



Diálogos estructurados y nueva conflictividad. La experiencia del PNUD en la prevención y transformación de conflictos

Gastón Aín Bilbao - Iñaki De Francisco¹ *

Introducción

Se señala con cierta frecuencia que América Latina se ha convertido en una de las regiones más estables del mundo como consecuencia de la reducción del número de conflictos armados en las últimas décadas¹. Sin embargo, los perfiles de la conflictividad en esta región esconden una realidad particular en la que el paulatino retroceso de los enfrentamientos armados ha sido acompañado por el surgimiento de un conjunto de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

** Gastón Aín Bilbao es asesor regional en prevención de conflictos del PNUD para América Latina y el Caribe. Iñaki De Francisco es analista de prevención de conflictos del PNUD para América Latina y el Caribe. Ambos forman parte del equipo que implementa el Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD para América Latina y el Caribe. Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores y/o estados miembros.*

Los conflictos surgidos en América Latina durante buena parte del siglo XX tuvieron dos denominadores comunes; el carácter armado de las confrontaciones y el origen hegemónico e ideológico de las disputas.² En este marco los conflictos intra-estatales, como consecuencia de la aparición de guerrillas armadas durante los años sesenta, setenta y ochenta, constituyeron la tipología más extendida en la región y los que, en su confrontación con el Estado, más vidas humanas se cobraron.³ Aunque Colombia y en menor medida Perú aún deben hacer frente a este tipo de conflicto armado en donde la sociedad civil es la principal damnificada, en las dos últimas décadas los conflictos armados y de carácter hegemónico e ideológico han ido cediendo terreno frente a un nuevo tipo de conflictos sociales, político-institucionales y culturales complejos y multidimensionales.

Según el recientemente establecido Observatorio Regional de Conflictividad, emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR, instituciones de prestigio y con amplia experiencia en la investigación y el análisis de la conflictividad social, los conflictos comparten una plataforma común sobre la que se desarrollan. Estos rasgos compartidos en mayor o menor medida por todos los países de la región 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, niveles de participación ciudadana limitados e irregulares e incompletos mecanismos de reconocimiento institucional y ejercicio de las identidades.

Para Doring, Dalponte y Hoffay, (2010:129) la ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales constituye el principal problema de los estados de la región Sudamericana.⁴

La diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores y los altos niveles de polarización caracterizan el patrón de conflictividad Latinoamericano.

Las demandas que canalizan los conflictos combinan reclamos por el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y al territorio, protestas por el acceso a servicios básicos, exigencias de mejoras salariales y resistencia a la explotación de recursos naturales.

A pesar de la consolidación democrática, la región ha experimentado además conflictos de poder al interior del aparato estatal y golpes de estado de tipo tradicional como en Honduras junto a nuevas modalidades de crisis institucionales, como ha sido el caso en Paraguay.⁵

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

El tercer y último rasgo del patrón de conflictividad latinoamericano es la polarización creciente. Acorde a Rojas, los niveles de polarización política que existen hoy en la región y que generan según el autor “sociedades recalentadas” y “democracias de alta tensión”, son producto de la enorme desilusión que siguió al fracaso de las recetas de estabilización económica aplicadas en los noventa.⁶ Las poblaciones latinoamericanas tomaron conciencia que luego de una década de sacrificios en términos de planes de ajuste, despidos masivos, reducción del estado, privatizaciones y altos niveles de desempleo, el subcontinente continuaba siendo el más desigual del planeta medido a través del coeficiente Gini.⁷ Esta desilusión monumental, se transformó en frustración, apatía, desencanto y polarización.

Como consecuencia de ello, las preferencias políticas de los habitantes de la región se fueron acercando a opciones de corte progresista al punto que de un total de dieciocho gobiernos de la región en el año 2010, trece podrían ser considerados dentro de esta categoría. Esta misma proporción se mantiene a diciembre de 2011, con cambios que se compensan en Chile, El Salvador, Perú y Honduras. Los cambios políticos ocurridos a partir del 2000 permitieron además una redefinición del multilateralismo en la región que intenta cumplir los objetivos estratégicos que se fijaron los presidentes de las región en la cumbre de mandatarios convocada por el ex presidente Cardoso, a saber: a) Reordenar las relaciones con la principal potencia económico militar del planeta y en menor medida con otros centros de gravitación y poder global; b) construir una plataforma autónoma que ofrezca margen de maniobra para regular los problemas de gobernanza de sus

estados miembros sin la ayuda de actores extra regionales; c) iniciar y sostener un proceso de integración política, económica, social, energética, financiera y de seguridad sub regional a partir de un mecanismo multilateral de diálogo y concertación.

Una constante de orden sistémico explica parcialmente y facilita la reproducción de la conflictividad en las últimas dos décadas: los persistentes niveles de desigualdad en la región. En América Latina, la desigualdad horizontal⁸, entendida como el conjunto de desigualdades *económicas* (empleo, acceso a la tierra), *políticas* (participación en la toma de decisiones, integración en el sistema político) y *sociales* (acceso a servicios de salud, educación) como consecuencia de la pertenencia a un grupo cultural sigue siendo de las más altas del mundo.

Además, desde finales de los ochenta y principios de los noventa la inseguridad se ha ido vinculando progresivamente a nuevos fenómenos como el crimen organizado, las pandillas urbanas, el narcotráfico y la delincuencia común, y se ubica hoy entre las principales preocupaciones de los Latinoamericanos. La inseguridad y los fenómenos asociados a ella producen hoy niveles de violencia que se asemejan, y en algunos casos superan, a los vividos durante los periodos de guerra civil por los países centroamericanos.⁹

Los diálogos estructurados en la prevención, resolución y transformación de conflictos

El punto de partida del Sistema de Naciones Unidas en el desarrollo de un marco conceptual que definiera el trabajo en construcción de la paz se remonta al informe “Una Agenda para la Paz” (A/47/277, S/24111) presentado por el ex Secretario General Boutros Ghali en 1992. Este documento, junto con una serie de informes posteriores¹⁰, sentó las líneas estratégicas en torno a las cuales Naciones Unidas trabajaría la temática de prevención y transformación de conflictos durante las próximas dos décadas. El accionar del sistema podría clasificarse a grandes rasgos en tres grandes bloques; la diplomacia preventiva, la gestión de conflictos y la prevención de conflictos. La diplomacia preventiva es una atribución exclusiva de la Secretaría General y su función es evitar controversias entre dos o más partes mediante la construcción

de medidas de confianza mutua entre las partes, la persuasión y el intercambio de información en una etapa muy temprana del conflicto. La gestión de conflictos, vinculada a los conceptos de *peacekeeping* y *peacemaking*, alude al despliegue de misiones de mantenimiento de paz así como las iniciativas de mediación y negociación para lograr que las partes en conflicto abierto lleguen a un acuerdo. Los órganos de Naciones Unidas involucrados en esta fase son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Secretaría General. Estos dos primeros grandes ejes podrían agruparse dentro de los esfuerzos de diplomacia tradicional. El tercer y último eje, por su parte, hace referencia a la prevención de conflictos, la cual comprende un conjunto de acciones, intervenciones, programas, actividades, mecanismos y procedimientos que abordan las causas estructurales de los conflictos, impiden la escalada de episodios conflictivos y desarrollan estrategias a mediano y largo plazo que permitan que las tensiones existentes se resuelvan de forma pacífica y participativa¹¹. Los órganos con un papel preponderante en este tercer bloque son la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés). El trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como agencia dependiente del ECOSOC y de la Asamblea General, se inserta de lleno dentro de este concepto abarcador de prevención de conflictos a nivel global.

En América Latina y el Caribe, PNUD ha centrado buena parte de sus esfuerzos en apoyar procesos de diálogo multi-actor orientados a la construcción de consensos a mediano y largo plazo.

A diferencia de herramientas y técnicas como el debate, la negociación, la deliberación o la mediación que persiguen acuerdos concretos entre personas que representan organizaciones e intereses específicos, los procesos de diálogo buscan transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una comprensión colectiva que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades. Para Hal Saunders, el diálogo constituye “un proceso de genuina interacción mediante el cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar. Cada una de ellas se esfuerza por incluir las inquietudes de los otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los

otros”¹². En contraposición al debate o la discusión donde el propósito es desmontar los argumentos de otros actores, en los procesos de diálogo no hay ganadores, ya que como los participantes están explorando de forma conjunta los patrones de conducta que dañan las relaciones, si uno gana, todos ganan.¹³

El desarrollo de una metodología rigurosa que facilite un intercambio profundo y posibilite la construcción de acuerdos en procesos multi-actor se inscribe en un intento por adelantar potenciales intervenciones a una fase temprana en la línea o historia del conflicto inscribiendo al diálogo dentro de las herramientas de resolución alternativa de conflictos. Los diversos modelos de estimación de costos de la violencia muestran pérdidas en el PBI de los países de hasta un 2% en el caso de conflictos prolongados y confirman que prevenir o “abordar” los conflictos en fases tempranas es infinitamente más barato que hacerlo en etapas posteriores.

A través del Proyecto Regional de Diálogo Democrático creado en 2001 por PNUD, se ha venido contribuyendo tanto a la construcción de un marco analítico y conceptual (principios, metodologías, manuales y buenas prácticas) como al diseño y facilitación de numerosas iniciativas y procesos de diálogo desde una visión latinoamericana. El concepto adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático¹⁴, definido como “un proceso trans-institucional para abordar problemas sociales complejos o retos que no pueden ser abordados adecuadamente —exitosa, sostenible, legítima y pacíficamente— por una sola institución. Es una herramienta trans-institucional para la gobernabilidad democrática que complementa a las instituciones democráticas tales como legislaturas, partidos políticos e instancias gubernamentales”¹⁵.

Uno de los aprendizajes más relevantes que surgen del acervo de PNUD en procesos de diálogo multi-actor en la región es que las “formas” cuentan y mucho. 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” suelen repetir los expertos y practicantes de la red de Diálogo Democrático de PNUD para resaltar que desde el momento en que alguien convoca al diálogo, sea este un Presidente, un Obispo, el Rector de una universidad prestigiosa, o actores de la sociedad civil, toda una serie de dinámicas que pueden

resultar en el éxito o no de un proceso, entran en funcionamiento. Por ello es que para de 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 pueden ser tomadas por los actores, de manera anticipada o en el momento, que resultan críticas para el éxito del mismo.

¿Es mejor que convoque una persona o un grupo? ¿Una institución o varias? ¿Quiénes no deben faltaren la mesa? ¿Cómo evitar las sorpresas, enojos y vetos personales típicos de contextos polarizados cuando los dialogantes se encuentran frente a frente? ¿Si los actores del conflicto no se tienen ninguna confianza, como hacer para que crean en el “proceso” por el cual van a intentar buscar soluciones a estos? ¿Es mejor dialogar a puertas cerradas o que las sesiones se televisen y divulguen para hacerlo más transparente? ¿Es mejor que quienes facilitan sean extranjeros sin intereses en un conflicto o nacionales que generalmente lo entienden más? ¿Cómo se presenta y organiza una agenda cuando el tema en torno al que se dialoga es muy complejo o vasto? ¿Es mejor tener sesiones plenarias o mesas técnicas? ¿Quién paga los gastos logísticos en procesos largos? Estos son sólo algunos de los dilemas que enfrentan quienes deben diseñar, convocar, facilitar, moderar y participar, y a veces hasta observar procesos de diálogo más o menos estructurados.

La noción de diálogo democrático desarrollada por PNUD y entendida como un proceso comprometido con el cambio, se guía por una serie de principios. El primero de ellos es el de inclusividad, requisito indispensable para que un proceso de diálogo sea legítimo y sostenible en el tiempo. El segundo principio es el de apropiación del proceso por todos los actores, el cual se alcanza si los actores perciben que se están tratando los problemas fundamentales y existe un compromiso de cambio. El tercer principio es el del aprendizaje. En este tipo de procesos, al abrirse los unos a los otros, escuchando con respeto la diversidad de perspectivas y conocimientos, se origina la oportunidad de aprender mediante lo que se denomina autorreflexión. La humanidad es el cuarto principio, el cual 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. El quinto y último principio se refiere a asumir una perspectiva a largo plazo. Desde el proyecto Regional de Diálogo Democrático se promueve la diferenciación entre “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, incluso tanto como estos llevan funcionando de esa manera¹⁶.

Trabajar en la elaboración de categorías que agruparan las intervenciones según el propósito que juegan los procesos de diálogo ha significado un desafío intelectual para el Proyecto Regional de Diálogo democrático del PNUD ya que en general es preciso observar los procesos luego de algunos años para poder confirmar si estos han descomprimido una situación de conflicto abierto, han promovido visiones conjuntas, han modificado relaciones personales transformándolas en capital social, han generado visiones de país o sobre temas trascendentales o simplemente han fracasado ya que los acuerdos o entendimientos alcanzados no se han cumplido. Las tres categorías identificadas por PNUD son: el diálogo como instrumento de manejo en momentos críticos, el diálogo como discusión estratégica y el diálogo como espacio generativo.

Como toda categorización concebida desde las ciencias sociales, esta es mejorable y describe tipologías modélicas o ideales. Las experiencias ocurridas en la última década dejan entrever que son pocos los diálogos que se adaptan a los tipos ideales y que en muchos casos estas categorías flexibles se vinculan apareciendo y desapareciendo a lo largo de los procesos, convirtiéndose en algunos casos en una mezcla de al menos dos de ellas.

En la primera categoría, como instrumento para el manejo de momentos críticos, el diálogo 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 perder de vista los asuntos estructurales ya que la coyuntura impide una visión de 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 este constituye la herramienta apropiada para el abordaje del problema.

Algunos ejemplos en los que el diálogo ha resultado extremadamente efectivo como instrumento de gestión de conflictos en momentos críticos son el denominado Diálogo Argentino convocado por la Iglesia Católica y el Gobierno del Dr. Duhalde en 2001¹⁷, el diálogo en torno a la elaboración de una Nueva Constitución para el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008¹⁸ o el Diálogo entre el Gobierno de Panamá y la Comunidad Ngäbe Buglé ocurrido a comienzos del 2012.

**Diálogo como manejo de momentos críticos: Conflicto
entre el Gobierno de Panamá y el pueblo Ngäbe Buglé
por la explotación de los recursos naturales**

Aunque el inicio de este conflicto se remonta a la década de los setenta con los primeros intentos de explotación minera de la Comarca Ngäbe Buglé de Panamá, el último episodio conflictivo se produjo en enero de 2012 como consecuencia de la eliminación de un artículo de la propuesta de Ley Especial de la Comarca¹⁹ que estaba siendo debatida y aprobada en la Asamblea Nacional. El artículo 5 eliminado de la propuesta de ley era el que específicamente prohibía la explotación minera y regulaba la explotación de los recursos hídricos.

Como consecuencia de la eliminación de este artículo, que abría la puerta a la explotación de los recursos naturales sin consulta previa a

las comunidades, se produjeron numerosas manifestaciones, cortes de carreteras y luchas entre las fuerzas de orden público y manifestantes indígenas durante varias semanas que dejaron un saldo de 2 muertos indígenas y decenas de heridos. El 7 de febrero de 2012, luego de varios intentos por terminar con las hostilidades provenientes de ambas partes, se consiguió un acuerdo provisional para establecer una mesa de diálogo en las instalaciones de la Asamblea Nacional. Esta mesa de diálogo estaba conformada por representantes del Gobierno Nacional (liderados por el Ministro de Gobierno) y representantes del pueblo Ngäbe Buglé (liderados por la Coordinadora General Ngäbe Buglé y la Cacica General), con la mediación de la Iglesia Católica y la observación del Sistema de Naciones Unidas, la Universidad de Panamá y un representante la Iglesia Evangélica.

El jueves 1 de marzo, en pleno desarrollo de la mesa de diálogo, se produjeron varios enfrentamientos en los alrededores de la Asamblea (donde se encontraban asentados decenas de indígenas Ngäbe Buglé en vigilia) entre miembros de la seguridad interna de la Asamblea e indígenas Ngäbe Buglé, con el balance de cuatro heridos por balas de plomo. Estos hechos propiciaron la demanda de los representantes del pueblo Ngäbe Buglé de trasladar el diálogo a las instalaciones de Naciones Unidas, ya que consideraban que la Asamblea no era un lugar seguro para ellos.

El sábado 3 de marzo las partes retomaron las conversaciones en la sede de la Naciones Unidas en Ciudad de Panamá. Además de este cambio de sede y a pedido de ambas partes, el sistema de Naciones Unidas aceptó asumir el rol de facilitador del proceso y apoyar así a la Iglesia Católica en su papel de mediador. Esta decisión representó un cambio radical en la participación de las Naciones Unidas, pasando de un rol de observador a un rol activo de facilitador, apoyando técnica y metodológicamente el proceso de diálogo.

El reto, en un primer momento, se centró en establecer los roles que iban a jugar tanto la Iglesia Católica como las Naciones Unidas, acordando que mientras la primera jugaría un rol de garante del proceso y de autoridad moral, las Naciones Unidas, en función de su experiencia e imagen de imparcialidad, se ocuparían de liderar la facilitación del proceso.

La primera tarea fue identificar algunos principios metodológicos que pudieran mejorar la dinámica de trabajo de la mesa y lograr puntos de entendimiento entre las dos partes en conflicto. Algunos de esos principios fueron; conseguir el compromiso de las dos partes de no ejercer medidas de presión que pudieran afectar a la mesa de diálogo, establecer una agenda de trabajo con reglas claras (tiempo de intervención, descansos y horario de las sesiones), acordar con las partes una estrategia conjunta de comunicación externa, prever todos los arreglos logísticos necesarios para el normal desarrollo de la mesa de diálogo y definir los temas de discusión (identificando posibles puntos de entendimiento y de fricción). En el mismo sentido se válida la necesidad de conservar espacios bilaterales entre la mediación y facilitación con cada una de las partes.

El rol de Naciones Unidas, facilitando la mesa de diálogo e introduciendo objetivos claros y viables así como ordenando metodológicamente la mesa, contribuyó notablemente a que el 15 de marzo se llegará a un acuerdo en torno al mayor foco de conflicto; la elaboración de forma conjunta del artículo 5 para que pudiera ser reintegrado a la propuesta de ley. El 26 de marzo fue finalmente aprobado por unanimidad en la Asamblea Nacional la Ley 11 con el nuevo articulado consensuado en la mesa de diálogo. Este acuerdo representa sin duda un avance normativo sin parangón en la protección de los recursos naturales de la Comarca indígena Ngäbe Buglé, estableciendo por ley la prohibición para la explotación de minerales y un procedimiento de consulta para la aprobación de proyectos de explotación de los recursos hídricos en un país como Panamá que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

El proceso sirvió no solo para resolver una crisis social y política que estaba paralizando el país, sino que además se convirtió en el catalizador de procesos a más largo plazo que todavía continúan, como el establecimiento de una mesa de desarrollo indígena nacional que ha sido integrada dentro del Ministerio de Gobierno o una mesa técnica de diálogo sobre un proyecto hidroeléctrico en construcción que podría afectar áreas que se encuentran dentro del territorio comarcal.

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 a los participantes 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.

Diálogo como conversación estratégica. El diálogo binacional Colombia-Ecuador

El Grupo Binacional de Diálogo se inició en un momento histórico particular para ambos países. En junio de 2007 la relación política binacional entre Ecuador y Colombia empezaba a mostrar algunos claros síntomas de tensión, no sólo alrededor del tema de las fumigaciones de plantaciones de coca con Glifosato en la zona fronteriza, sino también como expresión de una nueva situación política regional.

En ese contexto el Centro Carter y el PNUD impulsaron una iniciativa binacional de diálogo entre un grupo de ciudadanos de cada país, con acceso a sus gobiernos y/o influencia en la opinión pública, que buscaba generar un espacio flexible y seguro de encuentro entre los participantes con el objetivo de mejorar y fortalecer las relaciones bilaterales a través de la promoción conjunta de iniciativas.

En cada país se realizó la selección de un grupo de 10 ciudadanos en cada país que fueran ideológicamente diversos, sobre la base de dos criterios: que tuvieran acceso a las autoridades máximas de su gobierno —aunque sin responsabilidad en la toma de decisiones

políticas de su país— y /o que tuvieran capacidad de influir en la opinión pública. Finalmente se conformó un grupo de 20 ciudadanos incluyendo entre ellos formadores de opinión, ex cancilleres, referentes académicos, políticos, miembros del sector privado y de la sociedad civil. La propuesta realizada por las instituciones recibió el consentimiento de los Gobiernos de Colombia y Ecuador.

El Diálogo Binacional comenzó en noviembre de 2007. Inicialmente se previó realizarlo a lo largo de cuatro rondas binacionales de diálogo, pero a éstas se agregaron dos reuniones adicionales que se realizaron con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). El ejercicio concluyó finalmente en mayo de 2009, luego de seis reuniones binacionales que se realizaron alternativamente en Atlanta, Bogotá y Quito y numerosas reuniones nacionales.

Tiempo después de finalizar este proceso se llevó a cabo una evaluación liderada por PNUD para medir el impacto que había logrado esta iniciativa. Como principal resultado se reafirmó el valor del diálogo como espacio informal y como proceso estructurado para alcanzar una mejor comprensión de información sustantiva sobre el fondo de las cuestiones y sobre las perspectivas diversas que éstas involucran. De hecho, algunos de los participantes fueron clave en articular esfuerzos que llevaron a promover iniciativas para la paz y el desarrollo fronterizo, como el Foro de Pasto y la campaña por la paz en Nariño, entre otras.

Sin embargo, si el éxito del proceso es medido en función de la sostenibilidad a largo plazo²⁰, a través de la articulación del grupo con otros procesos a diversos niveles y con diferentes grupos de personas el impacto fue relativo ya que no se consiguieron abrir nuevos espacios de reflexión como grupo. Es de enorme importancia resaltar que en medio del proceso de diálogo, Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia a causa de la invasión de su espacio territorial por aviones de la Fuerza Aérea Colombiana ocurrido en mayo del 2008. El grupo binacional reorientó sus esfuerzos al nuevo contexto y trabajó de manera incansable por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el abandono de prejuicios mutuos existentes y la exploración de alternativas para el desarrollo de la zona fronteriza entre ambos países.

La última categoría es el diálogo como espacio generativo. En este tipo de ejercicios, los actores, además de compartir sus visiones y conocimientos, construyen de forma conjunta estrategias para promover una cultura democrática y fortalecer instituciones y procesos democráticos a diferentes niveles, 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.

En esta fase el diálogo puede promover la existencia de espacios generativos que apunten a fermentar visiones de país, como fueron los ejercicios de Destino Colombia en 2006²¹ o Visión Guatemala en 1998²².

De la reflexión estratégica a la construcción de una visión de país. Nicaragua

A comienzos de 2011, Nicaragua daba inicio a un año electoral en medio de un contexto caracterizado por una alta polarización política y social y la ausencia de espacios de encuentro e intercambio sobre las problemáticas centrales del país. Ante este escenario, PNUD, junto a importantes actores nacionales, decidió constituir un espacio de diálogo y pensamiento estratégico compuesto por actores clave de la vida cultural, política, social y económica nicaragüense. Se decidió utilizar la metodología de “diálogo sostenido” orientada a transformar relaciones que causan o mantienen los problemas, crean conflicto y sobre todo bloquean el cambio. Esta metodología requiere del compromiso firme de un grupo de individuos para sostener un espacio de intercambio durante un horizonte temporal mínimo. Las personas son siempre las mismas y no pueden ser remplazadas. Aunque los individuos no representan

a las organizaciones de las que provienen, se entiende que reflejan las visiones de esos sectores, pero conservan la flexibilidad para decir lo que piensan sobre los diversos temas.

Este proceso posee varias etapas, pero su objetivo central ha sido elaborar una agenda estratégica de país que contribuyera a la generación de acuerdos de base entre múltiples actores con respecto a elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de Nicaragua, generando un lenguaje común con respecto a los temas clave para el futuro del país. A un año de haber constituido dicho espacio, existe un acervo de documentos sobre las diversas temáticas abordadas por el grupo, tales como el desarrollo sostenible y equitativo del país, el modelo educativo y la brecha étnico-cultural existente.

Una evaluación interna realizada a comienzos de este año revela que, además de la discusión sustantiva sobre los temas de importancia estratégica para el país, el grupo ha logrado construir un espacio seguro en donde se pueden discutir los temas con respeto y sin entrar en confrontaciones inútiles. En el mismo sentido se han compartido las diferentes perspectivas sobre la realidad a partir de un proceso de escucha activa y construcción de lenguaje común, se han mejorado relaciones personales a partir de sinergias que surgieron durante el proceso y se ha podido ensayar una visión estratégica para el país capaz de integrar la diversidad de sensibilidades y miradas existentes en el seno del grupo. Dada la enorme experiencia de muchos de los integrantes de este grupo y la densidad de las relaciones que este posee como conjunto, medido en términos de capital social, el espacio tiene la capacidad de monitorear y trazar estrategias para abordar la conflictividad existente.

Los participantes de este proceso forman parte de distintos sectores de la sociedad nicaragüense; del campo político partidario, privado-empresarial, social, académico, investigación y público-institucional. La mayoría del grupo, sino todo, pertenece a una misma generación con una profunda e intensa experiencia de liderazgo en sus distintos campos.

PNUD tuvo en un primer momento la responsabilidad de diseñar y proponer a los miembros del grupo la metodología a ser utilizada para este ejercicio de reflexión, pero una vez que el grupo ha entrado en una dinámica propia de funcionamiento, ha ejercido el rol de secretaría técnica y apoyo logístico, además de un acompañamiento permanente en caso de necesidades especiales.

Este proceso de diálogo sostenido sigue aún en marcha y sólo el tiempo revelará si consiguió alcanzar algunos de los objetivos que fueron trazados en un comienzo, sin embargo es de enorme significancia que entre los múltiples aciertos de los integrantes del grupo, hasta el momento se haya podido superar la tentación de buscar “resultados” inmediatos, cuando la necesidad de dialogar y explorar soluciones a problemas complejos es una tarea sin tiempo y para la que se requiere enorme paciencia.

A modo de conclusión

Los diálogos estructurados han probado ser herramientas potentes para el des-escalamiento de conflictos sociales, políticos y culturales así como para explorar soluciones pacíficas a las múltiples controversias que se observan en la región. En el mismo sentido, los “espacios” de diálogos son plataformas desde las cuales prevenir a tiempo los episodios violentos a partir de un intercambio ordenado de visiones, sentimientos y propuestas.

En un contexto de multiplicación de demandas, fragmentación de viejos actores y emergencia de nuevos, polarización política y social y persistente desigualdad horizontal, las democracias requieren de espacios complementarios que en momentos críticos aumenten las capacidades de las sociedades para procesar y resolver los conflictos de manera pacífica, promoviendo así la sostenibilidad y consolidación de los propios sistemas democráticos. La sociedad civil organizada posee enorme potencialidad para generar estos espacios o fortalecerlos cuando estos ya existan, como se evidencia en algunos de los casos expuestos. En el mismo sentido, las nuevas organizaciones internacionales surgidas al calor del regionalismo post liberal²³, han optado por un apoyo

decidido a esta modalidad de diálogo estructurado, como muestra la intervención de UNASUR en ocasión de la crisis Boliviana en 2008.

Algunas de las experiencias de diálogo ocurridas en la región han dejado valiosas lecciones que enriquecen el conocimiento existente en el campo de la prevención de conflictos y ofrecen pistas sobre cómo proteger los procesos una vez estos están en marcha.

En primer lugar es central administrar la relación con la prensa. Esta puede ser productiva o devastadora cuando la información es presentada a cuentagotas, parcializada o interpretada por cronistas o editores sensacionalistas. La mejor solución ha sido la emisión conjunta de comunicados por las partes, con cierta frecuencia, y la abstención por parte de los actores de pronunciarse unilateralmente durante el proceso.

El protocolo de intervención elaborado por la Adjuntía de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo del Perú incluye un apartado sobre “Relación con los Medios de Comunicación” que puede servir de ejemplo sobre cómo proceder.

Los espacios informales poseen enorme relevancia cuando los canales formales están obstruidos. En todos los procesos hay personas que generan menores niveles de resistencia y que incluso en los peores momentos mantienen los vínculos con otros actores y están dispuestos a buscar soluciones. Los intercambios informales, conversatorios o simples charlas de café pueden ofrecer espacios desde donde reencarrilar procesos.

El saber técnico, cuando no es puesto al servicio de los procesos, puede complicar y ralentizar los entendimientos. En situaciones conflictivas, la información compleja o técnica es distorsionada y los prejuicios terminan “apalancando a los actores”. Una propuesta legislativa trabajada de manera participativa, un estudio de impacto ambiental bien divulgado o simplemente una propuesta de solución elaborada a conciencia por un técnico que esté al tanto de lo que está en juego, pueden ser excelentes dinamizadores y funcionar de punto de apoyo a soluciones políticas.

La observación internacional ha jugado un rol constructivo en varios procesos, sobre todo cuando existen relaciones visiblemente asimé-

tricas entre las partes. La sola presencia en los procesos de diálogo de la comunidad internacional, en sus manifestaciones globales, regionales y subregionales, promueve el trato respetuoso, la escucha activa y aumenta las probabilidades de que exista un cumplimiento de los compromisos a los que se llegue durante las conversaciones.

Finalmente, es clave involucrar y establecer canales de comunicación con actores de las instituciones establecidas, ya sean el Ejecutivo, Legislativo, Defensorías, y otros organismos o entes descentralizados. Aunque muchos procesos de diálogo comiencen “fuera” de los espacios institucionales y algunos de los actores del conflicto se nieguen a dialogar con las autoridades entendiendo que en una primera fase no son necesarios, en la mayoría de procesos se termina requiriendo la sanción de una ley, la aprobación de una política pública, la habilitación de permisos, la denegación o autorización de licencias, algún tipo de resolución municipal, la reorientación de partidas presupuestarias y cientos de actos que son potestad de las autoridades administrativas y políticas. Aunque su presencia no sea indispensable en una primera fase, es clave identificar y mantener los vínculos abiertos con quienes deban refrendar y garantizar la implementación de los acuerdos o entendimientos surgidos de los procesos de diálogo.

NOTAS

1. En la década de los ochenta se produjeron once conflictos armados (tres guerras abiertas y ocho guerras de insurgencia), en los noventa fueron cinco los conflictos armados (cuatro guerras abiertas y una guerra de insurgencia) y en la primera década del siglo XXI se mantiene sólo una guerra de insurgencia, la de Colombia.
2. Churruca, Cristina (2008). “A Modo de Conclusión: Conflictos y Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina” en Salamanca, Manuel Ernesto (Coord.) (2008). *Las Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 237.

3. Durante la última guerra interestatal que enfrentó a Perú con Ecuador en 1995 murieron entre 150 y 500 personas. Según datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, durante el conflicto armado entre Sendero Luminoso y las fuerzas del Estado peruano entre 1980 y 1992 murieron 69.280 personas.
4. Doring, M.; Dalponte, B.; 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.
5. Felipe Calderón remarca el carácter “asincrónico” de estos nuevos conflictos caracterizados por distintas direcciones, intensidades y sentidos. En, Calderón, Felipe (2011). (Coordinador) *Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina*. PNUD; Fundación UNIR Bolivia, 2011, pág. 22.
6. Rojas, C. (2008). “La polarización irrumpe en escena”. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, Noviembre 2008.
7. Ver testimonios de dirigentes y académicos de 18 países latinoamericanos en “Nuestra Democracia” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Organización de los Estados Americanos. (OEA), México, 2010, p. 59.
8. Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford, pág. 7.
9. Durante la ofensiva del FMLN en El Salvador ocurrida en 1982, el número de muertos ascendió a 5.962 mientras que en 1985 este decreció a 1.655, según datos de la Comisión para la Verdad para El Salvador. En el año 2010 se registraron en el país 3.846 homicidios, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más información; PNUD, (2011), *Hacia una Centroamérica más Segura*, PNUD, Ciudad de Guatemala.
10. Entre otros, 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).

11. PNUD (2009). *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note*, Nueva York, p. 2
12. Hal Saunders (1999). *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, Nueva York: Palgrave, p.22
13. Bohm, David (1996). *On Dialogue*, Routledge, Londres, p.7
14. El término adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático debido a que las experiencias de diálogo en América Latina y el Caribe han estado usualmente enfocadas en fortalecer las capacidades institucionales de los regímenes democráticos.
15. Díez Pinto, Elena (2005). *Hacia la Construcción de una Tipología de Conflicto*, PNUD, sin publicar, pág. 2. http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?s=1;ss=11;t=:f_id=276;lang=es
16. Thomas, Philip y Pruitt, Bettye (2008). *Diálogo Democrático, un Manual para Practicantes*, Guatemala, PNUD-OEA-CIDA-IDEA. Págs. 20-33.
17. Para más detalle ver PNUD (2004). *Evaluando el Diálogo Argentino. 4. Estudio de caso*. Disponible en <http://www.democraticdialoguenetwork.org>
18. Para más detalle ver PNUD (2011c) “No lo habíamos imaginado así, una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia” Área de Prevención de Crisis y Recuperación. Centro Regional PNUD para América Latina. Panamá. Disponible en http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?s=1;ss=5;t=:f_id=301
19. Esta propuesta de ley que había sido consensuada por representantes indígenas y diputados dentro de una subcomisión en la Asamblea Nacional durante el 2011 reconocía y protegía los derechos indígenas sobre el manejo de sus recursos naturales.
20. En palabras de John Paul Lederach “El cambio social necesita plataformas dinámicas, adaptables, que respondan al carácter de los entornos donde deben vivir, pero los procesos adaptativos sin propósito originan un caos sin dirección o forma final. El reto del cambio social es éste: ¿cómo creamos plataformas inteligentemente flexibles y estructuras de proceso con propósito y constante capacidad de adaptación?” en Lederach, John Paul (2008). *El arte y el alma de construir la paz*, Editorial Norma, Bogotá, pág. 200.

21. Disponible en <http://democraticdialoguenetwork.org>
22. Ver “Historia de aprendizaje: Visión Guatemala 1998-2000: Construyendo puentes de confianza”, disponible en <http://www.democraticdialoguenetwork.org>
23. Da Motta Veiga, P.; Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Documento Cepal. Naciones Unidas. Chile, p.6.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Betancur, Belisario et al. (1993). *De la Locura a la Esperanza: la Guerra de los Doce Años en El Salvador: Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, Editorial Universitaria, Universidad de El Salvador, San Salvador.
- Bohm, David (1996). *On Dialogue*, Routledge, Londres.
- Calderón, F. (2011) (Coordinador). *Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina*. PNUD-Fundación UNIR Bolivia, Bolivia.
- Churruca, Cristina (2008). “A Modo de Conclusión: Conflictos y Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina”, en, Salamanca, Manuel Ernesto (Coord.) (2008). *Las Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (2003). *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, CVR, Lima.
- Da Motta Veiga, P.; Rios, S. (2007). *O Regionalismo Pós-liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, Documento Cepal. Naciones Unidas.
- Díez Pinto, Elena (2005). *Hacia la Construcción de una Tipología de Conflicto*, PNUD, sin publicar.
- Doring, M.; Dalponte, B.; 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.

- Lederach, John Paul. (2008). *El Arte y el Alma de Construir la Paz*, Editorial Norma, Bogotá.
- PNUD (2011a). *Hacia una Centroamérica más Segura*, PNUD, Ciudad de Guatemala.
- PNUD (2011b). *Evaluando el Diálogo Binacional Colombia-Ecuador 2007-2009*, PNUD, Panamá.
- PNUD (2011c). *No lo Habíamos Imaginado Así, una Historia de Diálogo, Conflicto y Pacificación en Bolivia, Área de Prevención de Crisis y Recuperación*. Centro Regional PNUD para América Latina, Clayton, Panamá.
- PNUD (2009). *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note*, Nueva York.
- PNUD (2004). *Democracia y Diálogos: Desafíos para la Democracia del Siglo XXI*. PNUD, Guatemala.
- Rojas, César, (2008). *La Polarización Irrumpe en Escena. Conferencia magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación*, Bolivia, Noviembre 2008.
- Saunders, Hal (1999). *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, Nueva York: Palgrave.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2011). *De la ONU al ALBA: Prevención de Conflictos y Espacios de Participación Ciudadana*, Icaria Editorial, Buenos Aires.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2007). *Paz, Conflicto y Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*, Icaria Editorial, Buenos Aires.
- Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Thomas, Philip, y Pruitt, Bettye (2008). *Diálogo Democrático, un Manual para Practicantes*, PNUD-OEA-CIDA-IDEA, Guatemala.

RESUMEN

Diálogos estructurados y nueva conflictividad. La experiencia del PNUD en la prevención y transformación de conflictos

El artículo analiza el perfil de la nueva conflictividad social en América Latina y sus rasgos más salientes. En segundo lugar hace un breve repaso del andamiaje conceptual desarrollado por Naciones Unidas para la prevención, resolución y transformación de conflictos con especial énfasis en el rol que han jugado los procesos de diálogo multi-actor estructurados, orientados a la construcción de consensos de largo plazo.

En este sentido se repasan las diversas acepciones y definiciones del término “diálogo” y en particular la noción de “diálogo democrático” desarrollada en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por último, el artículo ofrece una categorización posible de los diálogos en función del objetivo que persiguen y ofrece tres casos de estudio para cada una de las tipologías presentadas.

ABSTRACT

UNDP Experience in Conflict Prevention and Transformation

This article analyzes the profile of new social conflict in Latin America and its main features. Secondly, a brief assessment is made of the conceptual framework developed by the United Nations for conflict prevention, resolution and transformation, and special emphasis is placed on the role of structured multi-actor dialogue processes aimed at building long-term consensus.

In this sense, a study is made of the different meanings and definitions of the term “dialogue” and, particularly, “democratic dialogue” developed within the framework of the United Nations Development Program (UNDP). Lastly, the article suggests a possible dialogue classification scheme based on the objective pursued and it provides three case studies for each identified type.

SUMMARIO

Diálogos estruturados e nova conflictividade: A experiência do PNUD na prevenção e transformação de conflitos

Este artigo analisa o perfil da nova conflictividade social na América Latina e suas características mais relevantes. Em segundo lugar, faz um breve repasse no corpo conceitual desenvolvido pelas Nações Unidas para a prevenção, resolução e transformação de conflitos, com especial ênfase no papel que desempenharam os processos estruturados de diálogo entre múltiplos atores orientados para a construção de consensos de longo prazo.

Neste sentido, analisa as diversas acepções e definições do termo “diálogo”, em particular a noção de “diálogo democrático” desenvolvida no seio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por último, o artigo oferece uma categorização possível dos diálogos em função do objetivo em questão, além de três casos de estudo para cada uma das tipologias apresentadas