agencias de cooperación, sin intervención estatal, para generar un ambiente de distensión para las partes en conflicto, fue un esfuerzo positivo de construcción de paz. Más allá de las posibilidades concretas de los constructores de paz, de poder cambiar las condiciones del conflicto, su aporte va generando escenarios positivos y abonando terrenos para soluciones más duraderas. Sin embargo, una vez más, en este caso se presentan los límites de la diplomacia ciudadana, frente a las decisiones de política pública y externa tomadas por los Estados.

Rol de la comunidad internacional y la cooperación

Los actores externos pueden jugar un rol crítico cuando coordinan y apoyan las propuestas locales de la construcción de paz: instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones multilaterales de carácter regional, organizaciones no gubernamentales internacionales, sector privado multinacional o agencias de cooperación, entre otras. Son muchos los ejemplos que se pueden traer a colación para resaltar la relevancia política que tiene la comunidad internacional en general, en las posibilidades de paz en la región latinoamericana. Sin embargo, es preciso identificar las observaciones de analistas como Richmond (2009) y MacGinty (2008), quienes critican las intervenciones de la paz liberal que crean *flat-packed-peace*, es decir, una paz impuesta desde afuera y desde arriba, fundamentada por una visión neoliberal.

La mirada permanente de la comunidad internacional hacia la conflictividad en la región, deja importantes experiencias de construcción de paz y solución de ciertas problemáticas. Si bien no se puede hablar de superación de los conflictos completamente, los mecanismos de construcción de paz han dejado importantes contribuciones. Estas acciones o iniciativas sirven como modelo para otras organizaciones e iniciativas, constituyéndose en una buena práctica.

El aporte de la comunidad internacional en la terminación de las hostilidades en los casos de Guatemala y El Salvador, es sin duda, un hecho innegable y definitivo. En esos casos, las Naciones Unidas y los países amigos jugaron roles centrales, tanto para motivar los contactos entre

los actores, como para impulsar las negociaciones y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Estas experiencias demostraron la madurez de los mediadores en la construcción de paz. Sus acciones fueron cada vez más flexibles, adaptables y con mayor capacidad de incidencia positiva. Desafortunadamente, las problemáticas de estos países continúan, así que cabe preguntarse si la delincuencia común y la violencia generalizada, son asuntos relacionados con las problemáticas derivadas de las carencias de los procesos de transformación de conflictos armados, o quizás se refieren al funcionamiento estructural del Estado.

Las dinámicas de Latinoamérica, su conflictividad social, política, económica, cultural y étnica no es ajena a la interacción de los otros Estados de la región y del mundo. Como lo veíamos en la hoja de ruta de la Unidad 2, muchos de los conflictos de la región traspasan las fronteras y afectan la vida y la conflictividad de otros países y regiones. Por consiguiente, es preciso señalar que en los casos en los cuales ha habido un nivel notable de involucramiento de países latinoamericanos en el tratamiento de conflictos en esta región, hay una mayor posibilidad de fortalecer la capacidad de los Estados y las sociedades latinoamericanas de transformar y gestionar sus propios conflictos. Por lo tanto, el fortalecimiento de los mecanismos interestatales como UNASUR deberían ser una prioridad para el siglo XXI.

Monitoreo y seguimiento de los mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos

Como se señaló anteriormente, la participación de la comunidad internacional y su apoyo a los actores regionales, ha resultado una herramienta valiosa en la construcción de paz. En este mismo sentido, se resalta la importancia del diagnóstico, monitoreo y seguimiento que los órganos internacionales de protección de Derechos Humanos hacen en la región.

Sin lugar a duda, la jurisdicción de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el trabajo que las Naciones Unidas y sus mecanismos especiales realizan en la región, han permitido conocer las problemáticas, hacerle seguimiento a las graves violaciones de Derechos Humanos, en camino hacia la búsqueda de soluciones de paz que

involucren todos los aspectos de los conflictos. Estas prácticas cuentan con un alto potencial de transferencia a otros casos que requieren de este seguimiento y monitoreo, y pueden apoyar la construcción de paz en situaciones diversas.

En el caso de la crisis política de Honduras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó un detallado seguimiento a los sucesos que llevaron a la salida del presidente Zelaya y relató, a través de un informe, las violaciones a los Derechos Humanos de cientos de hondureños que se vieron afectados por el control militar y forzado del gobierno. Sin duda, este monitoreo en el terreno permitió que la comunidad internacional tuviera un diagnóstico confiable de la situación y tomara las acciones necesarias para reprochar el asalto a la democracia. Este seguimiento impulsó a los actores a propiciar acercamientos, a buscar salidas y evitar la prolongación indefinida del conflicto, debido a las consecuencias nefastas para Honduras que podían tener en diversos ámbitos, principalmente en su política internacional y en el ámbito económico.

Las mafias de la zona, el narcotráfico, las consecuencias del prolongado conflicto armado colombiano, unido a la pobreza y exclusión de sus habitantes, son el terreno de una gran conflictividad social. La construcción de soluciones a esta compleja situación es abonada con el trabajo constante en la frontera. El marco normativo internacional de los Derechos Humanos y los correspondientes estándares internacionales, han sido una herramienta clave para las organizaciones sociales en la región. Con la presión de los distintos mecanismos y actores internacionales, las organizaciones sociales en la región han podido utilizar este marco normativo para defender sus intereses y promover sus propios derechos, y gradualmente, transformar los estados violentos y excluyentes de la década de las dictaduras.

A la vez, y significativamente, el marco normativo internacional ha tenido el impacto de legitimar las demandas populares de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el rol de la comunidad internacional ha sido clave, particularmente dado que la consolidación del estado de derecho y la garantía de los Derechos Humanos, son una pieza fundamental para la construcción de la paz. Las organizaciones sociales regionales, a través de sus acciones en pro de los Derechos Humanos,

han contribuido a la creación de una cultura de derechos en América Latina, que es cada vez más irreversible; es decir, las sociedades conocen sus derechos y comprenden su derecho a tener derechos frente al Estado.

Consecuentemente, en este contexto existen varios retos importantes. Uno de ellos, es que los patrones de violencia y conflicto se han ido transformando con el transcurso del tiempo, desde la tercera ola de democratización en la región. Hoy en día, los principales violadores de los Derechos Humanos, no son sólo los actores estatales; esto significa que queda todavía el reto de construir un marco normativo que contemple la responsabilidad de los actores no estatales.

Diagnóstico y abordaje comprensivo de las causas estructurales del conflicto

Otra de las lecciones aprendidas de este curso, es la necesidad de hacer análisis, crear medidas y utilizar mecanismos de prevención, gestión y transformación de conflictos, que integren un diagnóstico comprensivo de las causas estructurales del mismo. En los casos estudiados, se puede entender que las soluciones de paz que atienden este concepto, buscan alcanzar en la práctica la paz positiva. Esta forma de entender la construcción de paz, da lugar al cuestionamiento de enfoques tradicionales de intervención, frente a la exclusión social y las salidas posibles; por ello, es una buena práctica que requiere ser tenida en cuenta permanentemente en la construcción de paz.

La paz positiva considera que la construcción de paz, es más un proceso que un resultado; su objetivo, es la transformación pacífica de los conflictos y no simplemente una agenda de cese al fuego, acuerdo de paz y desarme de los ejércitos en los conflictos armados o, en general, la que considera que la paz no es sólo la ausencia de guerra.

Es decir, la construcción de paz se ubica en una perspectiva de largo plazo y trabaja sobre las causas estructurales que provocan situaciones de conflictos violentos. (Galtung, 1976).

El creador del concepto de paz positiva, considera que la construcción de paz es un emprendimiento político, que tiene como objetivo crear paz sostenible, enfrentando las causas estructurales o profundas de los

conflictos violentos, a partir de las capacidades locales para la gestión pacífica de los mismos.

Como se describió en los casos de estudio, por ejemplo, en el caso de Ecuador Frontera Norte cuando se articula con los actores locales de paz, la cooperación puede contribuir en la identificación de las causas profundas de los conflictos para articular un enfoque de prevención de dinámicas destructivas de los conflictos y promover mecanismos de construcción de paz y de gestión no violenta de los mismos. Esto no quiere decir que el abordaje lleve a la solución inmediata del conflicto violento, pero sí asegura que las medidas se adelantan en la dirección correcta.

En el caso de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador, la marginación de un debate profundo sobre las causas de los conflictos y por lo tanto, la exclusión de medidas adecuadas orientadas hacia la transformación duradera de los mismos, ha jugado un rol en la democratización de la violencia y sus nuevas manifestaciones en el periodo posconflicto (Kooning y Kruijt, 2000). Los analistas coinciden en que no se abordaron las causas estructurales de los conflictos, de modo que la paz se concentró en la paz negativa o terminación de las hostilidades entre las partes. Si bien no se pretende que un acuerdo de paz termine la conflictividad profunda y resuelva todos los problemas políticos, económicos y sociales que existen en un país, sí se busca que sean la base de la superación de aquellos y el inicio de un proceso que implique garantías de no repetición.

En el caso de Redes Colombia, la construcción local de paz busca diagnosticar e implementar acciones de paz que vayan dirigidas a atender las causas estructurales del conflicto. Esta iniciativa, tiene por enfoque la construcción de paz aún dentro del conflicto, es decir, mientras sucede el conflicto armado colombiano. Si bien no es posible desde el ámbito local en donde se desarrolla la iniciativa, poner fin al conflicto armado de más de cinco décadas que vive Colombia, las regiones en donde opera han estado trabajando en avanzar en soluciones de paz a sus propios contextos. Los resultados obtenidos en este caso, permiten concluir que el abordaje de las razones profundas de los conflictos no es una tarea sencilla, es un proceso de largo alcance con resultados sostenibles.

En este sentido, las intervenciones de Redes que apoyan las plataformas de paz de los actores locales, se orientan hacia la consolidación de las condiciones de desarrollo humano, en las regiones afectadas por el conflicto. Significativamente, este abordaje novedoso trata tanto las causas del conflicto, como sus consecuencias; otro componente clave de una nueva agenda para la paz para el siglo XXI.



Empoderamiento de las poblaciones, comunidades, organizaciones de base y la institucionalidad

Una lección fundamental de este curso, se centra en que los aportes más sólidos a la paz, se hacen bajo la inclusión principalmente de los actores históricamente menos visibles, quienes han poseído voces menos perceptibles, y que han sido víctimas permanentes de la violencia. Esta conclusión, conlleva a entender la necesidad de darle herramientas a los más vulnerables en el marco de un conflicto, para buscar la construcción de la paz. Asimismo, da lugar a la participación e incidencia efectiva de las propias personas afectadas y promueve la implicación al máximo de diversos agentes (departamentos, áreas, entidades e instituciones, entre otros).

En este contexto, el caso de la problemática que atiende Redes en Colombia, brinda elementos para tener en cuenta desde esta perspectiva. Frente a las graves condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran sus pobladores, la construcción de paz desde abajo, se enfoca en la protección de las poblaciones vulnerables y afectadas por el conflicto, y la violencia social y política, a la vez que busca fortalecer las capacidades de estas poblaciones.

Una lección en la construcción de paz, es fortalecer la capacidad de las personas locales para ejercer incidencia política eficaz, tanto de la sociedad civil como de la institucionalidad. Se trata de construir *partnerships* articulados entre la institucionalidad, la sociedad civil y la cooperación internacional, los cuales permiten consolidar la alineación de prioridades y armonizar la agenda de construcción de paz, garantizando un nuevo multilateralismo para la eficacia de la ayuda, tal como ha sido consagrado en la Declaración de París de 2005.

Desde esta mirada, la transformación de conflictos surge de las propias acciones de los actores en los territorios, conducentes a la transformación de las causas estructurales y las consecuencias profundas del mismo, al igual que de la violencia política y social. Sus estrategias se encaminan a la edificación de una sociedad que enfrenta, de manera no-violenta, los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y medioambientales. El objetivo principal, es construir una paz positiva que se fundamente en el goce del desarrollo humano integral y sostenible en todas sus dimensiones.

En suma, se trata de apostar al empoderamiento de los actores estratégicos; es decir, aquellos que son capaces de superar las líneas divisorias que define la propia lógica conflictiva, y que se pueden mover de forma vertical, porque tienen tanto acceso a los altos liderazgos como a las bases sociales. También, son los actores estratégicos a la hora de reconstruir y tejer relaciones que el conflicto ha roto, es decir, son los agentes principales de la consolidación y mantenimiento de una paz duradera.

Mayor involucramiento de los proyectos locales, regionales y nacionales

La construcción de paz debe enfocarse en los principales temas que afecten el buen funcionamiento de una sociedad y del Estado. De esta manera, busca incrementar la capacidad y legitimidad de estos para que lleven a cabo sus funciones con mayor efectividad. Es por ello que es necesario que los procesos de construcción de paz del nivel regional y local se diseñen, formulen e implementen de manera armónica y coherente, con las políticas e instrumentos utilizados a nivel nacional. Esta buena práctica permite llevar a cabo una gestión clara, transparente y apropiada de los recursos en general, que asegura la estabilidad de los procesos que se encuentran en marcha y da lugar a la creación y al fortalecimiento de vínculos comunitarios.

La construcción de paz implica involucrar actores institucionales de la sociedad civil y del sector privado. Los gobiernos nacionales y locales, así como los actores de la sociedad civil local, son los responsables para identificar las prioridades y estrategias de construcción de paz de manera colectiva. Una lección aprendida de este proceso consiste en

impulsar las iniciativas locales de paz, articulándolas más y de mejor manera con el escenario nacional.

Un marco de consolidación de la paz debe incluir la promoción de la organización social, de alianzas de amplia base, la gestión del conocimiento para la comprensión del desarrollo, la paz y el conflicto, y la contribución a la transformación del consenso social en las políticas de mediano y largo plazo. Sin embargo, los casos de estudio, especialmente los casos relacionados con los procesos de paz en Guatemala, El Salvador y Colombia, señalan la necesidad de articulación entre las iniciativas locales y la discusión de orden nacional sobre las salidas de paz. El mayor grado de articulación entre las iniciativas locales y nacionales, genera procesos sólidos de paz. Sin esta articulación entre los actores locales y nacionales, existe la posibilidad de que el impacto inédito que se logra a nivel local, termine representando una isla de impacto. Es decir que probablemente la falta de otorgamiento de legitimación estatal termine marginando las iniciativas locales rezagándolas al ámbito puramente local, sin mayor impacto en la sociedad. En contextos donde los conflictos locales y la violencia que estos precipitan a menudo forman parte de patrones de conflicto a nivel nacional o internacional, es de suma importancia conseguir el reconocimiento, legitimación y participación del Estado y la congruencia de las iniciativas locales y nacionales.

En el caso de Redes Colombia, otra lección importante se refiere a la construcción de iniciativas de paz con enfoque territorial. Desde esta perspectiva, es posible concluir que las vías de paz deben acondicionarse a las dinámicas regionales de conflicto y las formaciones sociales particulares de cada región.

Las intervenciones de Redes en Nariño, Oriente Antioqueño, Huila, Meta, Montes de María y Cesar, han buscado generar las condiciones requeridas por un proceso endógeno de construcción de paz desde abajo, fundamentado en el fortalecimiento y ejercicio estratégico y eficaz de las capacidades locales para la paz por parte de la institucionalidad y las redes de actores sociales, quienes en sí pretenden construir alternativas que van más allá que el conflicto y buscan institucionalizar una paz social duradera.



Este mismo caso plantea la necesidad de articular los desarrollos con las iniciativas nacionales, que desde septiembre de 2012, se están discutiendo a nivel nacional para la búsqueda de una solución al conflicto armado.

Los mecanismos de prevención y transformación de conflictos sirven de base para la formulación de políticas públicas

Una de las lecciones aprendidas que debe ser tenida en cuenta como buena práctica a la hora de establecer mecanismos de construcción de paz, es la capacidad que algunas de ellas tienen de convertirse en políticas públicas. Es importante señalar que el trabajo de construcción de paz tendrá un fuerte impacto en la medida en que sea adoptado como una política pública por parte del Estado, bien a nivel local o nacional.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son “un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos que reflejan, no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas, dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión” (Kraft y Furlong, 2006).

En este sentido, la capacidad que tenga una medida de paz de convertirse en una política pública, garantiza que su construcción tenga sistematicidad y seguimiento; incluso, que cuente con recursos financieros para concretarlos.



En el caso revisado sobre Ecuador Frontera Norte, una de las más importantes buenas prácticas obtenidas, fue la creación de una política pública por parte del Ecuador, que permite al Estado identificar los casos de mayor vulnerabilidad en la zona y la forma cómo se pueden adoptar medidas para resolverla. En estos casos se actúa previamente bajo un proceso de análisis y de valorización de las necesidades existentes.

Igualmente, esta buena práctica se evidencia en el caso de Redes en Colombia. La adopción de políticas públicas locales para la construcción de paz en las regiones donde se realiza la intervención,

ha generado una interlocución permanente entre los actores sociales, las organizaciones, líderes sociales y el Estado. Aquí, los constructores de paz han sido formadores de puentes entre la institucionalidad y la sociedad civil. Consecuentemente, los resultados de estas medidas han sido retomados y formulados por el gobierno local.

2.2 DESAFÍOS PENDIENTES. NUEVA VISIÓN DE AGENDA PARA LA PAZ PARA EL SIGLO XXI

La realidad en América Latina hoy es sustancialmente diferente a la época de la violencia producida por las dictaduras. Por tanto, los mecanismos de construcción de paz deben adecuarse a los nuevos patrones y tendencias de las problemáticas, los intereses y las realidades de una región vibrante y exigente de mejores condiciones económicas, políticas y sociales.

Se requiere así de una nueva Agenda para la Paz, que vuelva a adecuar los contenidos trascendentales de la paz mundial, implícitos en la Agenda de 1992. En tal sentido, a través de la revisión de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, se han identificado una serie de desafíos pendientes que obligan a la comunidad internacional, los actores locales, los gobiernos y, en general, a los constructores de paz, a crear mecanismos innovadores y eficaces para traer paz a los conflictos violentos presentes en la región.

Una de las tareas pendientes de más importancia y profundidad, es trabajar sobre las causas estructurales de los conflictos. Mientras la construcción de paz no busque atacar esas raíces, el terreno seguirá abonado para nuevos y más serios conflictos. Para lograr este propósito se requiere voluntad política, transformación de las ideas interiorizadas en la sociedad y propuestas orientadas a provocar cuestionamientos y cambios en los actores de los conflictos.

Adicionalmente, la construcción de paz está llamada a escuchar a los actores locales. La imposición de la paz no determina soluciones sólidas y perdurables; por el contrario, a mediano y largo plazo, puede servir de base para agravar el conflicto o agregar elementos que no existían anteriormente.

De esta manera, la construcción de paz desde la óptica de los agentes externos, debe consistir en apoyar y proponer las salidas locales de paz; escuchar antes de fijar las condiciones de las intervenciones, asegurar la adaptabilidad y sostenibilidad de los resultados que se obtengan. Esto además involucra la necesidad de contar con todos los actores estratégicos en un conflicto. No pueden dejarse de lado sectores sociales que hacen parte importante del conflicto y que constituyen parte importante de la solución.

La región tiene el deber fundamental de preservar e impulsar el marco normativo de los Derechos Humanos. Las iniciativas de los gobiernos de acabar o reducir considerablemente el marco internacional de protección, deja abierta la posibilidad de que se cometan violaciones a Derechos Humanos con total impunidad.

La impunidad es “una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas; de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”¹⁰, y ésta debe ser impedida en todos los órdenes a fin de garantizar la construcción de paz positiva. (ONU, 1997).



Es relevante que los órganos de protección de Derechos Humanos, las agencias de cooperación, el sector privado y la sociedad en su conjunto, tengan una visión afinada y reformada sobre cómo tratar las nuevas formas de conflicto: crimen organizado, trata de personas y, en general, de todas las problemáticas que se han abordado a lo largo de este curso. Estos retos no podrán ser alcanzados si no se busca garantizar que exista una articulación entre actores constructores de paz, tanto del nivel nacional y local, como con los actores internacionales.

En América Latina los desafíos propios de la región promueven la reflexión sobre los siguientes puntos:

- ¿Cómo abordar la conflictividad social, política, étnica, entre otras, que están presentes en la región?
- ¿Cómo pueden adaptarse los mecanismos de transformación y gestión de conflictos a las necesidades y demandas de los pueblos de las Américas?
- ¿Qué cambios estratégicos debe haber en el rol de la cooperación internacional y los mecanismos internacionales, y en general, en la comunidad internacional?
- ¿Cómo fortalecer las instituciones, la democracia y la acción del Estado para la promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos?
- ¿Cómo fortalecer los actores locales, privados y la sociedad en general para contribuir de mejor manera en la construcción de paz y la transformación de conflictos?



“...LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LA ÓPTICA DE LOS AGENTES EXTERNOS, DEBE CONSISTIR EN APOYAR Y PROPONER LAS SALIDAS LOCALES DE PAZ; ESCUCHAR ANTES DE FIJAR LAS CONDICIONES DE LAS INTERVENCIONES, ASEGURAR LA ADAPTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS QUE SE OBTENGAN.”



BIBLIOGRAFÍA

UNIDAD 1

Bouvier, V. "Building Peace in a Time of War", Washington, USIP, 2009.

Braud, P. "Violencias políticas", Alianza Editorial, Madrid, 2006.

Brett, R. "Local Level Peacebuilding and the Liberal Peace in Guatemala, some thoughts". Ponencia presentada en la conferencia internacional sobre Hybridity and Peacebuilding, Manchester, septiembre 2012.

Calderón Concha, P. "Teoría de los conflictos de Joan Galtung", Revista de paz y conflictos núm. 2, 2009, pp. 60-81.

Calderón F. G. "Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina". Revista Cepal. Agosto 2012.

Collier, Paul y A. Hoeffler "Greed and Grievance in Civil War", *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, pp. 563-595, 2004.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Recomendación General No 19 "La Violencia Contra la Mujer" párrafo 6, en Naciones Unidas, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1/Rev.7, 2004.

Consejo de Derechos Humanos, 16o período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin. A/HRC/16/51, 2010.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Agenda para la Paz, 1992. A/47/277.

Coser, L. "Nuevos aportes a la teoría del conflicto social", Amorrortu editores, Buenos Aires, 1970.

Coser, L. "Les fonctions du conflit social", París, PUF, 1982.

Davis, J. C. "Towards a Theory of a Revolution", *The American Sociological Review*, 1962.

Doring, M., Dalponte, B. y Hoffay, M., (2010) "América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción" en Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010 CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIES, no 8, p. 129.

Estévez, J. "Paz Liberal e "internationalStatebuilding", crítica y surgimiento de un nuevo paradigma". *Relaciones Internacionales*, núm. 19, GERI – UAM, febrero de 2012.

Fisas, V. "Cultura de paz y gestión de conflictos", Icaria Editorial, Unesco, 1998.

Fregoso, Rosa-Linda y Cynthia Bejarano. "Terrorizing Women: Femicide in the Americas". Durham, Duke University Press, 2010.

Galtung, J. "Tras la violencia: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia", 1998, Bilbao, GernikaGogoratz.

Galtung, J. "Violencia Cultural", 2003, Guernika-Lumo, GernikaGogoratz.

Galtung, J. "Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia", 2004. Bilbao, GernikaGogoratz.

Griffin, K. "Desarrollo Humano: Origen, evolución e impacto". En Pedro Ibarra y Koldo Unceta, coords. Ensayos sobre el desarrollo humano. Barcelona: Icaria, 2001.

Gurr, T. R. 'Why Men Rebel?', Princeton, Princeton University Press, 1970.

Huntington, S. 'Political Order in Changing Societies', New Haven, Yale University Press, 1968.

Kaldor, M. "New and Old War: Organised Violence in a Global Era". Chapters One and Two. Stanford University Press. 2007

Keen, D. "Civil war; Political violence; Economic aspects; Africa", Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1998

Lederach, J. P. "Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies", United States Institute of Peace Press, 1997

Lederach, J. P. "el ABC de la paz y los conflictos", Gallego-Pérez y Enciso, 2000.

Lederach, J. P. "The Little Book of Conflict Transformation". Good Books. 2003
MacGinty, R. "Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace", Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 43, No. 2, pp.139-163, 2008.

Mesa Manuela, "Naciones Unidas y la construcción de la paz en América Latina: La participación de la sociedad civil", 2009.

Mesa, Manuela et al. "Prevención de conflictos y construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción", en Escenarios de Crisis: Fracturas y Pugnas en el Sistema Internacional, Anuario 2008-2009, Icaria, CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz, Barcelona. 2008.

Newman, Edward, R. Paris y O. Richmond (eds.) "New Perspectives on Liberal Peacebuilding", United Nations University Press, New York, 2009.

Nussbaum, M. "Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades". En Revista Internacional del Trabajo, 1999.

Oberschall, A. "Social Conflict and Social Movements", EnglewoodCiff, Prentice Hall, 1973.

Ocampo, J.A. Reynaldo Bajraj, Juan Martin, coordinadores. "Una Década de Luces y Sombras". América Latina y el Caribe en los años noventa, Cepal, 2001.

Odendaal A., "An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees". [report] UnitedNationsDevelopmentProgramme. 2010.

Palacios Zuloaga, P. "el tratamiento de la violencia de género en la organización de las Naciones Unidas", Universidad de Chile, 2011.

Paris, Roland, At War's End: Building Peace after Civil Conflict, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Paris, Roland, "Does liberal peacebuilding have a future?" en NEWMAN, Edward, Paris, Roland y Richmond, Oliver (eds.) "New Perspectives on Liberal Peacebuilding", United Nations University Press, New York, 2009.

Peacebuilding support office, UN, "UN Peacebuilding: an Orientation". 2010. Disponible en http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano".

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social".

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 1996. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?"

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano".

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, El conflicto, callejón con salida", 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Desarrollo Humano en Chile. Los desafíos de la igualdad 2010"

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano".

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad". 2010 (b)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "An Architecture For Building Peace At The Local Level: A Comparative Study Of Local Peace Committees". 2010 (c).

Pugh, Michael, "Towards life welfare" en Newman, Edward, Paris, Roland y Richmond, Oliver (eds.) "New Perspectives on Liberal Peacebuilding", United Nations University Press, New York, 2009.

Ramsbotham, O., T.Woodhouse and H. Miall, "Contemporary Conflict Resolution". Polity Press. 2005.

Richmond, Oliver, "Beyond liberal peace? Responses to backsliding" en Newman, Edward, PARIS, Roland y Richmond, Oliver (eds.) "New Perspectives on Liberal Peacebuilding", United Nations University Press, New York, 2009(b)

Richmond, Oliver, "Resistencia y Paz Liberal" en Relaciones Internacionales, no 16, febrero, 2011.

Richmond, Oliver. "Beyond Local Ownership in the Architecture of International Peacebuilding", for *Ethnopolitics*. Working Draft. 2011. Disponible en: <http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Beyond%20Local%20Ownership%202010.pdf>

Roberts, A. y B. Kingsbury (Editores), United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations. Oxford University Press. 1996.

Sen, A. "Desarrollo y libertad", Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.

Stavenhagen, R. "Conflictos étnicos y estado nacional", siglo veintiuno editores, UNRISD. 2000.

Tilly, C. "From Mobilization to Revolution", Reading, Addison Wesley, 1978.

Wieviorka, M. "Terrorismo y Violencia Política", Revista Internacional de Sociología, Tercera Época, Número 2, 1992.

UNIDAD 2

Álvarez Gándara, Miguel. "Chiapas: nuevos movimientos sociales y nuevos tipos de conflictos". En publicación: Movimientos sociales y conflictos en América Latina. José Seoane. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Programa OSAL. 2003.

Archondo, Rafael. "La ruta de Evo Morales", Nueva Sociedad, N.º. 209, 2007.

Arias, Gerson Iván "Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano", Fundación Ideas para la Paz, 2008.

Asamblea General de las Naciones Unidas, "La situación en Honduras: quebrantamiento de la democracia", 1 de julio de 2009, A/RES/63/301.

Bastos, Santiago, Camus, Manuela, "El Movimiento Maya En Perspectiva: Texto para reflexión y debate", FLACSO – Guatemala, 2003.

Brett, Roddy. "Una Guerra Sin Batallas: Del Odio, La Violencia y el Miedo en El Ixcán y El Ixil, 1972-1983", F&G Editores. Guatemala, 2006.

Brett, Roddy. "Social Movements, Indigenous Politics and Democratisation in Guatemala, 1985–1996", 2008.

Brett, Roddy. "How Mass Atrocities End: Guatemala", World Peace Foundation, 2012.

Business News Americans, "Minería en Colombia: se viene algo grande", 2012. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/90884383/Mineria-en-Colombia-¿Se- viene-algo-grande>.

Cadarso, P.L. "Fundamentos Teóricos del Conflicto Social", Siglo XXI, Madrid. 2001.

Calvo, Roberto. "la doctrina militar de la seguridad nacional", Universidad Católica Andrés Bello, 1979.

Castillo Gallardo, Mayarí. "Movimiento cocalero en Bolivia, violencia, discurso y hegemonía", Gazeta de Antropología, No. 20, 2004.

Chernick, M. "Negotiating Peace Amidst Multiple Forms of Violence: the Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", en C. J. Arson (Editor) *Comparative Peace Processes in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press/Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999.

Centro educativo y cultural maya, El movimiento maya (en Guatemala) Editorial Cholsamaj, Guatemala, 1997.

Comisión de Aplicación de Normas de la Organización Internacional del Trabajo, Observación (ILCCR) - Adopción: 2009, Publicación: 98ª reunión CIT (2009).

Comisión Colombiana de Juristas, "Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005", 2010.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, "Observación (CEACR), Adopción: 2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009)".

Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos en Bagua, "Informe final para investigar y analizar los sucesos de Bagua". Diciembre de 2009. Disponible en http://servindi.org/pdf/Informe_final_de_la_commission_especial_sucesos_de_agua.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Honduras: derechos humanos y golpe de estado", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55 30 diciembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "La CIDH condena hechos de Violencia En Perú", Comunicado de Prensa No. 35/09. 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia", OEA/Ser.L/V/II.120 Doc. 60, 2004.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). "Guatemala: Memoria del Silencio". Ciudad de Guatemala. Febrero de 1999.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Naciones Unidas. "Examen De Los Informes Presentados Por Los Estados Partes De Conformidad Con el Artículo 9 de La Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial" 75o período de sesiones 3 al 28 de agosto de 2009.

Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya. Observaciones sobre la Situación de los Pueblos

Indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las Provincias De Bagua Y Utcubamba, Perú" A/HRC/12/34/Add.8, 18 de agosto de 2009.

Corporación Nuevo Arco Iris, "La relación entre el conflicto armado y la victimización de los trabajadores sindicalizados 1984 y 2009", 2010.

Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, "la minería de hecho en Colombia", 2010

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Boletín de Prensa No 8, Bogotá, D.C., 22 de marzo de 2012. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim11.pdf

Dunkerley, James. "Evo Morales, the 'Two Bolivias' and the Third Bolivian Revolution", *Journal of Latin American Studies* / Volume39 / Issue01 / February 2007, pp 133-166.

Echandía Camilo, "El conflicto armado colombiano en los noventa: cambio en las estrategias y efectos económicos", Colombia Internacional, 2000.

Escobar Urrutia, María Gabriela. "Enfrentamientos y violencias juveniles en la ciudad de Guatemala (1985-1993)". Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.

Fernández Menéndez Jorge, "El otro poder: redes del narcotráfico, la política y la violencia en México, Aguilar, 2001.

Figueroa Ibarra, Carlos. "Militarización, crimen y poder invisible en Guatemala: el retorno del centauro". En publicación: *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. José Seoane. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Programa OSAL. 2003.

Forgione Francesco, "Mafia Export", Baldini Castoldi Dalai, 2009.

García-Peña, Daniel "La Relación del Estado Colombiano con el Fenómeno Paramilitar: por el Esclarecimiento Histórico". *Análisis Político*, vol.18, n.53, 2005, 58-76.

Giraldo, Javier. "Búsqueda de Verdad y Justicia. Seis experiencias en posconflicto". Ediciones Antopos Ltda, 2004.

González Arana, Roberto. "Colombia: Conflicto y postconflicto en el ámbito internacional". Ponencia presentada al I Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, septiembre 30 -Octubre 4/08.

González, Fernán. (1997). Para leer la política - Ensayos de la historia política de Colombia. Bogotá: Ediciones Átropos, Cinep.

Green, L. Capítulos dos y tres en "Fear as. Way of Life: Mayan Widows in Rural Guatemala". Columbia University Press. 1999.

Gutiérrez Alejandro, Rodríguez Rafael. "Narcotráfico: el gran desafío de Calderón", Planeta, 2007.

Gutiérrez Francisco, Sánchez Gonzalo. "Nuestra guerra sin nombre", Editorial Norma, Bogotá, 2006.

Hans-JörgAlbrecht, "La delincuencia organizada transnacional y los instrumentos internacionales de control", Revista Catalana de Seguretat Pública, No. 8, año 2001.

Human RightsWatch, "Herederos de los paramilitares, La nueva cara de la violencia en Colombia", 2010.

Iglesias, Esteban. "Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político", Revista SAAP vol.5 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./jun. 2011

International Crisis Group, "Learning to Walk without a Crutch: The International Commission Against Impunity in Guatemala", 2011.

KonderComparato, Bruno, "A Ação Política Do Mst", ão Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001.

KooningsKees, KruijtDirk. "Las sociedades del miedo, El legado de la Guerra civil, la violencia, y el terror en América Latina". Traducción de: Torres, Jesús, Martín María del Rosario, Sánchez Jorge. Ediciones Universidad de Salamanca. 2000.

Klein y Masón, Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral. Demoscopia S.A. 2006.

Kruijt, Dirk. "Exercises in State Terrorism, the Counterinsurgency Campaigns in Guatemala and Peru", en D. Kruijt and K. Koonings (Editors) Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America". Zed Books. 1999.

Kruijt Dirk, "Drugs, Democracy and Security, the impact of organized crime on the political system of Latin America", Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2011.

Lafeber, Walter. "The Reagan Administration and Revolutions in Central America", en *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 1, 1984.

Leiby M. L, "Wartime Sexual Violence in Guatemala and Peru", in *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2009).

Martínez Barahona Elena, Rincón Fonseca Liliana, Gutiérrez Salazar Martha Liliana, Impunidad en el Salvador y Guatemala: "De La Locura a la Esperanza: ¿Nunca Más?", Ediciones Universidad de Salamanca. 2012.

Medina Medófilo, "dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997", en *La Crisis sociopolítica colombiana, una análisis no coyuntural de la coyuntura*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia. 1997.

Mendoza, Carlos, Torres Rivas, Edelberto. "Linchamientos : ¿barbarie o "justicia popular"? 2003.

Ministerio de Minas y Energía, "Estimación de la producción minera colombiana por distritos, basada en proyecciones de PIB minero", 2008. Documento disponible en http://www.simco.gov.co/Portals/0/Panorama/Proyecciones_PIB_Minero.pdf.

Moser, Caroline y Mcllwaine, Cathy. "Violence in a Post-Conflict Context. Urban Poor Perceptionsfrom Guatemala". The International Bank for Reconstruction and Development, 2001.

Moser, Caroline y Winton Ailsa. "Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction". Overseas Development Institute y Queen Mary College University of London, 2002.

Palacio, Germán; Rojas, Fernando. "Empresarios de la cocaína, para-institucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia", en: La irrupción del para estado, Bogotá 1990.

Pásara, Luis. "Paz, ilusión y cambio en Guatemala: el proceso de paz, sus actores, logros y límites, 2003.

Pécaut Daniel, "Las Farc: una guerrilla sin fin o sin fines?" Grupo Editorial Norma, 2008.

Petras, James y Chomsky, Noan. (2000). Colombia de Vietnam al Amazonas. Bogotá: Editorial Fica.

Pizarro Eduardo, "Una democracia asediada". Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia, Editorial Norma, Bogotá, 2004.

Poljuve, Interpeace e Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales de Guatemala. "12 estrategias para prevenir la violencia relacionada con la adolescencia y la juventud". Ciudad de Guatemala, 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003, El conflicto, callejón con salida".

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Guatemala: *¿una economía al servicio del desarrollo humano?*" Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2009/2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2012". Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Colombia rural, razones para la esperanza", 2011.

Preti, Alesandro, "Guatemala: Violence in Peacetime – A Critical Analysis of the Armed Conflict and the Peace Process", 2002.

Ramírez Socorro, "la ambigua regionalización del conflicto armado" en Nuestra guerra sin nombre, Editorial Norma, Bogotá, 2006.

Ranum, ElinCecilie. "Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos". Diagnóstico Nacional Guatemala. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) y Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". 2007.

Reyes, Posada Alejandro. "Violencia y desplazamiento forzoso en Colombia". IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, 1993.

Rodgers, Dennis. Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey, 1999.

Rothman, 1980 citado por MARTINEZ GONZALEZ, Alfonso. Métodos Alternativos en Manejo de Conflictos. Aplicaciones en materia ambiental. México: SEMARNAP, PNUD. 1997. Pág. 81.

Romero, Mauricio. "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", Revista Política y Sociedad, 2002.

Santos, Juan Manuel. "Buen gobierno para la prosperidad democrática, 110 iniciativas para lograrla", 2010. Disponible en <http://www.santospresidente.com/pdf/plan-de-gobierno-juan-manuel-santos.pdf>.

Schirmer, J. Capítulos dos y tres en "The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy". University of Pennsylvania Press. 1998.

Sieder, Rachel. Políticas de Guerra, Paz y Memoria en América Central. En Barahona De Brito, Alexandra et al. (eds.). Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias. Madrid: Ediciones Istmo, 2002.

Skaar, Elin. Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violations, Politics, and Prosecution. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

SmuttMarcela, Miranda Jenny Lissette, "El fenómeno de las pandillas en el Salvador", Unicef- Flasco. 1998.

Stefanoni, Pablo. "Evo Morales, de la coca al Palacio", H Do Alto, Malatesta, 2006.

Tobar Estrada, Anneliza. "Entre mundos ajenos. Encuentro de percepciones de jóvenes pandilleros, ex pandilleros y acompañantes sobre la sociedad guatemalteca". Flacso. Guatemala, 2007.

Torres Rivas, Edelberto. "Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales". 2007.

Trans-Border Institute, "Drug Violence in Mexico, Data and Analysis Through 2011"

Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego, March 2012.

Uprimny, R., Vargas, A. (1990): «La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia. En La irrupción del paraestado». Ensayos sobre la crisis colombiana: 105-165 (Germán Palacio ed.); Bogotá: ILSA-CEREC.

UNODC. Crimen y Desarrollo en Centroamérica, recurso electrónico disponible en el sitio web: http://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf, 2007. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2012.

UNODC, "Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas". 2012.

Vargas Velásquez Alejo, "Simplificar el conflicto armado colombiano: ¿Sirve de algo?", Revista Desafíos, 2004.

Velásquez Rivera Héctor de Jesús, "historia de la doctrina de la seguridad nacional", Universidad Autónoma de México, 2002.

Wola, K Ledebur, "Coca and Conflict in the Chapare", Drug War Monitor, Washington Office on Latin America, 2002.

Wieviorka Michel, "Cultura, sociedad y democracia", en Wieviorka "una sociedad fragmentada", el debate del multiculturalismo, el descubrimiento. 1997.

Wood, E. "Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador". Cambridge University Press, 2003.

UNIDAD 3

Azpuru et al, "Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado", Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/F&G Editores, 2007.

Bejarano, Jesús Antonio, "Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos", Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995.

BlénesiÉva, "Ethnic Early Warning Systems and Conflict Prevention", University of Cambridge, 1998.

Brett, Roddy. "Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala.1985-1996". 2008.

Burton, John y Dukes, Frank (1990), Conflict: Practices in Management. Settlement and Resolution, Basingtoke: Macmillan.

Centro Carter. "Experiencia de diálogo binacional Ecuador-Colombia 2007-2009". Informe final. P.V.

DA SILVERA, Pablo y GONZÁLEZ, Luis. "PAPEP. Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos". Manual metodológico para su aplicación (toolkit). Agosto 2007.

Davies Jhon L., Gurr Ted Robert "Preventivemeasures. Building risk assessment and crisis early warning systems". Rowman and Littlefield Publishers, 1998.

Davies Jhon L., "Conflict Early Warning and Early Response For Sub-Saharan Africa", Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), University of Maryland, 2000.

Diamond, Louis et al., Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace, Londres: Kumarian Press. 1996.

Fisas, Vicenç, "Cultura de paz y gestión de conflictos". Barcelona: Icaria. 1998.

Fisas, Vincenç, "Abordar el Conflicto: la negociación y la mediación", Revista Futuros No 10. 2005 Vol. III.

Fisas, Vicenç "Diplomacia ciudadana y diplomacia paralela en conflictos armados", Octubre 2008.

Fischer, Ronald J. (1997), "Interactive Conflict Resolution", Nueva York: Syracuse University Press.

Flasco, "Guatemala en Derechos Humanos y Construcción de Paz ¿Un mismo objetivo, agendas diferentes?, El cruce entre Derechos Humanos y Construcción de Paz". Göran Gunner, Kjell-Åke Nordquist (Redactores) Research Program on Human Rights and Peace-Building, Stockholm School of Theology, 2008.

Franco et al, La ONU y el proceso de paz en Guatemala, FLACSO, 1996.

Ginsburg, Thomas. "Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases". Cambridge: Cambridge. University Press. 2003.

Giraldo M, Javier. "Guatemala". En Búsqueda de Verdad y Justicia. Seis experiencias en Posconflicto". 2004.

Huamani Ober, Guiselle. Análisis de conflictos sociales. Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales. Proyecto USAID/Perú, 2012.

Huamani Ober, Guiselle. Identificación temprana, monitoreo y evaluación de conflictos sociales. Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales. Proyecto USAID / Perú Pro Descentralización. 2012 (b).

International Alert, Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector Executive, 2006.

Kaldor, M. "New and Old War: Organised Violence in a Global Era". Chapters One and Two. Stanford University Press. 2007.

Keen, D. "Civil war; Political violence; Economic aspects; Africa", Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1998.

Kristian Herbolzheimer Flamtermesky, Escola de Cultura de Pau Universitat Autònoma de Barcelona Noviembre 2004 "Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia".

Kruijt, Dirk, "Guerrillas: war and peace in Central America", - 2008 - Zed Books.

López, Tito Antonio. Unidad 1. Teoría básica del conflicto. GTZ, Inwetn, Perú. 2008.

Mesa, Manuela et al. "Prevención de conflictos y construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción", en Escenarios de Crisis: Fracturas y Pugnas en el Sistema Internacional, Anuario 2008-2009, Icaria, CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz, Barcelona. 2008.

Matveeva, A. "Alerta temprana y respuesta temprana: Dilemas Conceptuales y Empíricos". Traducción de Gabriela Puzzi, paper temático 1, The Hague, European Centre for Conflict Prevention, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. 2006.

Mendelson Forman, J. "An Illusory Peace: The United Nations and State-Building in Haiti", in C. Arnsón (Editor) *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press. 2012.

Mesa Manuela, "Naciones Unidas y la construcción de la paz en América Latina: La participación de la sociedad civil", 2009.

Moore, Christopher, "El proceso de mediación", Granica, Buenos Aires, 1995.

OEA / Ser. L/V/II.85 Doc. 28 rev.11 febrero 1994. "informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador".

Ortiz, Carmen, Álvarez, Andrés. Sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos: La experiencia de SATPC en Guatemala. En: Revista 21. Universidad de Guatemala. 2006.

Pásara, Luis Paz, "ilusión y cambio en Guatemala: el proceso de paz, sus actores, logros y Límites" (2003).

Pénate OM, "El Salvador: del conflicto armado a la negociación", 1979-1989 - 1995 - Cambridge Learning Center.

Pérez de Armiño, K. (dir.) (2001). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, HEGOA-Icaria, Barcelona.

PNUD et al, "Acción Sin Daño como aporte a la Construcción de Paz". 2011.

PNUD, Diez Pinto, Elena. "No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia".

PNUD, Roddy Brett, "Etnicidad y Ciudadanía", Guatemala, 2007-2008.

PNUD, "Manual/Guía del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos". 2009.

PNUD: Revalorizar la política para fortalecer la democracia. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles: PAPEP. Serie Compartir conocimiento. Vol. II. 2009 (b).

PNUD, Redes de construcción de paz. "La experiencia del Programa Reconciliación y Desarrollo en Colombia 2003-2009". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, 2009 (c).

Preti, Alessandro. 1990-2010. 20 años de los acuerdos de paz, de la séptima papeleta y de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente por la Paz de Colombia. 2010.

Rafael, Mónica. (2004). "De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible" en Mesa, M. y González, M. (coord.), Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial, Anuario CIP 2004, Centro de Investigación para la Paz, Barcelona: Icaria.

Ramírez, Socorro. "Lecciones de Centroamérica". En Intervención en Conflictos Internos. El caso colombiano 1994-2003, 2004.

RamisNeum, "La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción", Institut Català Internacional per la Pau Barcelona, noviembre 2010.

Rosales, Sara Elisa. "Diplomacia Ciudadana", Revista Futuros No 7. 2004. Vol. II.

Rubin, Barnet, "La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas", Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2005.

Ruiz Jiménez, José Ángel. "Nuevas Diplomacias por la Paz y los Derechos Humanos: La Diplomacia Civil No violenta". Universidad de Granada. Instituto de la Paz y los Conflictos, España, 2004.

Ruiz Jiménez, José Ángel, "Sociedad civil y paz. La diplomacia popular no violenta", en AAVV., Un rostro humano para un mundo global, Granada: Universidades de Granada, Málaga, Jaén y Almería, 2001.

Ruiz Jiménez, José Ángel, "La diplomacia civil no violenta. Complemento y alternativa a la diplomacia tradicional", en Actas del I Congreso Hispanoamericano de Educación y Cultura de Paz, Granada: Universidad de Granada. 2003 (a).

Ruiz Jiménez, José Ángel, La sociedad civil frente a la violencia. Nuevas diplomacias por la paz y los Derechos Humanos, Tesis de Maestría no publicada, Huelva: Universidad Internacional de Andalucía. 2003 (b).

Samayoa, S, "El Salvador: la reforma pactada", 2002.

Serrano, Gonzalo, "La eficacia en los medios de negociación", en Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz, Universidad de Granada, 1993.

Uprimny Yepes, Rodrigo, La Judicialización de la Política en Colombia: Casos, Potencialidades Y Riesgos, Sur – Revista Internacional De Derechos Humanos, Número 6, Año 4, 2007.

Vásquez, Olga del Pilar. Sensibilidad al conflicto. Principios, estrategias metodológicas y herramientas. Módulo 6.1. Universidad Nacional de Colombia. 2009.

Welthungerhilfe, "Actuación Sensible Ante Conflictos en la cooperación internacional", 2007.

Sanjurjo García, Diego. La "sensibilidad al conflicto" y su incorporación por parte de las ONG en el ámbito español. Documentos Lecah. Documento 10/2011. P.17.

Serbin, Andrés (coord.)(2007). Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.

Sieder Rachel et al (Coord), "La judicialización de la política en América latina", Universidad Externado de Colombia, 2011.

UNIDAD 4

Boulding, Elise. "The Underside of History: A View of Women through Time". New York: Halsted, 1976.

Brett R, Delgado, A. "The Role Of Constitution-Building Processes In Democratization", International IDEA Democracy-building & Conflict Management (DCM), 2005.

Caballero Reinoso, Cesar Augusto. "Documentación de mejores prácticas y trabajo territorial PNUD", Septiembre 2010.

Curle, Adam. In the middle. Non-official mediation in violent situations. Berg Leamington Spa, 1986.

Escuela de Cultura de Paz, "Lecciones aprendidas y buenas prácticas- una aproximación", 2006.

Galtung, Johan. "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding," in Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II, Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976.

Koonings Kees, KruijtDirk. "Las sociedades del miedo, El legado de la Guerra civil, la violencia, y el terror en América Latina". Traducción de: Torres, Jesús, Martín María del Rosario, Sánchez Jorge. Ediciones Universidad de Salamanca. 2000.

Kraft, Michael; Furlong, Scott: "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives", 2nd ed., CQ Press, Washington, DC. 2006.

Lederach, J. P. "Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies", United States Institute of Peace Press, 1997.

MacGinty, R. "Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace", Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 43, No. 2, 2008.

Newman, Edward, R. Paris y O. Richmond (eds.) "New Perspectives on Liberal Peacebuilding", United Nations University Press, New York, 2009.

Odendaal A., "An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees". [report] United Nations Development Programme. 2010.

PDP-NBZ, "Lessons Learned paper, peace and development Programme in the Northern Border zone of Ecuador", 2009.

AREA DE PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN
Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe en Panamá
(+507) 302-4566 / rsclac.cpr@undp.org / www.undp.org
www.democraticdialoguenetwork.org

