

## Orientaciones para transformar conflictos en procesos de diálogo

---

*Nuestras oportunidades y perspectivas dependen crucialmente de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades.*  
Amartya Sen

### 1. Los conflictos como fenómeno omnipresente de la convivencia

Los conflictos forman parte de la **condición humana**, son inevitables y omnipresentes, sea en el hogar y la comunidad, en la vida laboral y la política. Somos diferentes tanto socio-económicamente como culturalmente, y tenemos distintas preferencias e intereses. Los conflictos traspasan las relaciones sociales, económicas culturales y políticas. En cualquier momento surgen, se agravan, se suavizan o explotan. Ocurren en diferentes niveles de la sociedad y entre diferentes actores públicos y privados. Se trata entonces, como punto de partida, de aceptar la conflictividad.

**Definición de trabajo:** En el marco de una sociedad en diversidad (socio-económica, género, generacionales, etc.), los conflictos emergen de las relaciones entre individuos, grupos, organizaciones o más partes diferentes e incompatibles en términos de metas, valores, intereses. Estos actores, en competencia con otros actores, generalmente reclaman el acceso a derechos, recursos y servicios, reconocimiento y participación política.

La forma de comunicarnos sobre los conflictos ya contribuye a o impide su prevención. La transformación inicia con la voluntad nuestra de comprender las causas y aceptar y reconocer la diversidad de los actores involucrados. El **esfuerzo de comprender** constituye el fundamento para la transformación constructiva de los conflictos.

Los conflictos están estrechamente relacionados con los distintos valores, las formas de convivencia y comunicación de las personas y los grupos involucradas. Además, son **cargados de afectos y emociones**. Por ello, no podemos aspirar a que todos los conflictos se resuelvan. Cuando los actores no ven opciones para su transformación, suelen acomodarse a la situación y el conflicto se convierte en una tensión constante, una crisis latente.

Una de las características de los conflictos es su **dinámica imprevisible** que emerge del hecho de que los mismos actores involucrados los generan, los endurecen y los transforman. Por consiguiente, tras la aparente simplicidad, se esconden dinámicas poco visibles que es preciso reconocer.

Es sentido común de ver los conflictos como algo negativo y destructivo. Nos hacen pensar en tensiones y combate, dolor y heridas. Todos conocemos por experiencia personal lo destructivo de los conflictos y sabemos que la confrontación puede escalar y agravar hacia la fuerza y la violencia. Por otra parte y a diferencia de este lado destructivo, los conflictos tienen ciertamente un lado positivo, en tanto que revelan la diversidad de intereses, impulsan en la búsqueda de nuevas soluciones, provocan y fomentan la discusión colectiva sobre desigualdades e injusticias,

promueven la comunicación, construyen relaciones, y generan nuevas ideas y reglas de convivencia. En fin, preparan el camino para transitar de una cultura de confrontación y violencia hacia una cultura de paz. Sin embargo, para las personas directamente involucradas les resulta difícil ver este potencial positivo que tienen.

Si los conflictos son inevitables y omnipresentes, el **primer reto** consiste en asumir que están allí, aceptarlos y abordarlos. El **segundo desafío** consiste en comprender el conflicto, en primer lugar los actores y sus intereses opuestos. El **tercer reto** es cómo manejarlos adecuada y constructivamente para que no aumenten, sino disminuyan las expresiones y los actos violentos; es decir: ¿cómo podemos transformar la confrontación en un diálogo constructivo?

Existen diferentes formas de clasificar los conflictos, por ejemplo por etapa e intensidad (latente, manifiesto, violento), número y característica de actores involucrados, por ejemplo: grupos desfavorecidos, discriminados, excluidos, vulnerables, grupos del crimen organizado, maras y pandillas, delincuentes comunes, policía, ejército, organizaciones de la sociedad civil, etc. Se entiende por conflicto político-social un proceso de evidentes desacuerdos entre la demanda no satisfecha de intereses y necesidades colectivas de la sociedad civil, y la respuesta insuficiente o inadecuada de las entidades públicas para atenderla.

Principios rectores (por ejemplo: la aplicación de un lenguaje no-violento, lineamientos y propuestas de intervención por etapas del conflicto), instrumentos para analizar los conflictos, protocolos de actuación para las entidades del Estado y otras ayudas no resuelven un conflicto, sino facilitan su transformación. En el mejor de los casos, son los mismos actores que resuelven el conflicto; en este proceso de negociación otras partes pueden actuar como facilitadores y mediadores.

Para evitar o mitigar las posibles consecuencias destructivas / violentas, se propone entender los conflictos como una expresión normal de la convivencia humana en diversidad. Descansan en las siguientes características, entre otras:

- Su abordaje constructivo es sustancial a la convivencia en paz, la gobernanza democrática y al ejercicio de derechos y libertades fundamentales.
- Involucran a través del tiempo múltiples actores públicos y privados que muestran una capacidad, aunque sea mínima, de organización y de gestión de conflictos.
- Hay actores y coaliciones dominantes que logran imponerse a la autoridad de un Estado institucionalmente frágil y apropiarse de los bienes públicos.
- Mayormente las causas se refieren a condiciones persistentes de desigualdad social, empobrecimiento y exclusión social que se suman a riesgos de violencia.
- Revelan la falta de políticas inclusivas y la persistencia de inequidad en el acceso a derechos y recursos; manifiestan la prestación insuficiente o inadecuada de los servicios públicos; cuestionan el orden público y el marco legal vigente, revelando deficiencias por acción, omisión o por falta de coordinación intergubernamental oportuna.
- Los conflictos no deben entenderse como una expresión negativa, sino también como una contribución a una sociedad que sigue desarrollándose, buscando nuevas respuestas adecuadas para el desarrollo de sus instituciones y la convivencia en paz.

## 2. Los 10 principios de la OCDE para el trabajo en contextos frágiles

En su trabajo en contextos y situaciones frágiles (regiones, países, grupos sociales afectados por conflictos), la cooperación internacional se basa en los diez principios vigentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dichos principios obligan a los actores de la cooperación a definir, según el contexto, su contribución a la reducción de los conflictos políticos y sociales. Además, en el trabajo realizado en contextos frágiles afectados por conflictos, dichos actores recurren a métodos adecuados a los contextos. Los diez principios de la OCDE constituyen una piedra angular del trabajo en contextos frágiles y afectados por conflictos:

1. **Tomar el contexto como punto de partida**
2. **Evitar daños**
3. **Centrarse en la construcción del Estado como objetivo central**
4. **Priorizar la prevención**
5. **Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo**
6. **Promover la no discriminación como base para sociedades estables e inclusivas**
7. **Alinearse con las prioridades locales de diferente manera en los distintos contextos**
8. **Convenir mecanismos de coordinación prácticos entre los actores internacionales**
9. **Actuar rápido, pero permanecer comprometido en medida suficiente a fin de que se puedan alcanzar éxitos**
10. **Evitar la exclusión**

Respecto al primer lineamiento de la OCDE (*Tomar el contexto como punto de partida*) cabe mencionar que la **comprensión del contexto** no se puede limitar al levantamiento y la interpretación de datos e informes. Es necesario complementar y validar esta información con diferentes metodologías vivas y conocidas, entre otras:

- Entrevistas con personas de recursos de diferentes grupos de actores
- Charlas con grupos focales
- Relatos vivos (*Story Telling*) de los actores involucrados
- Exploración de los niveles de resiliencia<sup>1</sup> de los actores
- Comprender la dependencia del camino<sup>2</sup> (*path dependency*) de los actores
- La evaluación del lugar de control<sup>3</sup> (*locus of control*) de los actores

---

<sup>1</sup> El término *resiliencia* se refiere a la capacidad de una persona para sobreponerse a períodos de dolor emocional y mantener sus valores y atributos positivos en situaciones adversas. Cuando una persona o un grupo tiene una resiliencia adecuada incluso resulta fortalecido por afrontar la adversidad, alcanzando un estado de excelencia profesional y personal. Se considera que las personas más resilientes tienen mayor equilibrio emocional frente a las situaciones de estrés, soportando mejor la presión. Esto les permite una sensación de control frente a los acontecimientos y mayor capacidad para afrontar retos (*locus of control adentro de la persona*).

<sup>2</sup> La *dependencia del camino* de los actores es el producto no sólo de las condiciones del momento, sino del camino ya recorrido, es decir de la secuencia de decisiones tomadas por los actores en el pasado, de los incentivos de seguir este mismo camino. También importa el costo de oportunidad y de los riesgos que implican las alternativas a la vista. El concepto genera mucha información sobre la disposición al cambio y las teorías individuales de cambio.

<sup>3</sup> El *lugar de control* es un término de las ciencias sociales que hace referencia a la percepción que tiene una persona acerca de dónde se localiza la causa de los acontecimientos de su vida cotidiana. Un sujeto percibe que el origen de eventos, conductas y de su propio comportamiento es interno o externo a él. Esta atribución (interna / externa) representa una variable significativa para comprender su conducta y sus esfuerzos. En su percepción y juicio subjetiva la persona construye una explicación sobre la interacción entre conducta y contexto (acontecimiento). La atribución puede o no corresponderse con la realidad, pero lo que cuenta de cara son la confianza en sí misma que tiene para influir en el curso de los acontecimientos. La persona puede percibir determinados éxitos o fracasos como resultado de factores internos y de su propia capacidad, como son el esfuerzo personal, la valía, las propias habilidades o la inteligencia. A diferencia, puede atribuir a factores externos, como la elevada dificultad de la tarea, el azar, la acción de otras personas, las circunstancias. Esto está relacionado con el grado de control que percibe sobre

*A largo plazo, el compromiso internacional en los estados frágiles ha de ayudar a las fuerzas reformadoras nacionales en la instauración de instituciones estatales eficaces, legítimas y sólidas a fin de que puedan promover el desarrollo sostenible en interacción productiva con la población, escribe la OCDE en sus Principios para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones Frágiles, aprobados en junio de 2007.*

La lucha contra la pobreza y la inestabilidad en los estados frágiles es principalmente la responsabilidad del propio gobierno y de las élites (grupos dominantes) que configuran las instituciones del orden social. Por consiguiente, cabe señalar que el compromiso de la cooperación internacional solo logra contribuir, a veces significativamente, a la reducción de las causas de los conflictos, al incremento de la resistencia a las crisis y a la mejoría de la situación de los derechos humanos.

Con miras a las instituciones vale echar un vistazo a la **economía política** de la relación entre violencia y orden social. En cada país, los diez principios de la OCDE tienen su marco institucional específico. En la gran mayoría de los casos se trata de un orden social con **instituciones extractivas**<sup>4</sup> que no brindan el *acceso abierto y equitativo* a los derechos, recursos y oportunidades a toda la ciudadanía. Además, con el fin de sostener y defender su posición de poder, en las sociedades de *acceso limitado*, las élites económicas, políticas y religiosas configuran y controlan las instituciones de tal manera que les produzcan rentas exclusivas y logren mantener sus privilegios al restringir los derechos políticos y de propiedad, el acceso a recursos y oportunidades (por ejemplo de la educación) de la gran mayoría de la población. En conclusión, las instituciones extractivas benefician a los grupos poderosos, el pueblo está excluido (o manipulado) de la toma de decisiones, de la participación política, del control de los medios de comunicación, y no hay respeto limitado a la propiedad privada. A diferencia, las **instituciones inclusivas** permiten participar en el proceso democrático, facilitan el acceso equitativo a derechos, recursos y oportunidades, y proporcionan los servicios básicos que los ciudadanos demandan.

La sociedad con instituciones inclusivas define el monopolio del Estado respecto al uso de la violencia con restricciones legales firmes y transparentes. A diferencia, las instituciones extractivas permiten a las coaliciones poderosas controlar los monopolios económicos y el uso de la violencia mediante la subordinación de las fuerzas armadas, del poder judicial y de la policía. La impunidad, arbitrariedad y corrupción son omnipresentes. Por su parte las sociedades de *acceso abierto* con instituciones inclusivas extienden el acceso a bienes públicos, oportunidades y servicios a la ciudadanía a una proporción creciente de su población. Todos los ciudadanos pueden formar organizaciones económicas, políticas, sociales o religiosas para cumplir una serie de funciones, con la única excepción del uso de la violencia, un privilegio que se queda exclusivamente con el Estado de derecho.

---

el contexto y los acontecimientos, si puede cambiarlos o no, y por supuesto, incide sobre la autoimagen y la autoestima de la persona.

<sup>4</sup> Acemoglu, Daron / Robinson, James A. (2012): Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, and poverty. Random House N.Y.

<b>Orden social</b>	<b>Alta fragilidad</b>	<b>Baja fragilidad</b>
<b>Característica de las instituciones</b>	<b>EXTRACTIVA</b> Un grupo minoritario genera y aprovecha las instituciones para preservar su poder.	<b>INCLUSIVA</b> La mayoría de la población beneficia las instituciones políticas y los productos de la economía.
<b>Acceso equitativo a derechos, recursos, oportunidades y servicios</b>	<b>LIMITADO</b> Exigir derechos significa un alto riesgo; el Estado y sus instituciones están capturados por grupos dominantes; corrupción generalizada en la administración pública.	<b>ABIERTO</b> Espacios definidos y garantizados para la participación ciudadana; el Estado transparente rinde cuentas; división de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales.
<b>Control sobre el uso de la fuerza y ocurrencia de la violencia</b>	<b>ALTA</b> Élites y grupos y coaliciones dominantes amenazan y usan medios violentos para preservar y ampliar sus privilegios y seguir beneficiando las instituciones extractivas. Alta incidencia de homicidios, amenazas, extorciones, impunidad, fraude electoral, milicias, crimen organizado.	<b>BAJA</b> Monopolio del Estado del empleo de la fuerza judicial y policial bajo los principios de la legalidad, prevención, proporcionalidad, protección de los derechos y del bien público. Control de monopolios, derechos de asociación y pluralidad de medios de comunicación.

La ausencia de violencia y la prosperidad económica solo son sostenibles y estables cuando las instituciones políticas y económicas son inclusivas<sup>5</sup>, esto es, cuando las élites gobernantes no se dedican a capturar rentas, cuando las instituciones inclusivas abren el acceso equitativo a derechos, recursos y oportunidades, y consiguen mantener además un entorno empresarial basado en la competencia y en la libertad de entrada. Cuando la situación en alguno de los dos ámbitos – político o económico - es distinta y alguna coalición poderosa se comporta de forma extractiva, se produce una tensión que se puede resolverse en un equilibrio virtuoso o pernicioso, en el peor de los casos puede llegar a actos de violencia o una guerra civil.

### 3. Estrategias de programas / proyectos sensibles a los conflictos: La GPSC

Bajo el término Gestión de Programas sensible a los Conflictos GPSC (Gestión de Proyectos sensible a conflictos), las organizaciones de cooperación han desarrollado una amplia gama de métodos sensibles a los conflictos con los que se trabaja en los programas y proyectos en regiones frágiles y afectados por conflictos.

Sensibilidad al conflicto significa que se tienen en cuenta las interacciones entre el conflicto y la acción con el fin de evitar efectos negativos (agravación del conflicto) y aumentar los efectos positivos para la paz.

Las siguientes características de la GPSC son importantes:

<sup>5</sup> North, Douglass C., Wallis, John J., Weingast, Barry R.: (2009): Violence and Social Orders. A Conceptual Framework. Cambridge University Press, New York.

- **El análisis y la comprensión del contexto:** Analizamos la dinámica de un conflicto y desarrollamos una estrategia para ayudar a superar / transformar el conflicto. Al mismo tiempo, se ha de entender evaluar regularmente la interacción entre el programa y el contexto.
- **La interacción entre el programa y el contexto en diferentes escenarios:** Pronosticamos y anticipamos las tendencias en los cambios del contexto a fin de alcanzar los principales objetivos del proyecto mediante ajustes en ello. El objetivo del trabajo en contextos frágiles es poder seguir trabajando incluso si la situación empeora (stay engaged – quedarse comprometido).



- **La estrategia del programa observando la flexibilidad necesaria en un entorno incierto:** Trabajar la fragilidad (y no alrededor de ella), es decir tratar de contribuir a la mitigación y superación de las causas mayormente institucionales de la conflictividad.
- **La gestión en contextos frágiles:** La gestión de los riesgos y de la seguridad del personal, la comunicación y la composición de los equipos con personas de diferentes etnias o de distintas capas sociales están entre las principales tareas de gestión.
- **La integración del enfoque de los derechos humanos:** Promover y defender los derechos fundamentales, fortaleciendo a los titulares y defensores del Estado de los derechos para que se respeten y cumplan, y empoderando a los perjudicados y reclamantes de derechos bajo el principio de la no-discriminación y con el propósito común de garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada ser humano.
- **La aplicación rigurosa de Acción sin Daño como base de la gestión:** La GPSC prevé, además de la detección temprana de conflictos o del apoyo a un país en conflicto, la concienciación de los colaboradores y colaboradoras del proyecto. Éstos deben prestar suma atención a fin de no reforzar involuntariamente los conflictos existentes. Para ello se trabaja con el concepto *Acción sin Daño / ASD (Do No Harm)*.
- **La prevención y mitigación de los niveles de violencia:** Priorizar la seguridad del personal. Poner énfasis en la prevención y mitigación de la violencia.

- **La facilitación de contactos y la construcción de una negociación seria, verdadera y sincera:** Buscar la triangulación de los actores para superar lo confrontación entre las partes y para crear, asegurar, facilitar y expandir los espacios de contacto, intercambio y diálogo.
- **La aplicación de instrumentos adecuados:** No existe un solo instrumento para la diversidad de los casos. Se necesita creatividad para ajustar los instrumentos al contexto específico, a la conflictividad y a los actores concretos. Hay que aplicar instrumentos adecuados y medidas efectivas para construir y fomentar la transformación del conflicto confrontativo en una negociación al pie de igualdad de los involucrados.

#### 4. Gestión de riesgos: Las tres esferas de Copenhague

Este nuevo concepto propone distinguir entre tres esferas o categorías de riesgos y sus interdependencias:

- (i) Riesgos del contexto
- (ii) Riesgos vinculados con el programa
- (iii) Riesgos institucionales

Dentro de estas tres categorías, se identifican y analizan los diferentes tipos y acontecimientos de riesgo. En esta base se puede diferenciar entre factores que impulsan y los factores que pueden mitigar los riesgos. A menudo en la práctica estos factores se confunden con los resultados de los riesgos. Los responsables de un programa de cooperación deben adoptar este marco básico para facilitar la reflexión sobre los riesgos.



Los **temas clave** para la reflexión son:

- Las categorías *contexto, programa, institucional*: ¿Qué son los riesgos en las tres categorías?
- Análisis de las condiciones que favorecen o desfavorecen la ocurrencia del riesgo.

- Discutir los posibles acontecimientos y las acciones que pueden endurecer y agudizar el conflicto (factores desencadenadores).
- Evaluación de probabilidad de la ocurrencia: ¿Cuál es la probabilidad de que se produzca el riesgo?
- Evaluación ex-ante de los efectos del riesgo: En el peor de los casos, ¿qué puede suceder?
- Evaluación de medidas de prevención y mitigación: ¿Cómo podemos evitar y mitigar las condiciones, la ocurrencia, probabilidad y posibles efectos negativos?
- Evaluación de las oportunidades que los riesgos ofrecen.
- Instrumentos y periodicidad del monitoreo de los riesgos.

Lo que a menudo se olvida acerca de la gestión de riesgos es el hecho que un riesgo implica también una **oportunidad**. Dado que los objetivos estratégicos de un programa en contextos frágiles se refieren en gran parte a la reducción de los riesgos contextuales, los esfuerzos para mitigar estos riesgos se suman y así se abren espacios para el trabajo programático. En términos generales, cuanto mayor sea el riesgo percibido contextual, cuanto mayor puede ser la voluntad de correr riesgos a nivel programático e institucional. De otro lado, una estimación demasiado baja de los riesgos institucionales puede provocar una ambición programática exagerada. Con respecto a la apropiación nacional, el equilibrio de nuevo debe ser alcanzado entre el riesgo de delegar la responsabilidad de las instituciones débiles e incapaces de cumplir con compromisos exigentes. Tanto la exposición a los riesgos, la rendición de cuentas como la voluntad de correr riesgos hace necesario un **diálogo honesto y transparente** con el mayor realismo acerca de los parámetros e indicadores del monitoreo de los riesgos.

Otro aspecto relevante son las diferentes **culturas de riesgo** que existen. Individuos y organizaciones pueden generar una cultura que trata de ocultar, reprimir o negar los riesgos. Cuando prevalece esta actitud de rechazo de los riesgos, existen valores e incentivos que refuerzan un comportamiento de “no tener problemas”, “no cometer errores” y de saber “manejar cualquier problema”. Tal cultura puede resultar en objetivos demasiado ambiciosos y descansar en una baja capacidad de aprendizaje de la organización por que los riesgos quedan subestimados hasta que un fracaso inesperado llama la atención. Por lo tanto, la gestión de riesgos necesita un ambiente favorable de cooperación e intercambio horizontal y vertical que facilita la reflexión y evaluación de los riesgos. - ¿Qué medidas organizacionales ayudan?

- Establecer un lenguaje común entre los actores sobre los conceptos y la terminología de riesgos; fortalecer el análisis y la evaluación conjunto de riesgos.
- Definir objetivos realistas y criterios explícitos para medir los avances y los resultados al trabajar en contextos frágiles.
- Aceptar que el trabajo en contextos de fragilidad institucional inevitablemente implica un mayor grado de exposición a la corrupción.
- Fortalecer un comportamiento abierto de cooperación horizontal, aprendizaje y apertura a críticas.