

Curso de temas especializados de protección y promoción de los derechos humanos

Guía de estudio y antología de lecturas



Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Fase de formación especializada
2009

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

PRESIDENTE

Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO

Elena Azaola Garrido
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Ernesto López Portillo Vargas
Clara Jusidman Rapoport
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS GENERALES

Primera José Cruz Lavanderos Yáñez
Segunda Patricia Colchero Aragonés
Tercera Luis González Placencia
Cuarta María Alejandra Nuño Ruiz Velasco

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS

Ejecutiva Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica Ricardo Bucio Mújica

DIRECCIONES GENERALES

Administración
Román Torres Huato

Comunicación Social
Hugo Morales Galván

Educación y Promoción de los Derechos Humanos
Daniel Ponce Vázquez

Quejas y Orientación
Victor Morales Noble

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Investigación y Desarrollo Institucional
E. Dorothy Estrada Tanck

Seguimiento
Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Laura Gutiérrez Robledo

COORDINACIONES

Asesores
Sergio Santiago Galván

Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón

Interlocución Institucional y Legislativa
Víctor Brenes Berho

RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Eréndira Cruzvillegas Fuentes



BIBLIOTECA

Curso de temas especializados de protección y promoción de los derechos humanos

15 años Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Guía de estudio y antología de lecturas

Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos Fase de formación especializada 2009



Curso de temas especializados de protección y promoción de los derechos humanos

Guía de estudio y antología de lecturas

Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Fase de formación especializada

2009

Primera edición, 2009

D.R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

*Material didáctico del Programa de Capacitación del Servicio Profesional
en Derechos Humanos para uso exclusivo de la Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal. Prohibida su venta.*

Impreso en México

Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación	9
Objetivos	10
Introducción	11
MÓDULO I. CONCEPTOS BÁSICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
A. Síntesis	15
i. Elementos básicos para conocer las políticas públicas	15
ii. El proceso de elaboración de las políticas públicas	19
iii. Las etapas del proceso o el ciclo de las políticas públicas	19
B. Material de estudio	24
Lectura 1: "Gobernar por políticas públicas", <i>Luis Aguilar Villanueva</i>	25
Lectura 2: "Las ciencias de políticas: algunos trazos de su nacimiento y desarrollo", <i>Luis Aguilar Villanueva</i>	38
Lectura 3: "En busca de la noción de política", <i>Luis Aguilar Villanueva</i>	56
Lectura 4: "El análisis de las políticas públicas", <i>Manuel Tamayo</i>	76
C. Ejercicios	108
D. Autoevaluación	111
MÓDULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS	115
A. Síntesis	117
i. Los derechos humanos como principios orientadores para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas	117
ii. El análisis de las políticas públicas como herramienta para favorecer la incidencia institucional en materia de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos	121
iii. La incidencia en políticas públicas	124
B. Material de estudio	125
Lectura 1: "Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social", <i>Christian Courtis</i>	126
Lectura 2: "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales", <i>Víctor Abramovich</i>	161

	Lectura 3: “Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: un manual para la práctica”,	
	<i>Eugene Bardach</i>	200
	Lectura 4: “Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas”,	
	<i>Manuel Canto Chac</i>	261
	C. Ejercicios	279
	D. Autoevaluación	282
MÓDULO III.	ATENCIÓN A VÍCTIMAS	285
	A. Síntesis	287
	I. Antecedentes	287
	II. La violencia y la condición de víctima	288
	III. La víctima	289
	IV. Contención	290
	V. Contención en la CDHDF	290
	a. Sensibilidad hacia las víctimas	291
	b. Capacidad de escucha	292
	c. Empatía	293
	d. Actitud profesional	293
	e. Capacidad de organización y devolución de información pertinente	294
	f. Canalización	294
	VI. Metas de la intervención de primera instancia	295
	a. Primeros auxilios psicológicos	295
	B. Material de estudio	301
	Lectura 1: “Manual de entrevista”,	
	<i>CDHDF</i>	302
	Lectura 2: “Intervención de primera instancia”,	
	<i>Kart A. Slaikeu</i>	325
	C. Ejercicios	343
	D. Autoevaluación	346
MÓDULO IV.	RESOLUCIÓN <i>NOVIOLENTA</i> DE CONFLICTOS EN LA LABOR DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	349
	A. Síntesis	351
	I. Conceptos básicos para trabajar en la transformación de conflictos	351
	a. El conflicto. Su concepto	351

b.	El conflicto no es sinónimo de violencia. El conflicto se puede tornar violento	352
c.	Tipos de conflicto: latente, superficial y abierto	354
d.	Etapas del conflicto	354
ii.	Análisis del conflicto	356
a.	Comprendiendo el conflicto: elementos básicos para el análisis	356
b.	El poder como la centralidad del conflicto. La identidad, la cultura, los derechos y el género como elementos indispensables de análisis	358
iii.	Intervención en el conflicto	361
a.	Construcción de estrategias como paso previo indispensable	361
b.	Niveles y tipos de intervención	361
c.	Negociación, mediación y conciliación como instrumentos de resolución dialogada de conflictos	363
d.	La transformación de los conflictos como trabajo a largo plazo para la reconciliación social y el cambio de las estructuras que son causa del conflicto y de la violación de los derechos humanos	366
B.	Material de estudio	367
	Lectura 1: "Trabajando con el conflicto, habilidades y estrategias para la acción", <i>Simon Fisher et al.</i>	368
	Lectura 2: "El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz", <i>John Paul Lederach</i>	491
	Lectura 3: "Abordar el conflicto: la negociación y la mediación de conflictos", <i>Vicenç Fisas</i>	529
	Lectura 4: "La paz y los conflictos en Centroamérica", <i>Patricia Ardón</i>	593
C.	Ejercicios	616
D.	Autoevaluación	619

PRESENTACIÓN

La Fase de formación especializada del Programa de Capacitación y Formación del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH), tal como lo señala el Estatuto del Servicio, es el nivel superior de adquisición de conocimientos al enfocarse en la especialización de las y los servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que se dedican a la defensa, promoción y estudio de los derechos humanos. A través de esta fase se abordarán los temas y ejercicios necesarios para desarrollar ciertos conocimientos y habilidades prácticas específicas que requiere el personal de los Programas de Defensa, Promoción y Estudio del SPDH para el desarrollo de sus labores institucionales.

El presente curso incluye cuatro módulos que identifican y ordenan los elementos indispensables con los que deberán contar las y los miembros del SPDH de los tres Programas (en esta fase de formación especializada), para su mejor desempeño profesional: 1) Conceptos básicos sobre políticas públicas; 2) Políticas públicas y derechos humanos; 3) Atención a víctimas, y 4) La resolución *noviolenta* de conflictos en la labor de promoción y protección de los derechos humanos.

El objetivo de tratar estos cuatro temas es profundizar en la comprensión de los procesos en los que la CDHDF tiene presencia y de esa manera afinar su capacidad de incidencia en las decisiones y acciones públicas que influyen en la situación de los derechos humanos en nuestra ciudad, así como responder de mejor manera a la sociedad a la que las y los servidores públicos de la Comisión debemos nuestro trabajo.

El diseño de los cursos ha sido realizado no sólo en observancia de los ejes del modelo de gestión y las prioridades institucionales de la Comisión, sino también atendiendo a las necesidades expresadas por las y los titulares de los diferentes órganos y áreas de apoyo de esta CDHDF, así como por las propias personas del SPDH. Asimismo, ha sido pensado de modo tal que las y los miembros del SPDH ubiquen la vinculación necesaria entre la teoría y la práctica para mejorar el desarrollo de las tareas que cotidianamente desempeñan en la defensa, promoción y estudio de los derechos humanos.

Vale la pena señalar que en concordancia con las líneas institucionales de trabajo de esta Comisión, los temas a tratar durante el curso se abordarán con un enfoque transversal de género.

La finalidad de esta guía es, por tanto, constituir un referente obligado que facilite a las y los miembros del SPDH la consulta de materiales teóricos contenidos en el plan de estudios y la realización de ejercicios que simulen situaciones reales que les permitan la mejor asimilación de las habilidades prácticas cuya formación y perfeccionamiento se busca lograr mediante esta fase del Programa.

Agradecemos a la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional, a cuyo cargo estuvo la realización de esta publicación. También destacamos el trabajo de Francisco González Camarena en el Módulo I. Conceptos básicos de políticas públicas y Módulo II. Políticas públicas y derechos humanos; a Claudia Casali en el Módulo III. Atención a víctimas, y a Mario Patrón en el Módulo IV. Resolución *noviolenta* de conflictos en la labor de promoción y protección de los derechos humanos.

OBJETIVOS

Objetivo general

Contribuir a la formación profesional del personal que labora en las áreas de defensa, promoción y estudio de los derechos humanos, que permita mejorar sus capacidades y habilidades de manera permanente y sistemática, a través de un esquema que brinde las herramientas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones.

Objetivo específico

Fortalecer las capacidades y habilidades específicas necesarias que les permitan a las y los miembros del SPDH la incidencia de la perspectiva de los derechos humanos en políticas públicas, a través de su labor de defensa, promoción y estudio de los derechos humanos. Además, se busca que adquieran conocimientos teóricos y prácticos especializados para el adecuado trato a víctimas, así como las habilidades en técnicas de resolución *noviolenta* de conflictos que enfrentan en su labor cotidiana.

INTRODUCCIÓN

La presente guía de estudio y antología de lecturas es una herramienta pedagógica que tiene por objeto facilitar a las y los miembros del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) la adquisición de los conocimientos requeridos en la Fase de formación especializada del Programa de Capacitación y Formación en Derechos Humanos. Como tal, ha sido diseñada para su uso integral, de modo que cada una de las partes que la conforman tiene una función complementaria con el resto de los componentes.

La guía de estudios y antología de lecturas contempla cuatro módulos que corresponden a cada uno de los temas generales a abordar durante el curso. Para términos prácticos, esta guía de estudios y antología de lecturas se conforma de un índice general de contenidos, y cuatro secciones principales: síntesis, material de estudio (antología de lecturas), ejercicios y autoevaluación:

SÍNTESIS

Con ella se busca facilitar el estudio de las y los miembros del SPDH, además de contribuir a situarse frente al tema y destacar la relevancia de los contenidos. Para tal fin, se ha realizado la síntesis del contenido sustantivo de los módulos, sustraída de las lecturas que conforman la bibliografía obligatoria del curso, y que destaca, básicamente, los conceptos elementales de cada tema. Esta síntesis no es exhaustiva del contenido de los módulos, su intención es dar un marco conceptual que permita a las y los miembros del SPDH comprender de mejor forma los temas contenidos en cada uno de los módulos de estudio.

MATERIALES DE LECTURA

Posteriormente, se incluye la antología de lecturas, la cual comprende la bibliografía obligatoria correspondiente a los temas de estudio de cada módulo. La lectura de esta antología resulta ser la actividad más relevante y sustancial a desarrollar de este mecanismo de autoestudio, por ello es necesario que las y los estudiantes pongan particular interés en su desahogo.

EJERCICIOS

La guía de estudio y antología de lecturas también contiene, como tercera sección, una serie de ejercicios a través de los cuales se pretende que, al desarrollarlos, las y los miembros de SPDH ubiquen los aspectos más relevantes, relacionen a los autores o teóricos con los argumentos que sostienen, así como que puedan aplicar este conocimiento en casos vinculados con su trabajo cotidiano. Las y los servidores públicos resolverán estos ejercicios en clase para que con base en las lecturas, su experiencia y la guía docente fortalezcan sus habilidades para la defensa de los derechos humanos.

AUTOEVALUACIÓN

La última parte de cada uno de los módulos está integrada por una autoevaluación. Esta sección tiene un doble objetivo: por una parte, tener una idea clara del nivel de comprensión alcanzado sobre los temas tratados e identificar las áreas que requieren un estudio particular. Por otra, permitir a las y los miembros del SPDH familiarizarse con el tipo de evaluación que presentarán al concluir el curso. Esta sección incluye las claves de respuesta que permitirán a la o el miembro del SPDH revisar los resultados de sus autoevaluaciones y así verificar los avances obtenidos a partir del estudio dedicado a los contenidos del curso.

Módulo I.
**Conceptos básicos de políticas
públicas**

OBJETIVO GENERAL

Ofrecer elementos conceptuales y prácticos de la disciplina de políticas públicas que permita a las y los miembros del SPDH contribuir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer el origen y los fundamentos de la disciplina de políticas públicas.
- Proporcionar las bases metodológicas del análisis y el diseño de las políticas públicas.
- Identificar las etapas del proceso de elaboración de las políticas públicas.

A. SÍNTESIS

I. Elementos básicos para conocer las políticas públicas

a. ¿Por qué estudiar políticas públicas?

El propósito de conocer el ámbito de las políticas públicas es múltiple. En general podemos afirmar que es importante saber sobre este tema porque en el curso de la vida cotidiana de la población, ésta es afectada directa o indirectamente por la ejecución de diversas políticas públicas, las cuales de manera colectiva tienen un impacto en el bienestar, el desarrollo y en los derechos de las y los ciudadanos.

Asimismo, estudiamos políticas públicas como disciplina científica para entender el ejercicio del gobierno y su comportamiento político. También es conveniente entender las políticas públicas porque, como profesionales de las organizaciones públicas, participamos en la elaboración, el diseño y en la implementación de estas políticas. Aprender esta materia tiene una utilidad para la práctica política, para aquellas organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, ciudadanos, etc., que desean participar e incidir en las políticas públicas.¹

Desde nuestro ámbito de trabajo, usando el conocimiento especializado en esta materia, queremos participar en la promoción y formulación de buenas políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos.

b. Origen de la disciplina de las políticas públicas

Retomando el desarrollo y avance de la comunidad científica estadounidense, Harold D. Lasswell, en 1955 formuló su propuesta de *policy sciences* (las ciencias de política), que “pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas” (Aguilar, p. 40).

El entorno que prevalecía cuando surgió la propuesta de Lasswell, era la convicción de que una política que no se fundamentara en estudios o bases sólidas sería limitada. Los

¹ James E. Anderson, *Public Policymaking*, 5ª ed., Nueva York, Houghton Mifflin Company, 2003, pp. 1-2.

círculos científicos pugnaban por fomentar la interdisciplinariedad de las ciencias; en la comunidad académica y en distintas esferas de las organizaciones públicas había un reconocimiento a la colaboración exitosa entre científicos y decisores de políticas durante la Segunda Guerra Mundial; además, la sociedad tenía una valoración positiva de la ciencia y en esos años de plena Guerra Fría se debatía sobre cuál era la mejor forma de gobernar (socialismo o democracia).

En palabras de Harold Lasswell: “Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Aguilar, p. 48).

Lasswell nos precisa cuáles son los problemas de políticas públicas y cuál es el fin último de esta disciplina, en virtud de que no son los problemas de rutina del gobierno o pseudo-problemas públicos, sino que estamos ante una ciencia interdisciplinaria para resolver y tomar decisiones en relación con los “problemas fundamentales del hombre en la sociedad”, “los conflictos básicos de nuestra civilización” y la “plena realización de la dignidad humana” en un contexto de una organización social y política liberal y democrática.

A este respecto Aguilar señala: “Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la función de la inteligencia” (Aguilar, pp. 48 y 49).

Desde su origen, las ciencias de políticas establecieron dos marcos de referencia separables pero interdependientes, complementarios e interdisciplinarios: el conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*) y el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge in*).

El primero estudia empíricamente cómo sucede el proceso de la decisión y elaboración de las políticas públicas, es decir, la manera en que el gobierno y demás actores del sistema político elaboran sus decisiones y actúan con relación a los asuntos públicos y a la definición de las políticas.

El segundo, el *knowledge in*, incorpora la información y los modelos de las ciencias en el proceso de la deliberación y decisión de la política, con la finalidad de influir, a través del uso de las mejores técnicas e instrumentos, en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas a fin de “incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política” (Aguilar, p. 54).

En síntesis, las ciencias de políticas suponen una creencia en la necesidad y en la utilidad de la razón y la ciencia en el ámbito político y en las acciones de gobierno, cuyo objeto son “los grandes problemas en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana” (Aguilar, p. 50) para lo cual “se enfocarían sistemáticamente al *policy decision-making*² como objeto del conocimiento e intervención. [...] un programa multi-interdisciplinario de investigación centrado en la hechura de la decisión de las políticas” (Aguilar, p. 47).

² Este término es más que la toma de una decisión, es el proceso mismo de la elaboración o, en palabras de Aguilar, de la hechura de las políticas públicas.

c. La definición y clasificación de las políticas públicas

En la cultura anglosajona hay vocablos específicos para identificar a la *política* (*politics*) y a la *política pública* (*public policy*). Así, cuando hablamos de *politics* nos referimos a los temas de las relaciones de poder, al debate de los intereses colectivos y a la construcción de consensos entre las y los ciudadanos y el sistema político (el ámbito de las decisiones políticas).

Policy se refiere a la dimensión técnica de la toma de decisiones para seleccionar los objetivos y los medios para alcanzarlos (la esfera de las decisiones de políticas). Si bien, para fines analíticos es importante separar la *política* y las *políticas públicas*, en la práctica hay una estrecha relación entre ambas, por lo cual no pueden prescindir una de la otra.

Al revisar la bibliografía especializada es posible identificar distintas definiciones y clasificaciones de *política pública*. Para empezar a precisar tenemos el concepto descriptivo e institucional de política pública como el proceso por el cual una autoridad formal emite y opera un curso de acción: “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos [...]” (Aguilar, p. 57).

En un sentido descriptivo más amplio, la política pública es el curso de acción (conjunto de decisiones y de operaciones) para resolver o aminorar un problema público.

En este sentido una política es 1) un comportamiento propositivo y planeado, incluyendo el supuesto en que se decidió no hacer nada de forma intencional ante un problema público; 2) “no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental [...]. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales”; y 3) es asimismo “lo que realmente el gobierno hace y logra”.

Luis Aguilar afirma que entonces la política pública “es en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultados de las muchas decisiones e interacciones que comporta, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, p. 61).

Así, la política pública no sólo es la toma de una decisión de parte del gobierno (esta última es la mera elección entre alternativas de políticas), es un proceso de construcción conjunta donde actores gubernamentales y actores involucrados en esa política participan en distintas actividades y decisiones para la hechura de la política pública.

No existe una política pública general, por ello hablamos de políticas en plural; en ese sentido es común encontrar su diferenciación por sectores o temas de su competencia: empleo, salud, educación, transporte, etcétera.

Theodore J. Lowi, un clásico de la disciplina de las ciencias de políticas, propone un enfoque alternativo para clasificarlas por categorías funcionales, en las cuales es posible ubicar las distintas políticas: distribución, regulación y redistribución. Estas categorías están estrechamente relacionadas con los beneficios y los costos que pueden esperar los actores involucrados en una política determinada.³

³ Theodore J. Lowi, “1. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 100.

Las políticas distributivas “se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general”.⁴ Estas políticas se caracterizan porque no existen profundos antagonismos y sus procesos de negociación son, en general, pacíficos.

Las políticas regulatorias involucran “una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado [...] no pueden desagregarse a la medida de cada organización específica o individual (como en el caso de las políticas distributivas), porque las decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general y, por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley [...] las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales”.⁵ Ante estas políticas se generan conflictos y negociaciones entre los grupos de poder que buscan estar en la posición más ventajosa con relación a la política.

Las políticas redistributivas abordan “las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tienden a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales” (Aguilar, p. 68). Así, en gran medida, esta política lo que le quita a unos se lo redistribuye a otros.

Desde la perspectiva de Lowi, el proceso de la elaboración de las políticas públicas está inmerso en el ámbito de la *política (Politics)*, “las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”.⁶ Aguilar afirma: “La política se juega toda en torno de las políticas. [...] tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política” (Aguilar, p. 65).

d. Gobernar por políticas públicas

En la década de los ochenta, la disciplina de las políticas públicas irrumpió con fuerza en la discusión académica y en el discurso de los gobiernos en México, en un entorno de una creciente pluralidad política y el surgimiento de una autonomía ciudadana que demandaba participar en los asuntos públicos. Así, frente a un Estado nacional que se asumió como actor exclusivo de lo público, emerge la reivindicación de participar en el ámbito público, en virtud de que es de interés y utilidad para todos los individuos de la comunidad política.

Luis Aguilar nos dice: “Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan

⁴ *Ibidem*, p. 102.

⁵ *Ibidem*, p. 103.

⁶ *Ibidem*, p. 101.

forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado” (Aguilar, p. 29).

Al reconstruir el sentido público del Estado, Aguilar afirma que “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”, por ello el análisis y el diseño de las políticas públicas es una acción conjunta entre gobierno y sociedad. De tal manera que gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido público, no es cualquier política gubernamental, sino que significa, según lo explica Aguilar: gobernantes elegidos democráticamente, el apego y respeto a la ley, la incorporación de la opinión pública y de la participación de los ciudadanos, el principio del libre acceso, la transparencia y apertura a las decisiones de gobierno y el ejercicio responsable y eficiente de los recursos públicos.

II. El proceso de elaboración de las políticas públicas

El proceso o ciclo de elaboración de las políticas públicas es “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política”.⁷ El ciclo se compone de distintas etapas cuya división, como afirma Aguilar, “pertenece al orden lógico más que al cronológico”.

Este ciclo comienza “cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo, p. 76). Así, una vez evaluados los resultados e impactos de las políticas, éstas retroalimentan el proceso de elaboración de la política en su conjunto.

En la práctica del ejercicio del gobierno, como explica Manuel Tamayo, este ciclo “es una construcción conceptual que no tiene que ocurrir en la realidad. No todas las políticas públicas de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso” (Tamayo, p. 78).

Existen diversos cortes analíticos y diferentes términos para clasificar las fases del proceso de las políticas, pero aunque no hay unanimidad, existe un consenso en establecer tres grandes momentos: 1) *Formulación* (definición del problema, diseño de alternativas y elección de la política); 2) *Implementación* (aplicación de un determinado curso de acción); y 3) *Evaluación* (revisar el curso de acción elegido). Cada etapa del ciclo puede superponerse, anticiparse o repetirse; cada una tiene sus actores, su desarrollo y resultados; y existe una interdependencia entre las mismas, es decir, cada etapa influye y es afectada por los resultados de las otras.

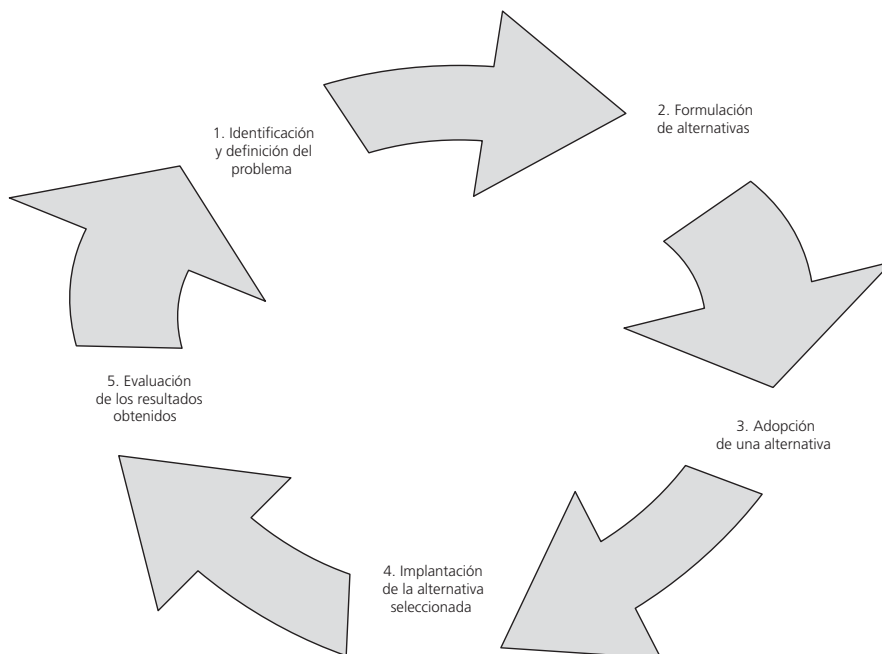
III. Las etapas del proceso o el ciclo de las políticas públicas

A fin de describir el proceso de construcción de las políticas públicas, adoptamos la división de sus fases que presenta Tamayo (Tamayo, p. 76):

⁷ Luis Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 15.

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados.

Esquema 1.1. El ciclo de las políticas públicas (Tamayo, p. 77)



e. Identificación y definición del problema

El gobierno recibe innumerables demandas, peticiones y asuntos que solicitan su atención y esperan una solución; algunos son asuntos de interés particular y otros de interés general; pueden ser asuntos de rutina o inéditos, de fácil negociación o de serias divergencias. La primera tarea es identificar cuál es el problema público a resolver, después el diseño y estructuración de la agenda y, finalmente, la definición del problema como un proceso de construcción que realiza el analista de las políticas.

Tamayo explica que los gobiernos disponen de mecanismos rutinarios, como los que se enlistan a continuación, que ayudan a los directivos a la detección de los problemas:

- La función directiva que consiste en mantener a su organización en contacto permanente con el entorno.
- La participación en redes de gestión, conformaciones de redes de actores públicos, privados y sociales para intercambiar recursos e información.
- El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, gabinetes de análisis, oficinas de información al público y unidades de consulta para recoger información y detectar problemas.

- El análisis de los clientes, principal fuente de información de la Administración Pública.
- La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamientos (Tamayo, pp. 82-83).

En suma, se puede decir que los asuntos que preocupan a una sociedad y que demandan la actuación del gobierno constituyen la agenda sistémica (pública). “De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o política. Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo” (Tamayo, p. 84).

La identificación del problema es un proceso no sólo de búsqueda y análisis de información, es un proceso político entre gobierno y sociedad, en virtud de que, como explica Aguilar, “no todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno”.⁸

Así, Aguilar afirma que “el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”.⁹

Tamayo habla de la existencia del sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional, siendo los sesgos negativos más comunes: 1) El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés; 2) los culturales (los valores, la cultura política y la cultura organizacional); 3) el peso de la tradición (la Administración Pública tiende a incluir problemas que conoce bien, que ha tratado en el pasado); y 4) las actitudes y valores de los decisores públicos (ideología, preferencias, profesión, etc.). Los sesgos positivos: 1) Los medios de comunicación de masas, al llamar la atención del gobierno sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados; 2) la competencia política y los procesos electorales que dan la oportunidad de cambios; 3) los deseos de crecer de las organizaciones públicas, que se legitiman solucionando problemas y buscan ampliar su agenda para ganar recursos y competir con otras organizaciones (Tamayo, pp. 85-87).

Una vez que el asunto público está ya en la agenda institucional (gobierno), se procede al análisis de sus elementos, las posibles causas que lo originaron y las consecuencias que produce a fin de identificar las alternativas de políticas para resolverlo, a esta construcción intelectual se le denomina *la definición del problema*.

Cabe señalar que en la manera en que definimos el problema estamos prefigurando las alternativas e instrumentos de la política pública que se diseña e, incluso, se pueden estar estableciendo beneficiados y/o perjudicados.

f. Formulación de las alternativas de solución y adopción de una alternativa

Durante estas dos etapas se realiza “el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos –alternativas– para llegar a los obje-

⁸ Luis Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *op. cit.*, p. 23.

⁹ *Ibidem*, p. 44.

tivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas” (Tamayo, p. 87).

El diseño de las alternativas de políticas y la selección de la mejor opción de política es un campo que ha generado diferentes corrientes en el análisis para la formulación de las políticas públicas, como son el racionalismo, la racionalidad limitada y el incrementalismo; sin embargo, al margen de sus diferencias, en mayor o menor medida, comparten una perspectiva de racionalidad y eficacia para elegir la política pública óptima (racional), satisfactoria (racionalidad limitada) o factible (incrementalista).

En general, es posible afirmar como criterios básicos para el análisis y el diseño de opciones de políticas públicas los siguientes: 1) La política pública debe estar investida de legalidad (dentro de la ley), 2) Optimizar los recursos a fin de buscar una racionalidad económica, 3) Contar con la estructura y el soporte organizacional que permita la implementación de la política, y, 4) Políticamente factible para evitar que las resistencias y/u opositores claves impidan el éxito de la política.

La alternativa que surge del análisis como la mejor opción se convierte en la política pública que se adopta; en la práctica es común una combinación de opciones de política para alcanzar los objetivos establecidos.

Asimismo, retomando las recomendaciones de Manuel Tamayo: “el decidor público debe tener en cuenta en el momento de la formulación no sólo la racionalidad, los valores de la eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino que también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa” (Tamayo, p. 94).

g. Implementación¹⁰ de la alternativa seleccionada

El surgimiento de los estudios y de los enfoques teóricos de esta etapa del ciclo de las políticas responde a los fracasos en la implementación de ambiciosos programas de bienestar social, a fines de los setenta y en las décadas posteriores en Estados Unidos. Se había privilegiado el diseño de la política y la decisión de políticas, de tal manera que “la implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales” (Tamayo, p. 94).

Sin embargo, al no alcanzar los resultados esperados, fue evidente que el éxito de las políticas no dependía sólo de su diseño e inició el debate e investigación en torno a la implementación, empezando a quedar en claro, en primer lugar, que en la práctica el que decide y diseña las políticas, generalmente no es quien las implementa, y, en segundo, que la implementación no sólo es un proceso administrativo, sino que es también un juego político entre los actores que entran al proceso de la política durante la implementación.

Presuman y Wildavsky concluyen en sus investigaciones que la política pública falla, en virtud de que esa política diseñada sufre alteraciones por “la complejidad de la acción conjunta” que implica la implementación.

La definición de *implementación* es más que la simple puesta en marcha de las decisiones y acciones de la política diseñada, “la implantación es el proceso de interacción

¹⁰ Manuel Tamayo utiliza el término de *implantación*, el cual es más común en España, pero en México los especialistas utilizan *implementación*. En ambos casos es la traducción de la palabra en inglés *implementation*.

entre los objetivos y los resultados [esperados] [...]. Es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones” (Tamayo, p. 95).

Entonces durante la implementación participan múltiples actores no previstos, que se fueron incorporando al proyecto; se llevan a cabo adecuaciones y adaptaciones para aplicar la política en las condiciones específicas y con los intereses de los actores que se suman al proceso de la política y se produce una interdependencia de las relaciones de los diferentes niveles de gobierno y/o actores ampliando el campo de negociación política. Por ello, es importante que desde el diseño de una política se defina el menor número posible de actores y decisiones. El “éxito final del programa depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos” (Tamayo, p. 96).

Eugene Bardach define a la implantación “como proceso de ensamblaje”, es “la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Estos elementos –recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas– están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses” (Tamayo, p. 97).

Entonces se vuelve un proceso eminentemente político, en donde cada actor hace su juego a fin de desarrollar “todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implementación–” (Tamayo, p. 97).

Este enfoque resalta la importancia de construir escenarios y mapas de actores, que permita adivinar los puntos de resistencia que la política del programa habrá de afrontar en el proceso de implementación.

La corriente del *modelo bottom-up* considera que el punto clave del éxito o fracaso de la implementación está en el contacto directo entre el ciudadano y el funcionario, en el momento que se ofrece un bien o servicio público. Por ello, se “pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce” (Tamayo, p. 100).

h. Evaluación de los resultados

La evaluación pretende revisar la alternativa de política elegida para resolver el problema público definido, a fin de comparar los resultados obtenidos con los objetivos establecidos y analizar el impacto de esa política. Así, el “análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma” (Tamayo, p. 101). De esta manera, con esta retroalimentación que ofrece la evaluación para el rediseño de las políticas, se cumple el ciclo de las políticas públicas.

Durante el proceso de elaboración de las políticas públicas se lleva a cabo una serie de evaluaciones, de tal forma que es posible identificar distintos tipos de evaluación según cada una de las fases. Por ejemplo, en la formulación de políticas se realizan evaluaciones de viabilidad política/evaluación de contexto a fin de dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados; durante la implementación se establecen criterios de control y seguimiento para medir si se está cumpliendo con los resultados esperados y en la evaluación de resultados se llevan a cabo revisiones de impacto y de calidad.

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", apartado II. Gobernar por políticas públicas, en *El estudio de las políticas públicas*, t. 1, col. Antología de política pública, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 24-36 **[Lectura 1]**.

———, "Estudio introductorio", apartado III. Las ciencias de políticas: algunos trazos de su nacimiento y desarrollo, en *op. cit.*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, apartado pp. 37-54 **[Lectura 2]**.

———, "Estudio introductorio", apartado II. En busca de la noción de política, en *La hechura de las políticas*, t. 2, col. Antología de política pública, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 21-40 **[Lectura 3]**.

Tamayo, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 281-312 **[Lectura 4]**.

Lectura 1

II: *Gobernar por políticas públicas*

La expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad mexicana y latinoamericana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas. ¿Cómo realizar las funciones del estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos...? ¿Cómo puede (y debe) jugar el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globa-

lización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso...? ¿Es posible todavía armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un plan nacional, y orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y el empleo de un mismo instrumental de acción? ¿No es hora de explorar, de pasar a otro estilo y patrón de gobierno que, sin abandonar la búsqueda de coherencia y eficiencia que la planeación para el desarrollo (nacional o regional) perseguía real o simbólicamente, incorpore las nuevas libertades, condiciones, turbulencias y tendencias de la sociedad? ¿Qué puede ofrecer el análisis de políticas públicas al nuevo y quizá obligado estilo de conducción gubernamental?

Es conocido que el estilo de gobernar en México, y tal vez en otros países, cuando ha buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio, ha intentado proceder de acuerdo a plan y a plan nacional. El plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenado, cuyo fundamento quería encontrarse en una (La) interpretación de la historia-cultura nacional. El plan nacional actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramental se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social unitario, cuyos fines trascendían los diferentes intereses e iniciativas de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban. Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de visión unilateral de la historia colectiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la universalidad e imparcialidad del derecho público y privado. Fre-

cuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él.

Más que argumentar exhaustivamente contra la viabilidad e implicaciones del plan como estrategia de gobierno, –existe una fina literatura–, quisiera solo recordar someramente que gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político. En el fondo, supone o exige una homogeneidad inducida o convencida en el nivel político-ideológico. Y acaso un mundo económico simple, estable y cerrado. Apenas sucede una complejización de las organizaciones sociales y de las actividades productivas, en contextos culturales y económicos libres y abiertos, las tareas de información, coordinación y conducción de las mismas desde un punto superior y central, conforme a una traza unitaria de acción colectiva, se vuelven extremadamente difíciles. Las cadenas medios-fines, insumos-productos, se multiplican y se sobreponen, impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva planificada. Pero, por encima de todo, el plan (incluido el proceso de planeación) requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. Es más probable simular que alcanzar efectivamente un acuerdo con los ciudadanos sobre la jerarquía de valores, el orden de las preferencias, las metas prioritarias, los instrumentos y procedimientos de las diferentes políticas, la asignación de recursos, los operadores, los indicadores de rendimiento, los procedimientos de interdependencia y coordinación, los irremediables ganadores y perdedores. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global.

En estas circunstancias, y en el mejor de los casos, el plan definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites

dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas de juego, apuestas atractivas por entrar a jugar y sanciones por infracciones de juego sucio o de abandono. Este plan marco, más que plan maestro, se ubica felizmente lejos de los estados planificadores centrales. Obviamente esto no significa que el gobierno no tenga su propio plan de acción, claro y distinto. Así debería ser. Pero pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación. La identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales. La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado. El gobierno de leyes generales es más sólido y flexible que el gobierno de planes omicomprehen-sivos.

No todos los gobiernos han suscitado y dirigido la acción colectiva conforme a plan nacional. Ni todas las sociedades han estructurado primordialmente la política con base en la nación (carácter, identidad, historia nacional). La idea y valor de lo Público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional.³ En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la natu-

³ Conviene aquí recordar que varios procesos de magnitud histórica ocurren y concurren en la formación del estado moderno. Además del proceso de monopolización de la coacción en un territorio, tienen lugar el proceso de juridificación (ciudadanización) de la autoridad y el proceso de nacionalización. La confluencia de estos procesos no es ni

raleza, función, ámbito y responsabilidad del estado (nacional). En esta perspectiva el estado se hace cargo sólo de lo público. La integración y la coordinación social ocurre por la Constitución más que por la nacionalidad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del estado. A decir verdad, constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos.

sincrónica ni pacífica y va a dejar marcas de su tensión en la configuración del estado. En efecto, el estado moderno se establece y articula sobre la comunidad social preexistente (singular o plural) que posee una identidad y sentido de pertenencia colectiva: la(s) nación(es). Pero, las normas y redes de la organización del estado, que van a determinar universalmente lo prohibido y lo permitido, lo opcional y lo obligado, se inspiran y justifican con referencia a libertades y derechos individuales, donde el elemento común es la calidad humana, el “ser hombre”, más que la comunidad-historia social, el “ser mexicano”, español, alemán o chileno... En la dimensión estricta de la(s) política(s), lo Nacional se regula de acuerdo a lo Humano (derechos y libertades) y a lo Público. El estado está nacionalmente sustanciado, pero estructurado humanistamente, en sentido liberal o social. La forma político-jurídica (no cultural) de la nación es primeramente la libertad personal, pública y privada, y posteriormente, a resultas de los movimientos democráticos y socialistas, se complementa con los derechos sociales de los individuos. El colectivo nacional recibe la forma y validez jurídico-política del individuo libre: ciudadano, productor y consumidor. Esta solución despertó la tensión entre *Kulturnation*, posición tan querida a los románticos y conservadores de la Restauración (ahora, de nuevo, tan en boga), y *Droits de l'Homme*, en sentido ilustrado universalista y emancipador. Una tensión que ha sido la cuestión primera, teórica y práctica, en toda referencia al estado moderno y a la política moderna, y cuyo balance es una búsqueda permanente.

El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público: su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objetiva (a la vez que busca modificar) la convencional visión “realista” de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores. Pero, sobretodo se opone a toda tentativa (teórica o práctica) de depositar la dimensión metaindividual de la política y del estado en alguna entidad colectiva ideal, hipostasiada, que busque o logre desprenderse de toda referencia a la libertad, al consenso y a la utilidad de los individuos en su conjunto. Lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista, como “nación”, “pueblo”, “clase”, “masa”..., a la manera de la visión rousseauiana y de las viejas teorizaciones románticas o a la manera reciente del socialismo antes de 1989. Lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales, funcionalizándolas como recurso productivo de un proyecto social globalizador, anónimo y coactivo. En este sentido, “lo público” puede y debe diferir de “lo nacional”, cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos.⁴

⁴Para la idea de lo Público, entre la vasta literatura, me parecen importantes: Jürgen Habermas (1969): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, Berlin (trad. español: Historia y Crítica de la Opinión Pública, G. Gili, Barcelona, 1981). Albert O. Hirschman (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton. (trad. esp: Interés Privado y Acción Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1986). James M. Buchanan (1978): *From Private Preferences to Public Philosophy. The Development of Public Choice*, IEA, London. Para el caso de México, ver mi artículo: “Rasgos de la vida pública mexicana”, en *Sociológica*, año 4, n. 11, sept. dic. 1989, México.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se facilitaba su tratamiento administrativo, tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida en que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Fue así que todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidas, tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político dominante, y a la postre en el formato establecido por el gobierno mismo que determinaba el tipo de problema a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido que atacaban los problemas de muchos en maneras que terminaban por

privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto.

Ahora bien, en los años ochenta, a contrapunto de la progresiva ineficiencia de los aparatos compulsivos de representación de intereses, ha ido tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas. Y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas.

En la medida en que se han ido levantando voces independientes y concedoras de sus asuntos –y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción–, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo... sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. Más aún, una cosa es el problema educativo, otra el ecológico, la cuestión agrícola no es la habitacional, ni un asunto de comercio internacional es igual al desempleo, ni todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La obviedad de la diferencia fue oscurecida cuando el protagonismo gubernamental y su intervención innecesaria, sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer un único formato a los problemas: una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto

masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados...) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).

La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

Asumir la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y social, conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrásico. La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al

grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.* Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante planeación de la actividad, burocratización del programa, centralización de la gestión. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del estado y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional. El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado.

El estilo de gestión diferenciado, idiosincrásico, se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayori-

taria como asuntos de interés general. Muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público, de alcance general (directo e indirecto), y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos. O apenas sea comprobable que ciertos individuos o grupos capitalizan inequitativamente los recursos públicos que los ciudadanos aportan con su observancia de las leyes, sus contribuciones fiscales, sus votos y opiniones. La restauración de la naturaleza pública de las políticas del gobierno es una aspiración permanente en contra del diseño de políticas que terminaron por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas. Puede ser una contención a las tristes historias privadas (patrimoniales y clientelares) de la administración y política pública, que sirvieron la mesa a la crítica de la naturaleza “burguesa” del estado o a la constatación de que “vivir fuera del presupuesto público era vivir en el error”. El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones “corporativas”, “pluralistas”, de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de “gorriones” (*free-riders*) y “coaliciones distributivas” (Olson) o “buscadores de rentas” (Tollison), al amparo de la “acción colectiva” y de los “movimientos de masa” que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales (istas) de viejo cuño celebraron y desplegaron.⁵

⁵ Aludo a los dos libros de Mancur Olson, (1965, 1982) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge; *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven. (trad. esp., Ariel Economía, Barcelona) Buchanan, Tollison, Tullock, eds. (1980): *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A and M University Press. Ver también: R.T. Tollison (1982): “Rent Seeking: a Survey”, en *Kyklos*, vol. 35, n. 4, pp. 575-602.

En un segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento.

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar —resolver problemas era llenarlos de dinero—, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del

estado. Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones.

En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.

Lectura 2

III. *Las Ciencias de Políticas: algunos trazos de su nacimiento y desarrollo*

El planteamiento de la cuestión teoría-práctica o ciencia-política ha sido recurrente. Ha tenido diversos niveles y desarrollos, no todos correctos ni constructivos. Hay planteamientos mayores, fuertes, los del marxismo, en los que la relación teoría-práctica constituye el mismo centro de su epistemología, teoría social y actividad política. Hay los planteamientos más modestos del “conocimiento utilizable”,⁶ que se pregunta limitadamente si y cómo la investigación pueda contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno. Hay obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y política terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político. Pero hay, a la inversa, planteamientos mesurados y rigurosos que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno.

En el marco de las ciencias sociales norteamericanas, la manera de entender la relación entre ciencia y política ha sido en mucho influida por su propia tradición intelectual, particularmente por las tesis de John Dewey, y por las contribuciones decisivas de Max Weber y Karl Popper. La recepción y fusión de sus ideas se plasmaron en posiciones de principio, compartidas por gran número de científicos sociales. A saber: la imposibilidad de argu-

⁶ Empleo el título del libro de Charles E. Lindblom y David K. Cohen (1979): *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven.

mentar científicamente en favor de la validez intrínseca de los valores y, por ende, en favor de éticas, religiones, visiones del mundo, manifiestos políticos; la posibilidad de que los enunciados de la ciencia sean norma técnica para la elección y efectuación de las políticas, indicando las acciones causalmente conducentes a la realización de los sucesos preferidos; la posibilidad de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las preferencias y metas de los actores políticos; la idea de la ciencia como un proceso abierto de conocimiento, sin verdades absolutas y finales, con enunciados sujetos a experimentación, refutables por definición, apoyados en evidencia inconclusa, siempre revisables y expuestos al riesgo de manifestarse falsos; sobre todo, la idea de que es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático, la “comunidad científica” y la “sociedad abierta”. En efecto, el autoritarismo tiende a basarse en concepciones del mundo con pretensiones de verdad absolutas, opera mediante “reyes filósofos” que actúan con el encargo de realizar en toda su pureza la verdad de la sociedad humana, y termina por clausurar todo pensamiento e iniciativa individual. En contraste, las democracias son abiertas, experimentales, autocorrectivas, progresivas. Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al apoyarse las decisiones operativas en teoremas y técnicas de suyo relativos, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles, propensas al error y capaces de aprendizaje. Por eso, la cuestión esencial de la democracia es “cómo se pueden organizar las instituciones políticas, de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño”.⁷ Y en el terreno de la elección de

⁷ Karl Popper (1945): *The Open Society and Its Enemies*, 4a. ed. Harper and Row, 1963, p. 121. (existe trad. esp. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1967).

⁸ Popper. *Ibid.*, p. 223.

las políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la “crítica técnica”, la “valoración técnica”, el “enjuiciamiento lógico” de la política, a la Weber, o “la tecnología social cuyos resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual”, paso a paso (*piecemeal social engineering*), a la Popper.⁸

III-1. H. D. Lasswell y el proyecto original de Ciencias de Políticas

A esta corriente cultural mayor, propia e imperecedera de Occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell. Su programa de investigación, “el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política”, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Las “fuerzas centrífugas” de la intensa especialización científica, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, ocurría precisamente en el momento en que la política requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo. Eran los años tensos de la guerra fría, que provocaban “la crisis persistente de la seguridad nacional”, “la urgencia de la defensa nacional”, y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su “estado cuartel”. La polarizada situación internacional planteaba entonces el problema de “cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía”,

“cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política”, “cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones”. Difícilmente se podría encontrar respuesta a estas interrogantes decisivas si no se reconstituía “la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política”⁹ y si no se consideraba crucial esta tarea tanto para el desarrollo de la ciencia social como para el asentamiento de la política racional.

A primera vista parece que Lasswell demanda y propone en otras circunstancias y con otro lenguaje lo que muchos otros, en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos, han solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Para no ir muy lejos, el pensamiento político moderno, filosófico o científico, ha escrito innumerables variaciones sobre este tema. Sin embargo, en mi opinión, lo nuevo y relevante de la propuesta de Lasswell es que la rearticulación entre las ciencias y entre éstas y la política no se funda en una teoría (epistemológica, sociológica, politológica) personal con pretensiones de validez universal. Por ende, tampoco nos exige comprometernos previamente con su teorización específica de la ciencia y de la política como condición para compartir su propuesta. Esta, al contrario, se basa en el desarrollo y avance de la comunidad científica estadounidense y se alimenta de los resultados de su tradición de investigación. No se trata entonces simplemente de una manera personal de ver las cosas, tal vez interesada y veleitaria, en línea con las ideas, preferencias, fantasías y frustraciones de todo profesor políticamente sensible y atento, que no se resigna a ser sólo hombre de claustro. Su propuesta resulta de una historia intelectual, del desarrollo científico de una nación. No es una cons-

⁹ Los entrecomillados corresponden a frases del artículo fundador de las ciencias de políticas, “La orientación hacia las políticas” (traducido en esta antología), escrito por Lasswell como texto inaugural del libro que editó junto con D. Lerner. Ver: Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (1951): *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Palo Alto, Ca.

trucción personal, argumentable y acaso refutable. Es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas. El problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y sin precisar la naturaleza de los poderes del estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo, es la novísima cuestión de sí, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del (o, dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información. En estas circunstancias es muy probable que los ciudadanos (por lo menos, en sus capas más informadas y atentas) empleen el lenguaje científico-técnico en la definición y explicación de sus problemas o en el abogamiento de sus propuestas de solución. Y mucho más improbable que gobernantes y legisladores procedan alegremente en sus decisiones, confiando en sus corazonadas o en su obstinación, sin referencia a enunciados científicos y procesos técnicos.

Hay una historia de relaciones entre intelectuales y políticas, reciente e intensa, que Lasswell conoce, en la que ha participado y de la que su propuesta quiere ser dilatación y depuración. En los años de la guerra, además de los científicos naturales, organizados por la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, habían colaborado activamente un gran número de científicos sociales. Alrededor de la Oficina de Administración de Precios y del Consejo Directivo de Producción de Guerra, los economistas

habían desarrollado finos modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo- beneficio, en interacción con los analistas de sistemas y los investigadores de operaciones. Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su “División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra”, habían analizado sistemáticamente el manejo de la información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo. Era natural pensar que la fructífera relación entre los científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse. Fue así que en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la National Science Foundation. Pero, aleccionadoramente, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuyo rigor metodológico y relevancia social se había dudado en las audiencias y debates. Asimismo, por esos años, en 1946, la Fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la Rand Corporation para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que Daniel Lerner y Harold D. Lasswell llamaron *Policy Sciences* en 1951.

Al abrir la década de los cincuenta, en opinión de Lasswell, existía “la viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento”. Por ello, eran también pujantes las “tendencias hacia la integración”, que en el campo compendiador de la política se manifestaban teórica y prácticamente como “*policy orientation*”. A los ojos de Lasswell, era observable en la frontera de la ciencia norteamericana una “orientación hacia las políticas que atraviesa to-

das las especializaciones establecidas”, a pesar de su atomización y rigidez disciplinaria, y que en torno del proceso decisorio de políticas, del *policy process* –a la raíz, en “la elección del ser humano”, en una “teoría general de la elección”–, trataba de rehacer la organicidad de la ciencia social, a la vez que restituirle su significación práctica, política.

A cuarenta años de distancia, pareciera que Laswell acertó a prever con claridad el desarrollo actual de las ciencias sociales que hoy, ya sin el encanto de las estructuras totalizadoras y de las leyes inexorables de la historia, buscan reconstruir sus conceptos y teoremas con base en la “elección racional” de los individuos –o en la “elección pública”, para los problemas cercanos a nuestros intereses. En efecto, la empresa intelectual de elaborar una teoría de la decisión racional es hoy dominante en todas las ciencias sociales y hace posible el diálogo entre ellas. Pero en este punto Lasswell es fundamentalmente retrospectivo. En su reconstrucción e interpretación de la historia norteamericana de las ciencias sociales, él ve en acción una “corriente dominante” y un componente común, “la orientación hacia las políticas”, en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política. Tienen *interés y capacidad intelectual*.

Los grandes virajes políticos de la Depresión y la Guerra no sólo modificaron las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio, e hicieron avanzar sus métodos. Fueron también ocasión para que éstas salieran de su encierro universitario, se involucraran constructivamente en las decisiones de gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos. Ejemplares por su interés y capacidad eran la economía y la psicología. Y lo eran porque habían resuelto previamente su problema metodológico. Difícilmente se puede pedir a las ciencias que salgan de su ensimismamiento y sean de ayuda confiable en la solución

de problemas prácticos si, por no haber construido métodos sustentables de observación, clasificación, formación de conceptos e hipótesis, protocolos de prueba, son ellas para sí mismas el problema fundamental. Su debilidad científica captura y clausura todo su esfuerzo intelectual. No tiene mucho sentido que se interesen en problemas prácticos, si no pueden resolverlos y acaso tampoco plantearlos correctamente. Sin método no hay ciencia y, en consecuencia, menos aún, uso práctico de la ciencia. Obviamente puede haber veleidades, quimeras y diletantismos de sedicentes científicos. Ahora bien, en la posición de Lasswell, claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo lógico, el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social. Y, en su opinión, “la batalla del método ha sido ya ganada”. Entre los triunfadores se cuenta la ciencia política. Es hora entonces de “aceptar el método como algo dado y poner el énfasis en la elección de problemas significativos a los que el método pueda aplicarse y en los que pueda desarrollarse”.

En efecto, la ciencia política, la más tardía y reticente a abandonar sus compromisos valorativos y a estructurar cuantitativamente su método, había sido sacudida y renovada en el periodo de entreguerras. La tercera generación de politólogos americanos (1920-1940), en parte por el desencanto de la Depresión y de la primera posguerra, en parte por la necesidad de refundamentar y reformar las instituciones liberal-democráticas frente a la seductora expansión mundial de los totalitarismos fascistas y socialistas, se caracterizó principalmente por el retorno a la investigación académica rigurosa y por el énfasis en la naturaleza científica de la investigación.¹⁰

¹⁰Una muy buena historia intelectual de la ciencia política norteamericana es la de David M. Ricci (1984): *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven. En este punto ver el cap. 3 y específicamente las pp. 77-96.

La solvencia del método de conocimiento y su involucramiento en los problemas concretos de la comunidad política fueron el tema y la exigencia central del tiempo de entreguerras. La fundación del Consejo de Investigación en Ciencia Social (1923) y las tres Conferencias Nacionales sobre la Ciencia Política (1923-25), patrocinadas por la Asociación Americana de Ciencia Política, fueron todas iniciativas dedicadas a impulsar la discusión metodológica y los estudios políticos positivos (en polémica con los tradicionalmente normativos, abstractos y axiológicos, del derecho, la moral y la teología). Hasta los politólogos más interesados en la función práctica de la ciencia, que insistían en lo mucho que la ciencia política podía aportar al buen funcionamiento del régimen democrático, principalísimo entre ellos Charles E. Merriam, profesor de Harold Lasswell, subrayaron siempre el carácter científico del aporte y el compromiso primero de la ciencia política con la ciencia. Las relatorías de las tres Conferencias Nacionales insistían en que era necesario producir primero conocimiento auténticamente científico y que sólo así se podría contribuir a mejorar la calidad de la vida política y a corregir los eventuales defectos del gobierno democrático. Con las palabras siempre graves de Merriam, entonces relator: “a menos que se incorporen a las operaciones del gobierno mayores dosis y niveles de ciencia, la civilización corre el tremendo peligro del capricho, la ignorancia y de la pasión”.¹¹

La esperanza de Lasswell en que su proyecto tenía futuro y sentido descansaba toda en la consistencia y unidad metodológica alcanzada por las ciencias sociales norteamericanas en la primera mitad del siglo. Sin piso metodológico seguro, la orientación de las diversas ciencias sociales hacia la elección de las políticas habría sido quizá síntoma de una preocupación moral y cívica de los

¹¹ Relatoría de la Conferencia Nacional sobre la Ciencia Política (1923). “Progress Report of the Committee on Research”, en *American Political Science Review*, (Mayo, 1923), citado por Ricci (1984: p. 87).

científicos, pero no una empresa científica viable. En fuerza de su método, el interés intelectual que manifestaban por el proceso decisorio podía ser ahora científicamente guiado y cumplido. Y su capacidad de mejorar la racionalidad del proceso decisorio reposaba ahora sobre fundamentos científicamente válidos. Más aún, la unidad metodológica hacía posible iniciar una empresa intelectual común entre las varias ciencias, gracias a procedimientos conceptuales compartidos, comunicables y complementarios. Por consiguiente, hacía posible que la orientación común hacia las políticas se desplegará en un ejercicio de conocimiento de las políticas, susceptible de integración sistemática, en una inter-disciplina: en “ciencias de políticas”. Estas se enfocarían sistemáticamente al *policy decision-making* como su objeto de conocimiento e intervención. Dicho con el lenguaje de la época, era posible convertir la “orientación” en un “campo” de conocimiento.

Si Lasswell consideró que esta unidad metodológica era el fundamento y la oportunidad de una única o unitaria ciencia social o si, menos ambiciosamente, era la base de un programa multi-interdisciplinario de investigación centrado en la hechura de la decisión de las políticas, es una fina cuestión hermenéutica, aquí innecesaria y acaso irresoluble, con referencia a los textos oscilantes de Lasswell. En su artículo fundador nos dice:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1951:14).

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (Lasswell, 1951:14).

Las ciencias de políticas se presentan en el artículo fundador como la concreción y culmen de la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación, dirigen sistemática y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de la(s) política(s) y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de “los problemas de políticas en un periodo determinado” o a “las necesidades de inteligencia del momento”, entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas. Estas, por tanto, son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte, son más amplias, más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de los aportes de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

Pero no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”, a “los conflictos básicos de nuestra civilización” y, en positivo, “la plena realización de la dignidad humana”. El nombre recapitulador de este programa de investigación es *policy sciences of democracy*. Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones sustancial-

mente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la “función inteligencia”. En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo. No así en los totalitarismos y autoritarismos, que pueden permitirse decidir sin ofrecer razones y completar con coacción los defectos de sus manías y desatinos. Se descartan entonces las cuestiones inmediatas o los tópicos particulares, imposibles de colocar en el ámbito mayor de una problemática social más significativamente universal y básica, “pública”. Se descartan también las decisiones autoritarias, ajenas al imperativo de la racionalidad. La naturaleza de las nuevas ciencias de política es entonces, multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida, “orientada a problemas” y, por ello, también contextual.

De primera entrada, las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista. A la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Conllevan entonces restricciones intelectuales y morales básicas: quedan fuera las patologías gubernamentales y las de sus asociados. Estas son enteramente comprensibles y explicables por defecto, en negativo. Precisamente por su atadura valorativa, el proyecto no busca resucitar positivistas atolondrados o candorosos al mundo de la política. Ni quiere hacer la propaganda de una “razón instrumental”, irreflexiva o mercantil, dispuesta a ofrecer sus servicios a cualquier poder y política. Por consiguiente, en semejanza con lo que Weber llamó “relación a valor” (*Wertbeziehung*), estas nuevas ciencias seleccionan sus objetos de estudio desde posiciones valorativas previas; sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas. Obviamente, más allá de los juicios de valor, cuando se trata de conocer científicamente los problemas, éstos resultan ininteligibles si no se les coloca dentro de un contexto es-

tructural e histórico (espacio-temporal) mayor, por ende, si no se construyen “modelos de desarrollo” (*developmental constructs*) para comprenderlos y explicarlos.¹²

Un problema, es decir, un hecho calificado como problema, particularmente si problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

Se trata, en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valor racionalmente defendibles. De aquí la exigencia del “esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política”. De aquí también que su objeto no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento ni tampoco pseudoproblemas de políticas que, a pesar de los esfuerzos interesados de sus abogados por amplificarlos, no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de *la libertad y dignidad de la persona humana*: la política pública en sentido valorativo estricto. Como tales son problemas de densidad y complejidad histórica, determinados por el peso de un pasado social multidimensional, y determinantes para el futuro social preferido. Por tanto, problemas que reclaman decisiones complejas y espinosas, imposibles de ser seriamente abordadas sin la empresa científica previa de una

¹²El mejor estudio que conozco sobre el contenido lógico y la función metodológica de las “construcciones/modelos de desarrollo” es el de Heinz Eulau (1958): “H.D. Lasswell’s Developmental Analysis”, en *Western Political Quarterly*, vol. II, n. 5, junio, pp. 229-42. Otro estudio es el de Douglas Torgerson (1985): “Contextual Orientation in Policy Analysis”, en *Policy Sciences*, vol. 18, n. 3.

comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto, del proceso de transformación social en acto y de los conflictos básicos de la época. En el entusiasmo, Lasswell habla de la necesidad de capturar la tendencia del tiempo mundial, “el patrón de la revolución mundial de una época”, para poder acercarse a una elección razonable de política. La tarea es “vincular los valores y las tendencias”. Nada menos. Por esto, precisamente, los “modelos de desarrollo” conceptuales rebasan y relativizan la simple modelación cuantitativa del mundo. Son la ventana cualitativa de una construcción metodológica que parecía entenderse exclusiva y espesamente cuantitativa, positivista. Queda tal vez presente, “la tensión entre humanismo y conductismo”, para decirlo con la ruda expresión de D. Garson (ver aquí su artículo), pero hay un escape al canon cuantitativo del neopositivismo/conductismo en el momento más original (y heterodoxo) de la concepción epistemológica de Lasswell, a saber, la exigencia del contexto social e histórico para conceptualizar y explicar los problemas importantes de política y, en consecuencia, formular las políticas importantes.

Me parece encontrar un clima weberiano en la manera como Lasswell entiende la ciencia social y su articulación con la decisión política.¹³ Lasswell conoce a Weber, lo cita y lo elogia mesuradamente. Sus modelos de desarrollo están emparentados con los tipos ideales, así como comparte la idea de que la ciencia arranca desde decisiones valorativas y que los valores juegan sólo un papel heurístico y no comprobatorio en el proceso científico. Mayor finura en el tratamiento impetuoso de Lasswell habría ayudado a no prestar flanco a la discutible crítica de que su propuesta de ciencias de políticas es una confusa entremezcladura de positivismo y humanismo. Los valores no son valores en fuerza de las explicaciones científicas, pero las ciencias ayudan a realizar (imper-

¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vols. coedición UNAM-M.A. Porrúa, México, 1988.

fectamente) los valores en el mundo de los hechos, si poseen teoremas probados que establecen correlaciones causales entre acciones y consecuencias. Asimismo, como en Weber, las ciencias ayudan a “saber lo que se quiere”, al “esclarecimiento de las metas”, una expresión preferida de Lasswell.

Veinte años después, Lasswell regresó con su propuesta. Tantas cosas habían ocurrido en la ciencia política y en la política americanas, que resurgía poderosa la necesidad de un estudio sistemático del proceso decisorio de las políticas. El impacto de la “revolución conductista”, dominante en los años cincuenta y sesenta, parecía absorbido. El celo por el método (cuantificación de las variables, campo de la disciplina, técnicas de recolección de datos, formación de los conceptos y protocolo de prueba de las hipótesis) se había agotado y las cuestiones sobre la “relevancia” de la ciencia, su uso práctico, sus responsabilidades sociales, cobraban importancia ante la agitación social americana de los años sesenta: los movimientos reivindicatorios de “civil rights”, las movilizaciones en busca de respuestas a problemas sociales ancestrales irresueltos y a nuevas necesidades, la resistencia cívica a la guerra de Vietnam, el desprestigio creciente de la institución presidencial. Eran también cuestiones reales, esperanzadas, pues en los años sesenta rápida y masiva había sido la integración de científicos académicos al aparato de gobierno con tareas de análisis, diseño y evaluación de las políticas. Lasswell retomará su propuesta y la expondrá con mayor claridad y sistematicidad en su libro *A Preview of Policy Sciences* (1971), anticipado por su otro artículo programático “La concepción emergente de las ciencias de política”, que inauguró el primer número de la revista *Policy Sciences* (1970). En estos dos trabajos él elegantemente acuña y precisa el objeto y objetivo de su propuesta:

Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. El en-

foque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Lasswell. 1971:1).

Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial, el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones, más ilustrativa que exhaustiva, bien se plasma el objeto de conocimiento. La empresa cognoscitiva sería exitosa si se pudiera saber la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Es obvio que esta actividad y área de investigación fue y es la que más despierta interés entre los politólogos, interesados en describir procesos y sucesos, y tal vez explicarlos.

Knowledge in significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión

de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmediatista o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas.

En la visión de Lasswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor. A la propuesta de Lasswell seguirán dos reacciones en el medio académico de su tiempo. Los que no aceptarán la interdisciplina, aunque simpatizarán con el mensaje de la contribución práctica de la ciencia social a la decisión política, y los que aceptarán la interdisciplina y la idea de la contribución práctica de las ciencias. Porque ambos grupos coincidían en la conveniencia o en la necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas –y en este punto resu-

mían la propuesta lasswelliana–, otorgarán mayor importancia al momento normativo de la propuesta y dejarán el momento positivo a los interesados en la ciencia política. Se configuraron así dos corrientes: por un lado, los normativos, sea disciplinarios e interdisciplinarios; por el otro lado, los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política. El resultado fue la fractura del proyecto de Lasswell desde el comienzo y la escisión entre los investigadores. Por un lado, se rechazaba la interdisciplina; por el otro, se rechazaba la interdependencia entre el “conocimiento de” y el “conocimiento en”. Demos una rápida mirada a estas diversas corrientes aún vivas en el movimiento de ciencias de las políticas.

Lectura 3

II. *En busca de la noción de política*

Los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

II.1. *La noción descriptiva de política*

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes. Como en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la formación de los conceptos, aquí también conviene recordar que un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aun valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable.

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (Hecló, 1972: 85).

Un buen resumen de los diversos significados del término “política” se encuentra en Joan Subirats (1989) y en Hogwood-Gunn (1984). En su lista, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comer-

cial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir un número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...

Una mirada a las definiciones de los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes:

- a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;

d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social¹. Una definición recapituladora de política es:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Plano et al, 1973: 311).

En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos

¹ “Ver, G. R. Roberts (1971) *A Dictionary of Political Analysis*, St. Martin’s Press, New York; Jau M. Shaftritz (1988): *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, Chicago. J. Plano, M. Greenberg, R. Olton, R. E. Riggs (1973): *Political Science Dictionary*, The Dryden Press, Hinsdale.

(Rose, 1969: IX-X; Hecló, 1972: 84-86; Pressman y Wildavsky, 1973: XI-XII), aunque en su uso normal tienda a significar intenciones más que consecuencias, situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho. Ahora bien, la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi llana de que una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, llevan a concluir que una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un proceso, un “curso de acción” (Friedrich, 1963: 79; Anderson, 1984: 3), que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el

estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial, habitacional, educativa..., mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones –un curso de acción colectiva–, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

El policy-making implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta que se toma en la calle Downing, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. En este sentido, significa muchos más que *decision-making*, por cuanto con este término suele entenderse sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención... Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más

que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1969: X).

El término política debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención. Cualquier uso del término que excluyera los resultados no intencionales, indeseados... sería seguramente muy pobre. Por consiguiente, se puede sugerir que la política debería ser identificada operacionalmente no tanto por sus objetivos como por la conducta que de hecho sucede y que trata de realizar los objetivos (Hecló, 1972: 85).

(Política es) “El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas” (Anderson, 1984: 3).

Giandomenico Majone (1978) va más allá, al hablar perspicazmente de “*policies versus decisions*”. Quiere decir que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Pero añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Las razones personales, subjetivas, que convencieron a un gobernante para tomar una decisión, pueden ser quizá poco convincentes para los demás actores políticos y ciudadanos, que poseen su propia información y valoración, adversos quizá a la percepción y elección gubernamental, reacios a la manipulación. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición. También en este respecto, “difieren muy significativamente las políticas y las decisiones, dado que los

argumentos a decir después de la decisión son de suyo irrelevantes para la lógica de la elección, pero no dejan de ser un elemento integral del policy-making” (1978: 166). Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación, la política es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión” (Majone, 1989) con el fin de obtener el consenso. En efecto, parece que no tiene mucho sentido (es internamente contradictoria en el sustantivo) una política gubernamental que sea de entrada descalificada y boicoteada por el conjunto o la mayoría del público ciudadano, debido a que no están de acuerdo con los medios, agentes y fines del curso de acción del gobierno, diseñado con la pretensión de resolver los problemas y demandas ciudadanas. Las actividades de formación del consenso mediante comunicación son así, en pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política. Se introduce así una racionalidad nueva, dialógica, en complemento y rebase de la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis de políticas convencional. Saca la cabeza la dimensión política de las políticas entre el mar de aspectos técnicos y económicos. A Majone se debe, en el ámbito de la disciplina, el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

II.2. *El concepto teórico de política*

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas –¡estos fantasmones de la arcaica filosofía política!, se dice–, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos. Si las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias, administrativas, sean producto de la dominación de clase (“bloque en el poder”), de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de una élite (tradicional o modernizante), del peso irresistible de las metrópolis sobre periferias indefensas... etc., todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador-analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba. La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. Todo el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria. En este punto, la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Lowi (1964) en un artículo de permanente referencia en la investigación, en los debates teóricos y en la docencia curricular.² A partir de la provocadora afirmación de “la inexistencia de una teoría del poder” en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Lowi desarrolla lo que llama un “marco de referencia”, un “esquema interpretativo general” de la hechura de las políticas, alternativo y superior a los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de “los productos gubernamentales o políticas”. Las actividades de *politics* se arman y orientan según las *policies*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas. La competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder è influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política.

² De particular importancia en el debate crítico o complementario de la tipología de Lowi son, en mi opinión: Kjellberg, F. (1977): “Do Policies (Really) Determine Politics?. And Eventually How?”, en *Policy Studies Journal* (Special Issue), pp. 554-570. Hayes, M.T. (1978): “The Semi-Sovereign Pressure Groups”, en *Journal of Politics*, n. 40, pp. 134-161. Spitzer, R.I. (1987): “Promising Policy Theory: Revising The Arenas of Power”, en *Policy Studies Journal*, vol. 16, n. 4, pp. 713-724 (seguido de un comentario del mismo Th. Lowi). La ulterior fina discusión entre Spitzer y Kellow se encuentra en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n. 3, pp. 529-550.

La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo de interés. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas –su diseño y desarrollo–, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (1964: 689). La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas y corporativistas. Lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, “arenas”. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan

por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible. No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas al plural, y no en una definición general de política. Por eso importa clasificarlas y Lowi las clasifica conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: *regulatorias*, *distributivas*, *redistributivas*. Cada una desarrolla una estructura política característica. La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, afines pero no equivalentes al pluralismo de los grupos de interés, son los pertinentes. La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para

el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. La política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito de políticas las teorías de élites y clases alcanzan su más confiable nivel explicativo. El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal, en el que se enfrentan estos poderes e intereses, son las oficinas administrativas del Ejecutivo, las Comisiones del Congreso para las políticas-arenas distributivas, el pleno del Congreso para las regulatorias, y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales fundamentales para las redistributivas.

En un artículo posterior (1972), Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El enunciado básico sigue siendo que “las políticas determinan la política”, en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) previsibles por parte del gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonable-

mente emplear en el tratamiento de las cuestiones. La coacción es llamada “horizontal”, para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada “vertical”, para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas. Con el nuevo criterio de la coactividad aplicable por una política, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política, la *constituent policy*, las “políticas constituyentes”, que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local. En contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas; por ello, estos dos tipos de políticas suponen, desarrollan o refuerzan una arena de política más centralizada, integral y globalizadora, que arrastra a todo el conjunto social, aunque no con la misma carga de confrontación. Las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas contra eventuales renitentes, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran obviamente el contexto en que se desenvuelve la acción individual al modificar el contexto económico y social; por ello, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes. Asimismo-

mo las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, pues afectan las primeras al comportamiento y las segundas al entorno mismo de la conducta, coinciden en que su amenaza de sanciones es remota y débil; por ello, generan o suponen arenas de conflictos blandos, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos.

Las dos tipologías de las políticas terminan por decir o recordar, muy correctamente, que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homologadora, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses en juego y problemas a resolver. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con diferentes instrumentos. No necesariamente todo tiene que ser tratado con gasto público, con el dinero por delante, o todo con reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rehaga el orden de las relaciones sociales. Pero esta diversidad (y hasta singularidad) de las políticas no es casual, tiene una lógica, responde a las fuerzas sociales que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en corolario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno. Hay demandas y cuestiones intensamente vitales para grupos particulares, pero que por su carácter idiosincrásico, sin graves impactos en el conjunto del sistema establecido, no necesitan políticas mayores con altas inversiones políticas de regulación, redistribución o reconstitución. En contraste, emergen y se configuran cuestiones que cruzan todo el sistema social, despiertan la insurgencia de las organizaciones sociales más poderosas, y que no pueden ser abordadas con medidas de asignación abundante de recursos o con reglamentos que prohíban determinadas conductas y desalienten eventuales resistencias o infracciones con sanciones costosas. En suma, no hay una estructura

de poder única, constante y global, que tiene en cautiverio al poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontenible. La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Esta visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas.

La visión politológica de Lowi, que ve en la elaboración de cada política la contienda de las fuerzas sociales, va a ser completada por Graham T. Allison en un artículo clásico (1969), después libro (1971). Su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su verdad a un investigador sin preconceptos. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un a priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran “modelos conceptuales”, “marcos de referencia”, implícitos o explícitos. Éstos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. Y, más allá de la mera actividad intelectual, condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas. En uno de los momentos más altos del con-

ductismo, el recordatorio de Allison de que el conocimiento es una “construcción” fue no sólo inusitado sino heurísticamente productivo. Permitía entender mejor el proceso de elaboración de las políticas: cómo y por qué se desarrollaba el análisis por un cierto rumbo, dejando fuera de foco aspectos que se consideraban importantísimos y hasta cruciales desde otros puntos de vista; cómo y por qué se construían sólo ciertas opciones de acción para atacar los sucesos problemáticos y se descartaban otros abordajes posibles y comparativamente más eficaces; cómo y por qué se decidía de esa manera y no de otra.

La óptica politológica en la construcción de políticas no es entonces ni única ni idónea por antonomasia. Hay otros enfoques que ven la política desde otros ángulos y cuya luz conduce a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica. Además de los ojos políticos, existen los organizacionales de las teorías administrativas y los estrictamente racionales, a la manera de la teoría económica. Se puede analizar la política desde “el modelo de política racional” (modelo I), que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una “elección racional” (*rational choice*), que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta. De este modelo de análisis y decisión ejemplar están llenos los textos de administración pública, planeación, análisis de política. Y a él se acercan las reconstrucciones claras y limpias de la historia con sus héroes racionales y sus villanos pasionales, equivocados. Obviamente es la visión que de la política tienen o que a la política exigen los que la quieren inspirada toda por la ciencia y la tecnología.

En contraste, hay otros dos modelos alternativos: “el modelo del proceso organizativo” (modelo II), que ve el curso de la política como un “producto organizacional” (*organizational output*), y “el modelo de política burocrática” (modelo III), que la considera sin más un “resultado político” (*political outcome*). Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. En esta visión la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer. So pena del malentendido, el conflicto y el boicot, la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. Una política educativa es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar. Esta atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles restringe el diseño de la política, pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y la efectividad. En esta perspectiva, es más probable que las políticas elegibles sean las “incrementales”, las que no se separan mucho del actual quehacer de la organización, que comportan reformas aceptables de procedimiento e introducen innovaciones tecno-administrativas asimilables, sin sacudimientos y zozobras.

Otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. No hay tal cosa

como un decisor unitario soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo desapasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman en consideración y anticipan las movidas de opositores igualmente fríos, calculadores y maximizadores. Tampoco resulta de un cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Aquí la percepción es más ruda y terrenal. Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realístamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo, *policy* es la vieja *politics* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. La más sólida y resistente barrera al autoritarismo es la viabilidad política de sus decisiones, su posibilidad de ser apoyada, respaldada y limitada por los poderes y las libertades sociales. Pero también se corre el riesgo de una política pública que sea capturada por los poderosos intereses particulares que alrededor de ella tejen sus ventajas, privilegios e influencias.

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y por qué se formulan y efectúan las políticas así como de hecho ocurren. Han contribuido también a sugerir cómo podrían ser mejoradas las políticas en su diseño y eficacia. Obviamente los tres enfoques, en sus explicaciones y recomendaciones, enfatizan ciertos aspectos y correlaciones. En el límite, lo procedente sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política. Para muchos, algo semejante a la búsqueda de la

cuadratura del círculo. Mientras tanto, en ese interminable ínterim, el análisis conceptual busca esforzadamente llegar a la síntesis de una decisión práctica que, explícita o implícitamente, pondere y complemente los elementos valorativos, económicos, administrativos y políticos que toda política conlleva en lidia con problemas públicos ingentes, complejos y cambiantes de una ciudadanía no siempre somnolienta y desconocedora.

Lectura 4

Capítulo 11

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MANUEL TAMAYO SÁEZ

Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset

I. Introducción

A. *¿Qué son las políticas públicas?*

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones —ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera— que combinan recursos —normativos, humanos, financieros y tecnológicos— y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos —objetivos— sociales, políticos y económicos (Rose, 1984).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

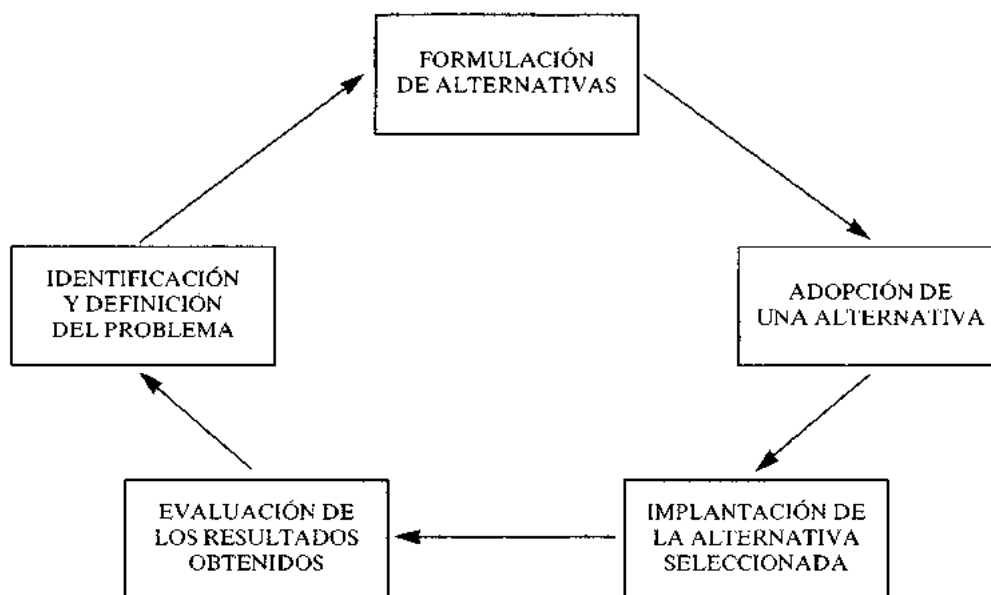


FIGURA 1. *El ciclo de las políticas públicas.*

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos **política pública**. La educación obligatoria hasta los dieciséis años, la atención sanitaria primaria, el control de las actividades contaminantes, las campañas de educación vial, las pensiones públicas son piezas de otras tantas políticas públicas sectoriales: la política educativa, sanitaria, medioambiental,

CUADRO 1. *El proceso de las políticas: un caso práctico.*

Un gobierno local puede, por ejemplo, considerar prioritario intervenir en el mercado de la vivienda, al observar que los precios son muy elevados y que buena parte de los ciudadanos no pueden acceder a una vivienda en propiedad o alquiler —FASE DE IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA—. La intervención puede seguir muy distintos caminos: desde construir viviendas y donarlas a las familias con menores ingresos hasta subvencionar los créditos hipotecarios facilitando el acceso a una vivienda libre —FASE DE FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS—. El gobierno opta finalmente por construir, en los próximos cinco años, mil viviendas de protección oficial en suelo municipal, para familias de bajos ingresos —FASE DE ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA—. La Empresa Municipal de la Vivienda comienza la construcción, diseña un sistema para seleccionar a las familias beneficiarias y controla el proceso de construcción y adjudicación —FASE DE IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA—. Una vez entregadas las viviendas, el Pleno del Ayuntamiento quiere saber a quién se han entregado finalmente, qué coste ha supuesto la operación para las arcas municipales, y, si es necesario, continuar con el programa de construcción de viviendas —FASE DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

de seguridad vial, de protección social. Es conveniente, en este momento, hacer una distinción tajante entre el concepto general de política pública, las políticas públicas concretas o políticas sectoriales y la política, entendida en el sentido tradicional de lucha por el poder.

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

En todo caso, conviene señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad. No todas las políticas públicas de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso.

B. ¿Qué es el análisis de políticas públicas?

El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas —la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras— que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es «investigación para la acción»; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

El análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y puede centrarse en:

- * Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- * La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- * Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- * Los medios e instrumentos utilizados —recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos— para desarrollar la política.

Es interesante resaltar que el análisis de las políticas públicas lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de información. De este modo, las conclusiones del análisis se ven afectadas por estos factores (Weimer y Vining, 1992). Consecuente-

mente, es importante siempre tener presente la relación que exista entre la realidad y el análisis, y los analistas y la realidad. De otra forma, podríamos atribuir un valor inapropiado al análisis.

C. *La relación entre el proceso de la política y su análisis*

Hecha abstracción de la acción del analista, existen dos perspectivas que ponen en relación la política y su análisis. En primer lugar, y la más importante, es la perspectiva del responsable de la política en cualquiera de sus fases (formulación, implantación, evaluación y, en su caso, reformulación). Ésta es la perspectiva del directivo, *policy maker*, en las organizaciones públicas. La otra es la perspectiva del analista de políticas públicas, que es un agente que enriquece el universo de información que se pone a disposición de los directivos para que puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política pública. Este analista no tiene por qué ser, necesariamente, un agente interno de la organización pública; de hecho, con frecuencia es un agente externo a la misma de quien se recaba consulta.

Cualquiera que sea la perspectiva adoptada, lo que parece claro es que el proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se vincula a la actividad del análisis. La principal razón de que ello sea así es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente (véase figura 1), a las anteriores.

El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública. El papel del analista es aplicar, en la medida de lo posible, sus conocimientos técnicos y su visión política del problema, para dar respuesta a esas preguntas y producir informaciones cualificadas que serán tenidas en cuenta por los *policy makers* en las fases del proceso de las que son responsables.

En todo caso, el proceso de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema. De tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, ni se basta para definir las características del proceso. Es perfectamente posible hacer una adecuada definición del problema determinando a quién afecta la necesidad de afrontarlo, el momento adecuado para abordarlo y su posible coste, y, sin embargo, no acertar con el plan de implantación de las soluciones que se han elegido para neutralizar y responder al problema. Para subrayar esta idea habría que decir que tampoco la implantación y la adecuada evaluación de los resultados obtenidos por la política pública nos da, necesariamente, la llave del acierto en la redefinición del problema que se intentaba resolver (véase Cuadro 2) y en la reformulación de las alternativas.

Tener presente la unidad de la política pública y, por tanto, del proceso no exime de la contemplación específica y detenida de cada una de las fases y elementos del proceso. Por el contrario, la realidad de la actuación administrativa pública se concentra generalmente en partes del proceso y no en la contemplación global de la política. Se podría argumentar con tranquilidad que la unidad de la política pertenece más bien al plano conceptual de los analistas de la política que al operativo, el de los

CUADRO 2.* *Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas.*

<i>FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	<i>PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>
1. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿CUÁL ES EL PROBLEMA? ¿CUÁLES SON SUS DIMENSIONES? ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DEL PROBLEMA? ¿A QUIÉN AFECTA Y EN QUÉ MEDIDA? ¿CÓMO EVOLUCIONARÁ EL PROBLEMA SI NO ACTUAMOS SOBRE ÉL?
2. LA FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	¿CUÁL ES NUESTRO PLAN PARA ATAJAR EL PROBLEMA? ¿CUÁLES DEBEN SER NUESTROS OBJETIVOS Y PRIORIDADES? ¿QUÉ ALTERNATIVAS EXISTEN PARA ALCANZAR ESAS METAS? ¿QUÉ RIESGOS, BENEFICIOS Y COSTES ACOMPAÑAN A CADA ALTERNATIVA? ¿QUÉ ALTERNATIVA PRODUCE LOS MEJORES RESULTADOS CON LOS MENORES EFECTOS NEGATIVOS?
3. LA ELECCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	¿ES VIABLE TÉCNICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA? ¿ES VIABLE POLÍTICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA?
4. LA IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA	¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE LA IMPLANTACIÓN? ¿QUÉ MEDIOS SE USAN PARA ASEGURAR QUE LA POLÍTICA SE LLEVA A CABO DE ACUERDO AL PLAN PREVISTO?
5. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	¿PODEMOS ASEGURAR QUE HEMOS ALCANZADO LOS OBJETIVOS? ¿QUÉ CRITERIOS HAY QUE TENER EN CUENTA PARA JUZGAR LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA? ¿HAY QUE CONTINUAR O TERMINAR LA POLÍTICA? ¿PODEMOS DECIR QUE LA POLÍTICA HA SIDO JUSTA?

(*) Cuadro adaptado de STARLING, 1988.

responsables de cualquiera de las fases del proceso de la política pública (Hogwood y Gunn, 1988).

La exposición sobre las políticas públicas la vamos a articular alrededor de las fases del proceso para, de esta forma, reconstruir el concepto de política a través del conocimiento de sus fases.

II. La definición de los problemas públicos

La definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto, tendiendo, tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado. Esta concentración del interés, prácticamente en exclusiva, en la fase de formulación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo de este enfoque. La preocupación por la elección de la mejor alternativa soslayaba la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podían definir objetivamente. En otras palabras, se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad. La dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud.

La realidad nos muestra, por el contrario, que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. De hecho, una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores —los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros—. Se trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos.

La primera tarea del analista de políticas en esta fase es, por tanto, identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas —consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones— y posteriormente con técnicas instrumentales —fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.

El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra. Si definimos el problema de la drogodependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. Ciertamente, es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que nece-

sita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico (a algunos les gusta hablar de fundamento científico), no son asépticas ni objetivas. De ahí que cuando el directivo público opta por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida. En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

La preocupación por la definición de los problemas públicos hace insoslayable considerar la forma en que se produce la información, el acceso a la misma y la racionalidad de la elección de alternativas. En breve se plantean dos preguntas esenciales para poder adecuar la acción a la realidad:

¿Cómo conocen los directivos públicos la existencia de los problemas? LA DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS.

¿Por qué eligen unos problemas y no otros? EL DISEÑO DE LA AGENDA.

A. *La detección de los problemas*

El análisis de políticas pierde gran parte de su utilidad si los directivos públicos no detectan los problemas con la suficiente antelación. Es decir, el problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos. Una política reactiva —la que surge cuando un problema entra en crisis— no corresponde a la detección intencional del problema; más bien al contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y éste no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución, a anticipar impactos y a calcular costos; simplemente actúa con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo. El tipo de destrezas y conocimientos necesarios para poner en funcionamiento una política reactiva es más la capacidad de acción que la de análisis.

Las administraciones públicas disponen de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición personal para la detección anticipada de los problemas es una cuestión eminentemente de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo. Con los mismos instrumentos básicos hay directivos que se orientan al reconocimiento de problemas, que aún no lo son, y a la anticipación de amenazas, aun cuando sólo hay signos débiles, mientras que otros no lo hacen. La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo. De entre los mecanismos para detectar problemas destacan los siguientes:

1. La función directiva

El principal papel del directivo en cualquier organización, pública o privada, es mantener a su organización en contacto permanente con el entorno. El directivo analiza los cambios del exterior para prever cómo su organización deberá afrontarlos.

Esa labor de búsqueda y análisis permanente de información estratégica es uno de los mecanismos más efectivos para detectar problemas.

2. La participación en redes de gestión

La complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política. La red se establece para intercambiar recursos y, muy especialmente, información. La pertenencia a una red ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos.

3. El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas

Los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen reclamaciones y sugerencias o las figuras como el defensor del usuario son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas.

4. El análisis de los clientes

En general, los clientes son la principal fuente de información para las administraciones públicas. El estudio de su estructura y composición, el análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos.

5. La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento

La utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia —evaluación de impacto—, de eficiencia —evaluación de rendimiento— y de gestión del programa —evaluación de la implantación.

En conclusión, la detección es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras. La búsqueda de información puede realizarse mediante distintas estrategias, desde la más estructurada e intencional, la investigación científica, que persigue obtener informaciones concretas para un propósito específico, hasta la menos estructurada, la exposición indirecta a la información, que consiste simplemente en mantener «los ojos bien abiertos» recogiendo información selectiva, inteligentemente. La investigación científica, a pesar de su aura de racionalidad y objetividad, es la menos adecuada para detectar problemas nuevos, o anticipar el desarrollo de problemas de los que sólo tenemos información parcial, fragmentada e inexacta (Hogwood y Gunn, 1988).

B. El diseño de la agenda

Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la *agenda institucional o agenda política* (Jones, 1984). Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella —*disipación de temas o problemas*— o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo —*incubación de temas*—. La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves (Starling, 1988).

En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda. Veamos un ejemplo: el alcantarillado no es un problema que figure hoy en día en la agenda sistémica de una gran ciudad industrializada, pero, sin embargo, es un problema que permanece en la agenda institucional de la concejalía correspondiente. En la agenda institucional encontramos muchos pro-

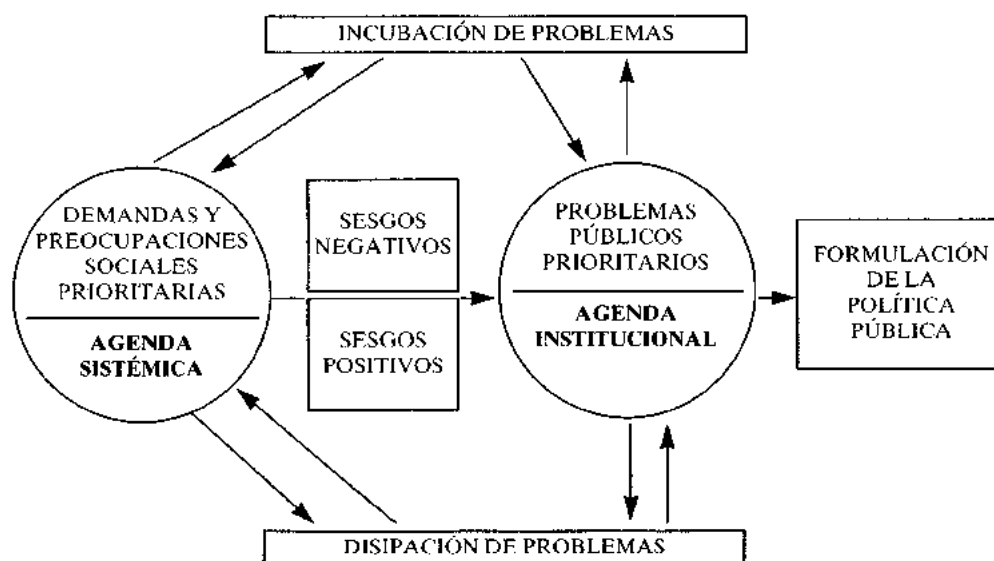


FIGURA 2. El diseño de la agenda.

blemas como el del alcantarillado, algunos problemas recurrentes —como la inseguridad ciudadana— y, en menor medida, problemas nuevos. En realidad, esa acumulación de problemas viejos y recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar unas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. Los ciudadanos ya no se preocupan por la escasez de plazas escolares, esa dimensión del problema se ha solucionado, su demanda se ha transformado: de cantidad a calidad. La calidad es una dimensión nueva de una demanda antigua. Por ejemplo, en el caso de la educación la demanda, en un principio, era la escolarización obligatoria. Hoy en día, en cambio, lo que se demanda es la calidad en la prestación del servicio.

Ambas agendas se pueden medir. Las encuestas y los barómetros de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica; el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda y qué orden de prioridad han establecido sus directivos.

No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Podemos hablar, por tanto, de la existencia de *sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional*. Los directivos públicos tienen que ser conscientes de la existencia de ese sesgo y eliminarlo en lo posible, de modo que los problemas de ciertos colectivos sociales no queden rutinariamente fuera de las prioridades de las organizaciones públicas. Por fortuna, existen contrasergos, que ayudan a superar las barreras de la desigualdad de poder, las barreras culturales y las barreras a la innovación. Entre otros están: los medios de comunicación, los deseos de crecer de las organizaciones públicas, el comportamiento y las actitudes de los decisores y la competencia política.

Los sesgos negativos de mayor importancia son:

1. El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés

Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia.

2. Los sesgos culturales

Hay problemas y temas más proclives que otros a ser incluidos en la agenda institucional. Los valores culturales y la cultura política u organizativa hacen de filtro de la percepción de los mismos por los directivos. Es difícil esperar que la administración de un país mayoritariamente católico incluya entre sus prioridades la liberalización del aborto o la planificación familiar. En España, hasta hace relativamente poco tiempo, el problema del medio ambiente no era una preocupación social fundamen-

tal, no era un problema culturalmente apreciado y, por tanto, era de menor interés para los directivos públicos.

3. El peso de la tradición

Las administraciones públicas tienden a incluir en su agenda problemas que conocen bien, que han tratado en el pasado y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones. Es más fácil que se incluya en la agenda un problema conocido, o parecido a otro ya tratado en el pasado, que un problema desconocido, nuevo, que genera un alto grado de incertidumbre sobre su desarrollo posterior, los costos de las acciones para afrontarlo, el compromiso de recursos futuros y los resultados de la intervención.

4. Las actitudes y valores de los decisores públicos

La decisión de incluir un problema en la agenda institucional la acaba adoptando una o varias personas. Los valores de las personas —las actitudes hacia el problema, la posición ideológica, la especialidad profesional— se reflejarán en esa decisión.

La influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo. No es de extrañar que los argumentos para decidir sobre problemas como la eutanasia, el aborto, la pena de muerte, la experimentación genética y otros sean esencialmente ideológicos más que científicos y racionales, por mucho ropaje «cientifista» que los acompañe.

Si estos y otros factores que crean un sesgo a la introducción de problemas actúan de manera permanente la agenda institucional variaría muy poco, dejando fuera de ella los intereses de individuos y grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y sobre todo problemas nuevos o desconocidos. Afortunadamente existen sesgos positivos que mitigan la influencia de los anteriores:

a) Los medios de comunicación de masas

Los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema.

b) La competencia política

Los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional. Cuanto más competitivo sea el mercado político, mayor será la presión para incluir

problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios. Los directivos electos escudriñan la agenda sistémica en busca de problemas que liderar para adquirir visibilidad política, ganar apoyos y mantener «vivos» los problemas de sus *constituencias*.

c) Los deseos de crecer de las organizaciones públicas

La legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de los ciudadanos. Una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa. Ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, el único método que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crear oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados, defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización.

III. La formulación de las políticas públicas

Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos —alternativas— para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

El acuerdo sobre el concepto de elaboración de las políticas es aún un tema abierto que ha generado dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. La diferencia fundamental entre ambas corrientes es la importancia que conceden al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las políticas. Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo (Quade, 1989). Por el contrario, los incrementalistas abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas.

No abundaremos en los términos de la discusión sobre la utilidad del análisis para centrarnos en la descripción de estas corrientes.

A. *La elaboración de políticas desde el modelo racionalista*

El racionalismo intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión. En última instancia propone sustituir un proceso de decisiones intuitivo por un proceso racional de adopción de decisiones.

Herbert Simon (1957) hizo la formulación más completa del modelo racional de adopción de decisiones, modelo que se asemeja mucho al esquema de «acción racional respecto a fines» de Max Weber. Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse, dan lugar a una elección racional. Los pasos son los siguientes:

Primero: EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

El proceso comienza estableciendo las metas y objetivos a lograr con la política pública, ordenándolos según su importancia. Los objetivos deben expresarse primero

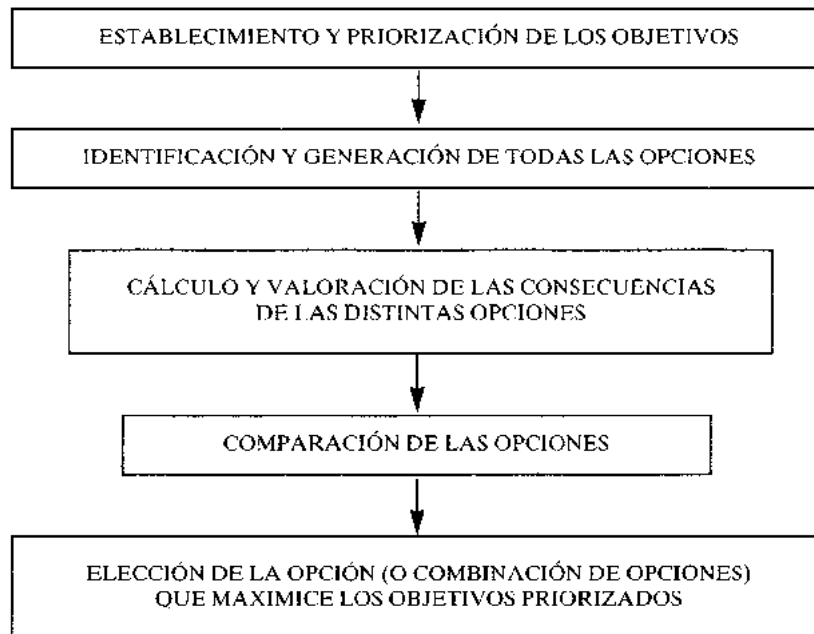


FIGURA 3. *El modelo racional puro de adopción de decisiones.*

en términos generales, y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando, para cada uno de ellos, las expectativas de logro.

Segundo: EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. Para ser absolutamente racional, el decisor debe identificar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas.

Tercero: LA VALORACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LAS ALTERNATIVAS.

El decisor racional, para optar entre las distintas alternativas, tiene antes que valorar los efectos de cada una de ellas. En definitiva, se trata de saber qué ocurrirá si elegimos una alternativa determinada, en qué medida se alcanzarán los objetivos y qué costes y beneficios acompañarán la elección. El decisor racional calcula todos los efectos, todos los costes, todos los beneficios de todas las alternativas, incluidos los impactos de cada alternativa sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas ya en marcha. En otros términos prevé las externalidades y los costes de oportunidad.

Cuarto: LA COMPARACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

Conocidas las consecuencias de las distintas opciones es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. El decisor racional tiene que establecer unos criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos, para poder seleccionar la mejor opción posible.

B. El modelo de racionalidad limitada

El propio Simon concluyó que la aplicación del modelo racional puro de adopción de decisiones es impracticable en la realidad debido a la presencia de una serie de limitaciones que merman las capacidades del decisor. En última instancia, ese modelo no es más que un *tipo ideal* que nos sirve para conocer en qué medida los procesos reales de adopción de decisiones se aproximan o desvían del mismo. En la elaboración cotidiana de las políticas los directivos públicos no aspiran a encontrar la mejor política —el comportamiento óptimo, en términos de Simon—, se conforman con identificar políticas satisfactorias —comportamiento satisfactorio—. Simon se concentró en describir las limitaciones que hacen imposible la aplicación estricta del modelo racional puro, contrapuso la racionalidad de la economía clásica con la racionalidad

dad administrativa. Entre otras, las principales limitaciones a la aplicación de la racionalidad económica clásica son:

1. De carácter psicológico

Un comportamiento perfectamente racional necesita de una inteligencia, unos conocimientos y unas habilidades que superan con mucho las capacidades reales de cualquier persona. La información sobre la que se ha de basar la decisión no siempre es suficiente, o es demasiado amplia como para sistematizarla en el tiempo disponible. Los conocimientos del decisor son limitados y ha de decidir, a menudo, sobre temas y problemas poco conocidos y estructurados; su capacidad de cálculo y previsión de costes y beneficios es mucho menor que la del hombre económico.

2. Los valores

El hombre económico decide en solitario; las consecuencias de su decisión le afectan a él en exclusiva y se orienta por sus propios valores —la soberanía del consumidor y la función de utilidad individual— y preferencias. Los decisores públicos no actúan en solitario, muchas veces deciden con otros, en presencia de valores que entran en competencia o conflicto y sus decisiones determinan el bienestar o malestar de terceros. La diferencia de intereses y valores está presente, se reconoce y se admite como un elemento fundamental de las democracias pluralistas. La resolución del conflicto de valores no admite un esquema de racionalidad pura; una alternativa satisfactoria para un grupo social es fuente de problemas para otros grupos.

3. De carácter organizativo

El decisor forma parte de una organización y aun cuando supera sus limitaciones individuales, tropieza con las limitaciones que le impone su organización. La excesiva departamentalización, la especialización funcional, los defectos en el diseño de los sistemas de información para la decisión, la tendencia a eludir o limitar la evaluación de los programas y políticas son barreras al comportamiento racional muy difíciles de superar.

4. Los costes

El modelo racional es intensivo en información, en medios tecnológicos, en recursos humanos de gran cualificación y, sobre todo, en tiempo. Ser racional es muy caro, luego, si no parece obvio que del proceso de análisis se obtendrán resultados de gran calidad, es preferible ser menos racional y dedicar los recursos a otros fines. La situación deseable sería poder establecer de antemano cuando merece la pena intentar

una aproximación racional, pero éste es un supuesto difícil de alcanzar. En términos generales, no obstante, se debe intentar si:

- Hay tiempo para el análisis y esperamos obtener unos buenos resultados que justifiquen los costes de llevarlo a cabo.
- El problema y la decisión no están muy politizados.
- El problema es central para la organización y afecta a su misión principal.
- El problema es complejo y presenta muchas ramificaciones y aspectos desconocidos.
- La decisión que se adopta hipoteca, en gran medida, la capacidad de decisión futura.
- Desconocemos los costes de la intervención, prevemos un salto en los mismos o tememos no poder dejar de intervenir perjudicando otros programas y políticas.

5. Limitaciones situacionales

El principal punto débil del modelo racional puro es que parte de cero para elaborar la decisión: antes no había nada, ahora se decide todo. En muy pocas ocasiones los decisores públicos se encuentran en una situación como ésta, lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente. En resumen, pocas veces se decide en el vacío. La presión de los precedentes, las expectativas y demandas de los usuarios, la búsqueda de las alternativas socialmente deseadas y políticamente viables limitan significativamente la capacidad de elección. En otras palabras, buena parte de la agenda de problemas, alternativas y decisiones está escrita antes de que el decisor enfrente su responsabilidad.

La conclusión de Simon es obvia; en las administraciones públicas el proceso de adopción de decisiones se rige por la *racionalidad limitada*. La limitación a la racionalidad individual está constituida por todos los factores enumerados más arriba y por el concepto del decisor sobre la finalidad de la decisión, que puede ser distinto del de la organización, sus valores y su grado de información.

C. La elaboración de las políticas desde el modelo incremental

Charles Lindblom revisó las tesis de Simon sobre las limitaciones del modelo racional de adopción de decisiones públicas, al negar que fuese el mejor modelo para la elaboración de las políticas. Según Lindblom el comportamiento de los decisores públicos rara vez se adapta a ese modelo, ya que sus decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa, en buena medida, en la observación del comportamiento cotidiano de los *policy makers*.

Lindblom (1990) no admite que el análisis racional sea el factor principal del proceso de elaboración de la política pública. «Cuando decimos que la política más que

el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros», es la *interacción política* entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas.

El análisis cobra así su verdadero significado, pues no es la alternativa al juego político, como se infiere del modelo racional, sino una pieza del mismo. El análisis «se convierte en un método de ejercer control», en una forma útil para la interacción, en un instrumento de persuasión para atraer a los participantes hacia una postura determinada. Lindblom concluye que el análisis de políticas es siempre partisano, los individuos usan «los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses».

El modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*. Dicho con claridad, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto (Aguilar, 1993). De este modo el análisis se simplifica sensiblemente, al rechazar cualquier opción que se aleje de las opciones conocidas, y al no valorar más que algunas consecuencias de las opciones objeto de análisis. Así se reduce el universo de posibilidades y de consecuencias a tener en cuenta.

La primera idea básica del incrementalismo es que, cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente. Además, Lindblom insiste en la naturaleza permanente de buena parte de los problemas públicos, de modo que las decisiones casi nunca son inéditas; por el contrario, la decisión de hoy forma parte de una larga cadena de decisiones pasadas, de errores y de logros, de ensayos mediante diferentes medios y de precedentes.

Comparar únicamente las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, sus costes y sus beneficios. Asimismo se reducen las posibilidades de error y fracaso y se amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el problema y su solución. La teoría causal no es necesaria, puesto que se opta por efectuar cambios sobre políticas existentes, que muestran, en cierta medida, resultados positivos. La viabilidad de la decisión queda asegurada al basarse en una larga secuencia de cambios incrementales.

Este estilo de elaboración de políticas públicas, que «aumenta correctivamente, vez por vez, el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él (Lindblom) como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, 'poliárquicas', en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva» (Aguilar, 1993).

Los críticos de este modelo arguyen que el incrementalismo niega la racionalidad y enfatiza en exceso el factor de viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una política adecuada. Cambiar las políticas sólo marginalmente reduce el riesgo del fracaso al limitar el cambio radical, pero imposibilita los superiores beneficios de iniciativas más ambiciosas e innovadoras.

El modelo incremental ha sido tachado de conservador por legitimar la estructura

y el balance de poder existente en la sociedad. En esta contemplación no se atacan los verdaderos problemas, ni sus causas, no se buscan soluciones definitivas, sino pequeñas variaciones respecto de la situación presente. El incrementalismo, en la medida que se convierte en doctrina prescriptiva, supone una legitimación teórica de la inercia y de la resistencia a la innovación y se asocia al comportamiento de las organizaciones burocráticas garantistas.

D. ¿Qué debe hacerse?

La respuesta a cuál es la mejor perspectiva a adoptar no es sencilla, pero sí se puede arriesgar una recomendación pragmática, casi de tautología incrementalista: seamos racionales cuando sea posible, utilicemos el incrementalismo lógico cuando sea oportuno. Racionalismo e incrementalismo no son estrategias antagónicas: el incrementalismo es altamente racional, puesto que aboga por actuar sólo mediante alternativas cuyos impactos podamos prever. El incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de lo previsible, de la certidumbre.

El análisis para la elaboración de las políticas es valioso, independientemente del modelo de elaboración que se considere, bien para orientar la decisión y el futuro, bien para comprender el funcionamiento de las políticas pasadas, descubrir los puntos de mejora y de resistencia. La utilidad del análisis de las políticas depende del problema que se trate, de la política evaluada y de los condicionantes presentes. Ahora bien, el incrementalismo no es la mejor estrategia si las políticas precedentes muestran resultados insatisfactorios, si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad y, por añadidura, no sirve para incorporar soluciones nuevas que surgen de avances teóricos y tecnológicos. Por el contrario, es la mejor estrategia para desenvolverse en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas (Dror, 1989).

Una estrategia de elaboración racional es oportuna en escenarios que, como el actual, presentan un volumen y una intensidad de cambio social, político y económico de gran magnitud. La orientación racional puede ser el instrumento de mayor utilidad para acercarse a las variaciones de ese entorno, en el que las soluciones del pasado comienzan a mostrarse inadecuadas e insuficientes. En última instancia, se trata de tener en cuenta conjuntamente razón y política y, dependiendo de la situación, una tendrá más importancia que la otra para contribuir en el diseño de la política pública. Este «tercer enfoque» denominado *mixed scanning* (Etzioni, 1967, en Aguilar, 1992) toma distancia de los dos modelos y los reúne proponiendo efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas. La racionalidad, por imperfecta que sea, debe utilizarse para las grandes decisiones de las políticas, para determinar la orientación estratégica que el incrementalismo no permite, y, la adaptación y el ajuste, para adecuar la decisión a las capacidades organizativas reales y los determinantes políticos presentes.

En palabras de Etzioni, «la exploración mixta incluye elementos de ambos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo, pero sin gran detalle — la visión estratégica, racional del problema— y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen

un examen en profundidad —las alternativas organizativa y políticamente viables—». En resumen, el decisor público debe tener en cuenta en el momento de la formulación no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa.

IV. La implantación de las políticas públicas

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

A. La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down

La implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración. Según este modelo, ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. Hay una especialización absoluta de papeles —quien decide no implanta, y viceversa— y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista (Nakamura y Smallwood, 1980). La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo *Top-Down* o de arriba abajo.

En este contexto, el análisis de políticas se concentra, en sus primeros años de vigencia, en el estudio de las decisiones para mejorar su calidad. Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Con este bagaje conceptual, la meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquier decisión en una decisión programable. En aquellos años, legiones de ingenieros y economistas intentaban resumir la complejidad de las decisiones políticas en modelos lógicos, matemáticos, en los que figurasen todas las variables clave a considerar. El impulso de aquel enfoque ingenieril termina a mediados de los años setenta con el fracaso definitivo de su tecnología más depurada: la presupuestación por programas. Esa preocupación por la decisión se acompañaba de un interés prioritario por el control del proceso de implantación, concibiendo mecanismos que asegurasen una correcta circulación de la información desde los decisores hasta los

últimos escalones de la maquinaria organizativa. La idea subyacente es que si la decisión no se cumple es porque no se conoce, o porque los sistemas de control —sanciones y recompensas a los implantadores— a disposición de los directivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones son insuficientes.

El interés por la implantación comienza en los Estados Unidos en un momento en el que se acumulan fracasos en sus principales programas de bienestar social. De repente, se pone de manifiesto que el gobierno es mucho más hábil diseñando planes que sus administraciones poniéndolos en marcha. Los pobres resultados obtenidos por los programas de asistencia social —Guerra contra la pobreza—, de renovación urbana —Ciudades Modelo—, y de educación compensatoria llamaron la atención sobre un problema que, hoy día, sigue siendo una preocupación fundamental: la eficacia de la acción pública. La incapacidad de estos y otros programas para conseguir sus objetivos era tan evidente que comenzó a pensarse que quizá la calidad de la decisión no era el único factor determinante del éxito de las políticas públicas.

B. La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados

Pressman y Wildavsky (1984), en un estudio que se ha convertido en un clásico, analizaron la implantación de un programa que pretendía generar empleo para minorías. Los resultados de ese estudio pusieron de manifiesto la importancia de la fase de implantación para el éxito o el fracaso de las políticas. Estos autores ofrecen una definición de implantación muy distinta a la de simple puesta en marcha: la implantación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. La implantación, en definitiva, es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones.

Cuando Pressman y Wildavsky analizaron la situación del programa habían transcurrido cuatro de los seis años previstos para darlo por concluido, se habían gastado seis de los 23 millones de dólares disponibles y se habían generado unos 60 puestos de trabajo. Los resultados no podían ser más descorazonadores e incomprensibles. ¿Cómo puede fracasar un programa que surge de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes, y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables? La respuesta no es sencilla, pero hay que buscarla en un hecho que estos autores consideraron crucial: la complejidad de la acción conjunta.

El análisis del programa puso de manifiesto la cantidad de factores que el plan inicial no tenía en cuenta, el sinnúmero de actores, no previstos, que se fue incorporando al proyecto durante su implantación y las múltiples adaptaciones que sufrió el plan inicial hasta hacerlo compatible con las condiciones locales y con los intereses de los distintos participantes. Este programa de creación de empleo para minorías es un ejemplo de programa que plantea la importante dimensión de la gestión intergubernamental. En este tipo de programas, en los que se rompe la unidad organizativa entre provisión —formulación de la decisión— y producción —implantación del programa—, las relaciones de jerarquía (dependencia) entre los distintos actores tienen una influencia muy limitada, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. El

éxito final del programa depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Gestionar intergubernamentalmente es gestionar a través de otros, logrando que determinados actores —que pueden estar muy o muy poco interesados en el proyecto— lo lleven a efecto. Desde este punto de vista, la implantación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad —un ministro, un presidente regional y un alcalde— establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implantación.

Pressman y Wildavsky hicieron mucho hincapié en esta cuestión tratando de determinar qué son y qué no son problemas de implantación. En realidad existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación; defectuosa. En el primer caso no podemos hablar de problemas de implantación; si la política ni siquiera se inicia es que el proceso de formulación se concluyó sin éxito, en otras palabras, no se consiguieron las condiciones iniciales que permitían iniciar la implantación: el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos y los recursos del mismo. En el caso de que la política se implante defectuosamente las causas son de varios tipos. En primer lugar, puede existir un error en la teoría que sostiene el programa, es decir, un defecto de formulación. En última instancia todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. La implantación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir, haciendo x no es posible obtener y . En el caso del programa de creación de empleo para minorías, la teoría interna del programa era incorrecta. La teoría venía a decir lo siguiente: si se crean unas condiciones de desarrollo determinadas, creando infraestructuras y empresas, mediante subsidios al capital, se generarán automáticamente puestos de trabajo nuevos, que favorecerán a las minorías. Esta teoría se había mostrado cierta en zonas del país muy poco desarrolladas, en las que inyecciones de capital generaban una fuerte demanda de empleo por parte de las empresas. Sin embargo, aplicada a una ciudad con una economía principalmente de servicios y de empresas con un alto nivel tecnológico, no produjo los mismos efectos. En un entorno de estas características es muy probable que los subsidios den lugar a la creación de empresas intensivas en tecnología, que demandarán personal muy cualificado, penalizando, de este modo, las posibilidades de empleo de aquellos segmentos del mercado laboral con menores cualificaciones. En otros términos, esta teoría podría haber generado efectos completamente contrarios a los deseados.

En segundo lugar, si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implantación estrictamente. Las dificultades de implantación surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa. Como se apuntó más arriba, gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial. La acción

conjunta implica retrasos —primer síntoma de que la implantación no funciona bien— porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso. La dificultad de gestionar conjuntamente aumenta cuanto más complejo es un programa.

La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación. Pressman y Wildavsky hacen una distinción entre punto de decisión y punto de veto. Un punto de decisión ocurre cuando se requiere el acuerdo de todos los actores implicados para que el programa continúe. Un punto de veto tiene lugar cuando se necesita que un actor individual dé su consentimiento a una acción. Es decir, todos los programas tienen varios puntos de decisión y, por cada uno de ellos, tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso de implantación. En un caso muy sencillo, un programa en el que participan tres actores, y es necesario tomar cinco decisiones conjuntas, el número máximo de vetos potenciales sería de quince.

En conclusión, los autores mantienen que la implantación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos —diseños de implantación— reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la gestión conjunta —retrasos, desviación del plan inicial, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización del programa— y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

C. La implantación como proceso de ensamblaje

A todos los efectos un programa público no es más que el resultado de la combinación de determinados elementos. La implantación puede entenderse, por tanto, como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos —recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas— están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses.

La definición de implantación como proceso de ensamblaje se la debemos a Eugene Bardach (1980), quien resalta el carácter eminentemente político del proceso de implantación de las políticas públicas. La implantación es una sucesión de movimientos —juegos— entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos —los elementos que componen el programa— que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial —el mandato legal— no es más que el pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores —los actores participantes— intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos —otros procesos de implantación.

Rota la unidad entre provisión y producción, situación típica de sistemas de gobierno multinivel, los actores se especializan en el control de alguno de los recursos

clave y en el desarrollo de papeles específicos. Las organizaciones de la administración central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos subnacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de implantación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implantación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar.

Como el éxito de la política depende en buena medida de las acciones emprendidas por los distintos actores, cada uno, por separado, intentará imaginar qué parte del éxito final se debe a sus contribuciones y cuál será imputable al comportamiento y las contribuciones del resto, intentando llevar a cabo estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, sacando provecho de ellos. Estas estrategias o juegos dan lugar a una serie de efectos negativos en el proceso de implantación del programa. Los principales son:

1. La disipación de los recursos del programa

La disipación de los recursos del programa es producida por los intentos de aprovechamiento de esos recursos para otros fines. Esta situación es posible por el enorme volumen de recursos que las administraciones intercambian entre sí y proporcionan a los actores privados. Este volumen es la razón misma que imposibilita, en buena medida, el control sobre el destino final de los recursos. La consecuencia más grave es el incremento de los costes del programa.

2. La disipación de los objetivos del programa

La disipación de los objetivos del programa, especialmente cuando éstos se han establecido de manera imprecisa. El programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios. La variación e inflación de los objetivos acaba por sobrecargar los programas en primer término y por arruinarlos completamente en última instancia.

3. La resistencia al control de la conducta de los participantes

La implantación mediante redes de expertos y administraciones es posible siempre y cuando los actores que participen obtengan más beneficios que desventajas. Si los controles son muy estrictos algunos actores preferirán no participar en absoluto, escapando a sus responsabilidades o aportando contribuciones simbólicas. Si los recursos se pueden obtener de otros actores el problema no es grave: ahora bien, si el actor que se retira del proceso de implantación domina un elemento concreto de manera monopolística, el programa peligra.

4. La pérdida de energías

Los participantes en la implantación gastan buena parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estas estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implantación del programa. La causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, qué les conduce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros jugadores.

En sus recomendaciones Bardach pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta, en el momento del diseño de la implantación, la presencia de estas estrategias y juegos, de modo que se instrumenten mecanismos para intentar evitarlos o al menos suavizar sus efectos. La construcción del escenario de implantación es el modo que propone el autor para llevar a cabo esta tarea de previsión. «El problema de la implantación es lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costes y reducir al máximo los retrasos; entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas» (Aguilar, 1993). Para ello lo mejor es concebir un *escenario* en el que imaginamos cómo ocurrirá la implantación, cuáles son los elementos clave del programa, qué actor o actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer sus resistencia y qué habremos de hacer en el caso de que no quieran compartir los recursos que poseen. Lógicamente este escenario no es más que una historia con distintos finales, dependiendo del comportamiento de los actores. Su utilidad principal es adivinar los puntos de resistencia que el programa habrá de afrontar en el proceso de implantación.

D. La implantación desde abajo. El modelo bottom-up

El modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación.

El modelo *top-down*, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo de comprensión de la implantación de las políticas públicas. Este modelo, llamado *bottom-up*, surge a principios de los años setenta respaldado por un buen número de estudios de caso. Este modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.

Las políticas públicas acaban implantándose en cientos o miles de oficinas públi-

cas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con clientes singulares, con demandas particulares y concretas. Las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por una multitud de funcionarios que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos.

Los programas más complejos, las políticas más ambiciosas están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

Siguiendo a Williams (Williams, 1971, en Aguilar, 1993), lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto la *conformance* —aquiescencia con la decisión— como la *performance* —logro de los objetivos.

En cualquier caso, el modelo *bottom-up* no aboga por la discrecionalidad absoluta de los responsables locales, ni por la negación de la planificación, muy al contrario, lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993). La implantación adquiere una dimensión contingente puesto que las capacidades de las distintas localizaciones en las que ocurrirá y las características y las demandas de los usuarios pueden ser muy variables.

El Programa para la Prestación de Servicios Sociales Básicos, que impulsa el Ministerio de Asuntos Sociales, es un claro ejemplo de programa que se implanta de acuerdo a un modelo de abajo arriba (Agranoff y Tamayo, 1991), son los ayuntamientos los que deciden el tamaño del programa en su territorio, el tipo de servicios que desean prestar y los mecanismos para producirlos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos —objetivos generales, orientación de los servicios y utilización de las subvenciones— establecidos desde el Ministerio. La implantación de este programa será correcta si se logra el objetivo de extender sobre el territorio una red de servicios sociales básicos —objetivo del Ministerio— adaptados a las características de la población de los distintos municipios —objetivo de los gobiernos locales.

Berman (Berman, 1978, en Aguilar, 1993) señala que el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Por ello propone el concepto de «implantación adaptativa» como el concepto contrario al de «implantación programada», que es el que sostiene el modelo *top-down*.

V. La fase de evaluación

«Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado» (Hogwood y Gunn, 1988). Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas. Los procesos sociales sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir son conocidos sólo parcialmente, la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, los condicionantes políticos obligan a aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo, impactos imprevistos. En suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Como argüimos anteriormente, los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

La evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas (Warin, 1993):

- * El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- * La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- * La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- * El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- * El reforzamiento —o la destrucción— de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- * El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.

En definitiva, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias

prácticas de tipo correctivo. La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática (Bañón y Carrillo, 1994). Esta finalidad política de la evaluación es particularmente clara en el caso de países como el nuestro, en que se observa un aumento del volumen de programas y políticas que se gestionan intergubernamentalmente. La gestión conjunta de políticas por parte de organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno resalta la necesidad del control de las actuaciones y de la demostración de los resultados obtenidos. La evaluación, como el análisis de políticas, no es una disciplina autónoma, sino que toma de las disciplinas científico-sociales lo que necesita para realizar una «aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social» (Rossi y Freeman, 1989). La meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

Existen diversos tipos de evaluación que, por los objetivos que pretenden, se pueden relacionar en términos generales con las distintas fases del proceso de la política pública (Palumbo, 1987). La tipología de evaluaciones que presentamos no es exhaustiva y la conexión entre los tipos y las fases del proceso se realiza a título orientativo.

A continuación describimos brevemente los distintos tipos de evaluación reseñados (Palumbo, 1987; Rossi y Freeman, 1989):

CUADRO 3. *Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación.*

<i>FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	<i>TIPOS DE EVALUACIÓN</i>
1. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	* EVALUACIÓN ANTICIPATIVA * EVALUACIÓN DE LA EVALUABILIDAD * EVALUACIÓN DE NECESIDADES
2. FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	* EVALUACIÓN TEORÍA Y DISEÑO * EVALUACIÓN DE VIABILIDAD POLÍTICA/CONTEXTO
3. IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA	* EVALUACIÓN DE IMPLANTACIÓN * ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS
4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	* EVALUACIÓN DE IMPACTO * EVALUACIÓN DE CALIDAD

A. Evaluación anticipativa

Está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar.

B. Evaluación de la evaluabilidad de la política

Consiste en la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de una evaluación más profunda. Es especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos.

C. Evaluación de necesidades

Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar. La evaluación de necesidades trata de delimitar las fronteras y características esenciales del problema —su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados—, así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.

D. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Este tipo de evaluación pretende dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención.

E. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Constituye una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública. Su objetivo es producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno. Específicamente, se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas fases.

F. Evaluación de la implantación/evaluación de procesos

Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

G. Estudios de seguimiento de programas

Es un tipo de evaluación que se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación. Implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores —de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos— que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención.

H. Evaluación de la eficacia/impacto

Facilita información sobre los efectos —impactos— de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas —variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales— ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política.

I. Evaluación de la calidad

Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase concreta del proceso de la política, sino que considera éste en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Una política puede ser muy eficaz, alcanzando todos sus objetivos —tal y como fueron establecidos por los formuladores— sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de los ciudadanos. La diferencia primordial con los otros tipos de evaluación radica en que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel prota-

gonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta. La evaluación de calidad tiene una conexión directa con el marketing de servicios públicos.

Por último, conviene señalar que la evaluación es una tarea que debe considerarse ya en el momento del diseño de la política. Para garantizar la plena utilidad de sus resultados deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

VI. Conclusiones

El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones. No se interesa tanto por la estructura y composición del sistema político-administrativo como por su funcionamiento. El análisis de políticas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.

El concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos.

El análisis de políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente que está cobrando una gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia. Sólo mediante políticas eficaces —desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos— se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*. México. D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- AGRANOFF, R., y TAMAYO, M. (1991), *The Basic Social Services Agreed Plan: A preliminary IGM Report*. Papel inédito, Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1988), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- HOGWOOD, W. B., y PETERS, B. G. (1985), *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.
- JONES, CH. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.
- MÉNY, I., y THOENIG, J. C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

- MONNIER, E. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París, Editorial Economica.
- PORINEY, K. E. (1986). *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- ROSE, R. (1984). *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London, Sage.
- STOKEY, E., y ZECKHAUSER, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York, W. W. Norton Company.
- SUBIRATS, JOAN (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.
- VV. AA. (1990-91), *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, octubre-marzo. Monográfico sobre Políticas Públicas y Organización Administrativa.
- WEIMER, L. D., y VINING, R. A. (1992). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Bibliografía especializada

Formulación de políticas públicas

- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- (1993) (Estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.
- DROR, Y. (1989), *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick, N. J., Transaction Publishers.
- LINDBLOM, CH. E. (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, MAP.
- QUADE, E. S. (1989), *Análisis de formación de las decisiones políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SIMON, H. A. (1957), *Administrative Behaviour*. Londres. McMillan.
- STARLING, G. (1988), *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL., The Dorsey Press.

Implantación de políticas públicas

- AGUILAR, L. F. (1993) (Estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- BARDACH, E. (1980), *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- HANE, K., y TOONEN, A. J. T. (eds.) (1985), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers.
- NAKAMURA, R. T., y SMALLWOOD, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York, St. Martin's Press.
- PRESSMAN, J. L., y WILDAVSKY, A. (1984), *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.

Evaluación de políticas y programas públicos

- BAÑÓN, R., y CARRILLO, E. (1994). «Evaluación de la calidad de los servicios públicos», Ponencia presentada en el *Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas*. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).

- COHEN, E., y FRANCO, R. (1988), *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latino-Americano.
- HERMAN, J. I. (ed.) (1987), *Program Evaluation Kit*. 2.ª edición. Beverly Hills, CA, Sage.
- PALUMBO, D. J. (ed.) (1987), *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA, Sage.
- PATTON, M. Q. (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA, Sage.
- ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E. (1989), *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA, Sage.
- SHADISH, W.; COOK T. D., y LEVITON, L. C. (eds.) (1991), *Foundations of program evaluation. Theories of practice*. Newbury Park, Sage.
- STUFFLEBEAM, D. L., y SHINKFIELD, A. J. (1987), *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona, Paidós.
- WARIN, PH. (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*. Paris. Editions de L'Harmattan.

C. EJERCICIOS

1. En su opinión, ¿por qué es importante estudiar el tema de políticas públicas para su trabajo cotidiano en la CDHDF?

2. ¿Cuál fue el contexto que favoreció el surgimiento de la disciplina de las políticas públicas? y ¿cuáles eran los objetivos del programa de investigación de Harold Lasswell?

3. De acuerdo con los planteamientos de Luis Aguilar del significado de *gobernar por políticas públicas*, para usted, en México ¿se gobierna por políticas públicas?, ¿sí o no? ¿por qué?

4. Después de haber hecho sus lecturas, explique ¿cuál es la relación entre *política* y *políticas públicas*?

5. ¿Cómo definiría el concepto de política pública?

6. Identifique ejemplos de políticas públicas a partir de la clasificación de Theodore Lowi:

7. Describa las etapas del proceso o ciclo de las políticas públicas:

8. ¿Cuál es la relación de la Agenda Sistémica (Pública) y la Agenda Institucional (Gobierno)?

9. Como analista de políticas públicas, defina tres problemas públicos relacionados con la temática de los derechos humanos en el Distrito Federal.

10. Reconozca y exponga un caso donde la CDHDF ha participado en la formación de la agenda pública y/o en el diseño de la agenda de gobierno en la ciudad de México.

D. AUTOEVALUACIÓN

1. De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, lo *público*:

- a) Se vincula a lo que lo privado, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate y concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asunto de interés general.
- b) Referencia al hecho de que las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en los cuales las y los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa.
- c) Relaciona al uso de recursos públicos en donde hay una búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a las y los ciudadanos.
- d) Todos los puntos anteriores.

2. De los siguientes enunciados, cuál de ellos no se vincula directamente con el significado de *gobernar por políticas públicas*:

- a) Gobernar a partir de un plan nacional.
- b) Un gobierno que se rige y respeta leyes generales.
- c) Incorporar la participación ciudadana.
- d) Utilizar de manera responsable y eficiente los recursos públicos.

3. Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia, el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política, los cuales han generado diferentes enfoques y corrientes metodológicas según al campo que se han orientado los estudiosos de esta disciplina. En la concepción de Harold Lasswell, estos marcos de referencia son:

- a) Separables e independientes.
- b) Separables pero interdependientes y complementarios.
- c) Inseparables.
- d) Ninguna de las tres anteriores.

4. Cuando Aguilar dice: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”, se refiere a:

- a) El ciclo de la elaboración de las políticas públicas.
- b) La construcción de la agenda institucional (*gobierno*).
- c) La definición de *política pública*.
- d) Un problema público.

5. De acuerdo con la clasificación de políticas de Theodore Lowi, ¿cuál de ellas se aplica en una arena política medianamente conflictiva?

- a) Políticas regulatorias.
- b) Políticas distributivas.
- c) Políticas redistributivas.
- d) Las tres por igual.

6. El ciclo de construcción de las políticas públicas es:

- a) Una construcción mental para el análisis y la prescripción de una política pública.
- b) Cursos de acción para resolver un problema público.
- c) La selección de los asuntos que el gobierno decide asumir como tareas a realizar.
- d) Un proceso en el tiempo de los pasos tal y como ocurren en la práctica durante la elaboración de las políticas públicas.

7. ¿Cuándo realizamos la definición del problema público?

- a) En el momento de la formación de la agenda sistémica (pública).
- b) En el momento que se detectan demandas, necesidades y peticiones de las y los ciudadanos.
- c) Una vez que el asunto está en la agenda institucional (gobierno).
- d) En la implementación de la política pública.

8. La elaboración de alternativas de políticas públicas ha dado origen a diferentes corrientes y escuelas; el concepto de *aproximaciones sucesivas* es un referente central del:

- a) Modelo racionalista.
- b) Modelo de racionalidad limitada.
- c) Modelo incremental.
- d) Modelo del análisis de la política como "arte y artesanía".

9. Durante la implementación de las políticas públicas, las complejidades administrativas y las múltiples interacciones políticas de los distintos actores que intervienen en esta etapa generan fallas entre el diseño y la ejecución de una política. ¿Qué autor o modelo considera que es en el punto de distribución donde la implementación tiene éxito o fracaso?

- a) El modelo *top-down*.
- b) Pressman y Wildavsky.
- c) Eugene Bardach.
- d) El modelo *bottom-up*.

10. De acuerdo con el texto de Manuel Tamayo, el análisis de políticas es:

- a) Un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente.
- b) Una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.
- c) Una herramienta interesada en conocer la estructura y composición del sistema político-administrativo.
- d) Un arte y una ciencia.

Módulo II.
Políticas públicas
y derechos humanos

OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades de análisis y las habilidades prácticas de las y los miembros del Servicio Profesional de Derechos Humanos para una mejor incidencia institucional en materia de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el papel de los estándares de protección a los derechos humanos establecidos a nivel internacional como criterios para incidir en la formulación, implementación, evaluación y fiscalización de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.
- Conocer estrategias y herramientas para la incidencia en política pública, a partir del estudio de casos de incidencia de la CDHDF en política pública.
- Apropiarse del espíritu democrático de las políticas públicas, a fin de que las y los integrantes del SPDH tengan una concepción amplia y propositiva de su intervención en el espacio público.

A. SÍNTESIS

I. Los derechos humanos como principios orientadores para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas

a. Los derechos humanos y las políticas públicas

Al revisar la experiencia en América Latina con relación al vínculo entre derechos humanos y políticas públicas, Christian Courtis y Víctor Abramovich coinciden en que esta región se caracteriza por tener poca integración entre esos derechos y el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Así, Courtis afirma: “El lenguaje de los juristas y aquel de quienes han tenido a cargo el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales han estado inexplicablemente divorciados durante demasiado tiempo” (Courtis, p. 126). Abramovich dice “el campo de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión” (Abramovich, p. 161).

Christian Courtis se centra en la discusión de este divorcio a partir de un análisis de la situación de los derechos sociales, los cuales a pesar de estar “reconocidos tanto en instrumentos constitucionales como internacionales, han tenido un valor más bien declarativo: existen grandes carencias en el modo en que se han traducido en mecanismos concretos de garantía” (Courtis, p. 127).

De hecho, explica que nos enfrentamos a la realidad de que los derechos sociales “pese a estar establecidos en una Constitución, casi no han tenido desarrollo”; así como a que “el paradigma del derecho social es un paradigma joven en comparación con el derecho

privado. [...] Ver a un abogado, a un jurista, como alguien que encarna la defensa o el acceso a derechos sociales aún resulta lejano” (Courtis, pp. 128-129).

En la práctica hay un déficit de los mecanismos y las políticas sociales que garanticen el goce de los derechos sociales, los cuales suelen asociarse al trabajo asalariado, dado que muchos derechos sociales no laborales como salud, educación, alimentación y vivienda se garantizan vía la asignación de esos derechos a las personas que cuentan con un empleo y a sus familias.

Sin embargo, una importante parte del mercado de trabajo ha sido y sigue siendo informal, de tal forma que este modelo de redistribución deja fuera, paradójicamente, a las mayorías que viven en situación de vulnerabilidad y pobreza.

Por ello, “parte del desafío de pensar sobre derechos sociales hoy en día tiene que ver con cómo concebir esos derechos independientemente de la posición de trabajador asalariado de su titular [...] un gran porcentaje de los habitantes de nuestros países no tienen ni tendrán un trabajo estable, y a veces ni siquiera un trabajo formal” (Courtis, p. 130).

Courtis explica que fuera del ámbito laboral es difícil pensar en la materialización de los derechos sociales, no sólo porque su goce tiende a estar asociado al hecho de que se accede a ellos, en gran medida por la situación de asalariado, sino que también porque existen “algunas particularidades de los derechos sociales que los diferencian de la noción tradicional de los derechos patrimoniales, que estaban pensados únicamente en función individual” (Courtis, p. 131).

Así, este autor explica estas dificultades (Courtis, pp. 131-133):

- Para satisfacer esos derechos el Estado requiere la planeación y proyección de escalas de los servicios destinados a cubrir necesidades a partir de dimensiones grupales o colectivas y no individuales, a diferencia de los derechos patrimoniales tradicionales que están conceptualizados desde el individuo propietario.
- La compleja situación de garantizar los recursos para satisfacer los derechos sociales, en un contexto donde las necesidades son infinitas y los recursos limitados; así como responder a la interrogante de ¿cómo definir criterios para la asignación de los recursos escasos de un Estado? Un tema ausente en la tradición del derecho privado y del derecho patrimonial tradicional.
- La organización y la prestación de los servicios que satisfacen a la mayoría de los derechos sociales se caracterizan por prácticas administrativas discrecionales de los gobiernos, en donde el patrimonialismo y clientelismo han estado presentes.

Courtis plantea: “Todas éstas son cuestiones que revelan la necesidad de pensar categorías que nos sirvan para articular seriamente la relación entre derechos sociales y políticas públicas destinadas a satisfacerlos, de generar estándares que permitan evaluar en términos jurídicos esas políticas y, por ende, de plantear casos en los que se puedan exigir a los poderes públicos aquellos derechos incluidos en constituciones y pactos de derechos humanos” (Courtis, p. 132).

Por su parte, Víctor Abramovich explica que en América Latina las “discusiones en el ámbito de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo no han sido mayormente afectadas por la evolución del derecho internacional de derechos humanos, en cuanto al alcance de las obligaciones del Estado de proteger ciertos derechos fundamentales en el ámbito social” (Abramovich, p. 161).

Sin embargo, Abramovich identifica que la agenda y el lenguaje que promueven las agencias de cooperación y las instituciones financieras internacionales en sus estrategias de desarrollo comparten puntos centrales con el campo de los derechos humanos.

Así, al encontrar estas similitudes, Abramovich explica que es factible establecer desde los derechos humanos un marco de referencia para la formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las políticas sociales y de las estrategias de desarrollo.

Para ello, analiza tres principios clave de las estrategias de desarrollo y expone cómo se pueden vincular y enriquecer con los estándares internacionales de derechos humanos:

- El *principio de la estrategia de inclusión*, el cual encuentra elementos para un mejor diseño y evaluación de políticas de desarrollo en los estándares de igualdad y no discriminación.
- El *principio de la estrategia de participación*, que puede vincularse con el ejercicio de derechos cívicos y políticos, en especial “con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos” (Abramovich, p. 181).
- El *principio de la estrategia de rendición de cuentas y responsabilidad*, en la lógica de los derechos, está en el derecho de acceso a la justicia a fin de contar con mecanismos de exigibilidad que contribuyan a reforzar los espacios de fiscalización y control ciudadano de las políticas públicas, de los servicios públicos y de las acciones de los gobiernos.

La formulación, implementación y evaluación de políticas sociales con un enfoque de derechos humanos significa el reconocimiento y otorgamiento de poder a los sectores pobres y excluidos, a partir de asumir que no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado cierto comportamiento (Abramovich, p. 171).

Sin duda alguna, el impulso por incidir en las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos tiene una estrecha relación con el cambio de paradigma que ha promovido el derecho internacional de los derechos humanos, el cual “ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular, en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles” (Abramovich, pp. 162-163).

b. Los estándares internacionales de derechos humanos: una herramienta para la incidencia en las políticas públicas

Distintos organismos de supervisión internacional de derechos humanos han venido desarrollando un conjunto de principios y estándares que permitan incidir en el ámbito nacional para que se tengan mejores mecanismos de protección de los derechos humanos y se

disponga de una serie de elementos conceptuales que permitan contribuir a los procesos de la elaboración de las políticas públicas (Abramovich, p. 163).

Así, los estándares internacionales de derechos humanos son una referencia para incidir en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos, pero como afirma Courtis: la incorporación del “sistema internacional [de derechos humanos] debe pensarse básicamente como sistema subsidiario” (Courtis, p. 134) a fin de recurrir a ellos cuando no existan los conceptos para la interpretación local y nacional.

En la región, un organismo que fija importantes estándares en la materia es el sistema interamericano de protección de derechos humanos (SIDH), el cual ha mostrado “su capacidad de incidir de manera directa en la orientación general de algunas políticas públicas, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas. Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del conflicto analizado en ese caso. La imposición de estas obligaciones positivas es precedida, por lo general, del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en la reversión de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de ciertas instituciones del Estado que promueven violaciones” (Abramovich, p. 164).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elabora informes generales por países, analizando situaciones específicas de violaciones y emitiendo recomendaciones que orientan políticas públicas a partir de estándares jurídicos. Asimismo, la CIDH emite informes temáticos que abarcan cuestiones de interés regional, los cuales le permiten a la Comisión dialogar con actores locales e internacionales clave, recabar información de personas expertas e interactuar con servidoras y servidores públicos responsables de las políticas temáticas.

Otro organismo relevante es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, además de emitir sentencias en casos contenciosos, puede presentar opiniones consultivas para evaluar problemas concretos no sólo desde el punto de vista contencioso, y permite establecer el alcance de las obligaciones estatales que emanan de la Convención y de otros tratados de derechos humanos aplicables en el ámbito regional. En algunos casos, “en estas opiniones consultivas la Corte ha intentado fijar marcos jurídicos para el desarrollo de políticas, por ejemplo, de las políticas migratorias y de las políticas dirigidas a la infancia” (Abramovich, p. 165).

El sistema universal de protección de los derechos humanos es otro referente en materia de estándares internacionales de derechos humanos; su Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene logros significativos, producto de sus Observaciones Generales y comentarios a los informes estatales, sobre la definición del contenido de los derechos a la educación, vivienda, salud, alimentación y derecho al agua (Courtis, p. 138).

El seguimiento, la fiscalización y, en general, la tarea de incidir en las políticas públicas nos demanda el desarrollo de nuevas capacidades; en palabras de Courtis: “no basta con la formación tradicional de los abogados, que están mayormente entrenados para llevar a los

tribunales casos individuales, sino que es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas derivadas de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas que se ha fijado el Estado, y cómo ha cumplido el Estado con ellas en un lapso determinado” (Courtis, pp. 148-149).

II. El análisis de las políticas públicas como herramienta para favorecer la incidencia institucional en materia de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

El análisis de políticas públicas es la actividad normativa de construir y evaluar a través de la investigación y la dilucidación, las mejores opciones de políticas en relación con un problema público. Para Eugene Bardach el “análisis de políticas es una actividad política (*politics*) y social. [...] Es un arte más que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método” (Bardach, p. 200).

Así, desarrolla una técnica: “el camino de los ocho pasos”:

1. Definición del problema.
2. Obtención de la información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de resultados.
6. Confrontación de costos.
7. ¡Decida!
8. Cuente su historia.

La secuencia de los pasos puede variar, y no son todos necesariamente pertinentes en una situación particular; la obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente en todo el proceso, la resolución del problema es un proceso reiterativo (prueba y error), generalmente cada paso se repite más de una ocasión; por lo tanto, es necesario que aprendamos como analistas a ver los conceptos analíticos en situaciones concretas de la vida cotidiana (Bardach, pp. 201-203).

1. Definición del problema

La primera definición del problema es un paso crucial que debe dar el analista: “1) Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y 2) un sentido de dirección para obtener evidencia e información” (Bardach, p. 204).

Al respecto el autor realiza recomendaciones clave:

- Se debe ir más allá de la retórica del tema.
- Hay temas que se asocian a más de un problema.
- Es importante enfocarse en un solo problema.
- El pensar en excesos y en deficiencias frecuentemente es útil.

- Siempre es valioso examinar las situaciones particulares con ayuda de las herramientas que nos proporciona la visión de las “fallas de mercado”.
- Cuantificar hasta donde sea posible, si no se puede tener los datos precisos, entonces es conveniente utilizar rangos y estimaciones puntuales.
- No perder oportunidades potenciales, no se trata únicamente de componer, sino de mejorar.
- Evitar caer en las trampas comunes en la definición de problemas (como ser escéptico en determinar causas implícitas).
- Repetir este paso una y otra vez.

2. *Obtención de la información*

“En el análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades: pensar (algunas veces en voz alta y con otros) y obtener datos para convertirlos en información” (Bardach, pp. 211-216).

Recomendaciones clave:

- La presión del tiempo es un enemigo para lograr el rigor académico.
- Economizar tiempo en la recolección de datos, concentrarse en aquellos datos relevantes que puedan convertirse en información.
- No perder tiempo recopilando datos sin valor analítico.
- Utilizar analogías.
- Obtener credibilidad y crear consenso durante el proceso de recopilación de información.

3. *Construcción de alternativas*

Las alternativas son “opciones de política” o “cursos de acción” para “solucionar o mitigar el problema” (Bardach, pp. 217-222).

Recomendaciones clave:

- Comenzar en lo general y terminar en lo particular, es decir iniciar con una visión comprensiva, pero en la última etapa del análisis evaluar las principales alternativas (alrededor de tres o cuatro).
- Anotar alternativas de actores políticos clave.
- Tratar de proponer alternativas mejores que aquellas que están en discusión por los actores políticos clave.
- No es necesario conocer las causas de un problema para solucionarlo, pero tener un buen esquema causal suele ser muy útil para sugerir posibles puntos de intervención.
- La base de la simplificación es distinguir entre una alternativa básica y sus variantes.
- Las alternativas no son siempre excluyentes, en ocasiones la mejor opción es la conjunción de alternativas.

4. Selección de criterios

Los criterios no se utilizan para juzgar las alternativas, sino resultados asociados a cada una de ellas (Bardach, pp. 223-233).

Recomendaciones clave:

- Los criterios comúnmente utilizados en el análisis de políticas son: eficiencia (maximizar beneficios y minimizar costos), equidad, igualdad, justicia, libertad y comunidad.
- Hay que ponderar criterios de evaluación conflictivos. Existen dos enfoques generales, el primero es aquel en el que el proceso político se hace cargo de ellos y, el segundo, consiste en que el analista impone una solución.
- Los criterios prácticos, los cuales tienen relación con el proceso de implementación de las políticas son: legalidad, aceptabilidad o factibilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad de la política.

5. Proyección de resultados

De los ocho pasos éste es el más difícil; al menos, existen tres grandes dificultades: 1) la política tiene que ver con el futuro, y nunca estaremos seguros de cómo será este futuro a pesar de tener un buen diseño de políticas; 2) muchas veces se prefiere el optimismo, en vez de realismo en la proyección de los resultados; 3) existe la tendencia, por pura defensa propia, a tratar nuestra proyección de resultados de 51% de confianza como si fuera de ciento por ciento (Bardach, pp. 234-245).

Recomendaciones clave:

- Para cada una de las alternativas de su lista actual, proyecte todos los resultados o efectos que usted u otros actores interesados podrían considerar importantes.
- La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto, prepare sus modelos causales.
- Incluya estimaciones de magnitud.
- Contemple efectos secundarios no deseados.
- Elabore una matriz de resultados.

6. Confrontación de costos

Si ninguna alternativa de política es claramente predominante (mejor resultado en cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas), es necesario confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a las distintas opciones de política (Bardach, pp. 246-251).

Recomendaciones clave:

- Es preferible expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección.

- Cuando los costos y beneficios no son medibles es pertinente elaborar un análisis del “mínimo aceptable”, que permita estructurar indirectamente los costos y los beneficios en alguna medida adecuada.
- Evitar el error común al comparar distintas ponderaciones en términos de alternativas y no de resultados esperados.

7. ¡Decida!

Aunque usted no sea la persona quien toma la decisión, en este momento debe pretender que sí lo es (Bardach, p. 252).

Recomendaciones clave:

- Decida a partir de su propio análisis que llevó a cabo al desarrollar los pasos previos.
- Tiene que convencerse a sí mismo de la factibilidad de la alternativa de política que seleccionó.

8. Cuente su historia

Usted debe ser capaz de explicar su historia básica a cualquier persona en términos lo suficientemente sencillos y realistas, sea de forma oral o escrita (Bardach, pp. 253-260).

Recomendaciones clave:

- Si desea hacer una recomendación clara, debe estar listo para responder y debatir cualquier posible objeción de públicos importantes.
- A menos que el informe sea corto, inicie con un resumen ejecutivo su reporte.
- No tiene que caer en tentación de narrar todos los detalles de los ocho pasos para contar su historia.
- Cuidar los detalles de edición, fuentes y formato del documento.

III. La incidencia en políticas públicas

De acuerdo con Manuel Canto, “podemos definir incidencia en políticas públicas como el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales (en donde necesariamente aparece el gobierno) que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados” (Canto, pp. 264-265).

Así podemos identificar que la incidencia permite ejercer un poder de persuasión e influir en el proceso de la hechura de las políticas públicas, en donde intervienen distintos actores institucionales y no gubernamentales, pero la decisión final de la política pública en la que se pretende influir es una prerrogativa de los tomadores de las decisiones oficiales.¹¹

¹¹ James E. Anderson, *Public Policymaking*, 5ª ed., Nueva York, Houghton Mifflin Company, 2003, p. 57.

El pretender incidir en políticas públicas requiere de las siguientes capacidades y destrezas (todas ellas envueltas en un contexto y, en sus combinaciones, generan diversas estrategias para la incidencia):

- Capacidad organizacional, el funcionamiento sostenible de la organización y un funcionamiento eficaz.
- Destrezas técnicas, concepción de las políticas públicas, diseño, implementación y evaluación de propuestas viables y factibles.
- Destrezas políticas, negociación colectiva, corresponsabilidad con el gobierno y presencia en medios de comunicación.
- Arraigo social, articulación y negociación con diferentes actores, claridad en la participación y presencia en el territorio o sector (Canto, pp. 265-271).

Estas capacidades y estrategias de incidencia también las podemos clasificar en relación con cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas, es decir las que son necesarias por etapa, mismas que Canto esquematiza de la siguiente forma:

Cuadro II.1. Etapas del ciclo de las políticas públicas

	Gestión (formulación)	Implementación	Evaluación
Capacidad organizativa		X	
Destreza técnica		X	X
Destreza política	X	X	X
Arraigo	X	X	X

Fuente: (Canto, p. 272).

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

Courtis, Christian, "Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social", en Sojo, Ana, y Andras Uthoff, *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe*, México, CEPAL-Flacso-Indesol-Fontamara, 2007, pp. 23-58 **[Lectura 1]**.

Abramovich, Víctor, "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales", en *Anuario de derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 13-51 **[Lectura 2]**.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: un manual para la práctica*, México, Porrúa-CIDE, 1998, pp. 13-76 **[Lectura 3]**.

Canto Chac, Manuel (coord.), *Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, 2002, pp. 11-28 **[Lectura 4]**.

Lectura 1

LOS DERECHOS SOCIALES EN PERSPECTIVA: LA CARA JURÍDICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Christian Courtis

INTRODUCCIÓN

El lenguaje de los juristas y aquel de quienes han tenido a cargo el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales han estado, inexplicablemente, divorciados durante demasiado tiempo. A modo de inflexión, este artículo introduce los derechos sociales como perspectiva complementaria a la propia de las políticas sociales, en el marco de la polémica sobre desarrollo humano y reducción de la pobreza en América Latina.

En tal orden de ideas, se abordan, en primer lugar, algunos ejes de la caracterización de los derechos sociales y sus dificultades. En segundo término, se discute la pertinencia del uso de instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos para identificar y dar contenido a los derechos sociales consagrados por las Constituciones de los países de la región. Por último, mediante una aproximación en varios niveles, se presenta un panorama de las garantías de los derechos sociales.

I. EL PARADIGMA DE LOS DERECHOS SOCIALES: ALGUNAS PREMISAS TEÓRICAS

La cuestión de las garantías de los derechos sociales es un tema complejo, en la medida en que aún hay pocas certezas vinculadas a cómo abordarlo conceptualmente. En general, en nuestra región, los derechos sociales, reconocidos tanto en instrumentos constitucionales como internacionales, han tenido un valor más bien declarativo: existen grandes carencias en el modo en que se han traducido en mecanismos concretos de garantía.¹

Para explicar esa situación, deben señalarse algunos problemas. El primero es la idea de que el paradigma de los derechos sociales es todavía un modelo incompleto. ¿Qué significa esto? La noción de “derecho social” no es nueva: tiene ya más de un siglo. Surge a fines del siglo xix y, gradualmente, se va incorporando a constituciones, a leyes locales, a pactos internacionales, especialmente durante la segunda mitad del siglo xx.

Para afirmar que se trata de un paradigma incompleto la cuestión es, claro, con qué paradigma se lo compara (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 47-64; Ferrajoli, 2003, pp. 11-21). Sucede que el paradigma que informa el núcleo de la formación de los juristas, de los jueces, de los abogados, corresponde a una tradición mucho más antigua que la del derecho social: se trata de la tradición del derecho patrimonial, el derecho privado. Lo que aprenden los abogados en la universidad es básicamente el derecho relacionado con los negocios, con los contratos, con el patrimonio, con la propiedad. Esto sucede en la mayor parte de nuestra región. Se trata de un paradigma que ha tardado cuatro o cinco siglos en madurar, y que ha girado centralmente sobre las ideas de propiedad, de contrato y de responsabilidad civil.

Gran parte de los elementos alrededor de los cuales se piensa el derecho, ha tenido que ver con este modelo patrimonialista, moldeado a partir de un sujeto que es propietario, y que tiene ciertas relacio-

¹ Para una discusión más extensa de este problema ver Abramovich y Courtis, 2002, capítulo 1.

nes con otros propietarios. De modo que, aunque en las constituciones o en los pactos de derechos humanos se establezcan derechos sociales, todavía no se ha generado un paradigma completo sobre cómo dar contenido a estas categorías -por lo menos no en una medida comparable a la que sí ha desarrollado el modelo del derecho privado. Las preguntas que debemos contestarnos son: ¿cómo diseñar las relaciones entre los sujetos que son titulares de los derechos? ¿Cuáles son los alcances de estos derechos? ¿Cuáles son las obligaciones que surgen de estos derechos? ¿Quiénes son los sujetos deudores de estos derechos? ¿Cuáles y cómo deberían ser sus instrumentos de garantía o de protección?

Estas herramientas conceptuales han sido generadas en otros campos por la dogmática o doctrina, es decir, por las teorías y categorías que producen los juristas, y que funcionan, esencialmente, como instrumentos pedagógicos de socialización en el mundo del derecho. Pues bien, buena parte de nuestra dogmática, de nuestra academia, se ha dedicado a aquellas áreas del derecho que son las tradicionales: el derecho privado, el derecho de los negocios. Para verificarlo, es bueno preguntarse qué producción local hay con respecto al contenido de algunos derechos sociales, como los derechos a la salud, vivienda, educación o alimentación. La respuesta, en general, es que muy poco, si se la compara con los libros que se publican sobre responsabilidad civil, sobre contratos mercantiles o sobre juicios ejecutivos. La disparidad, la asimetría de la producción, es enorme, porque gran parte de los recursos simbólicos del derecho se han dedicado a proteger a los intereses de los propietarios, a proteger el derecho de propiedad, y no a los derechos sociales que, pese a estar establecidos en una constitución, casi no han tenido desarrollo. Así, por ejemplo, no es nada extraño que en América Latina, cuando se nombra a un abogado, la gente se asuste por su fama de "ave negra". ¿De dónde viene esta idea? De que a los abogados se los relaciona habitualmente con sucesos trágicos: sucesiones, muertes, accidentes de tránsito, reclamos por daños y perjuicios, incumplimientos contractuales, desalojos, divorcios, situaciones por el estilo. Ver a un abogado, a un jurista, como alguien que encarna la defensa o el acceso a derechos sociales aún resulta lejano. Este parece ser todavía un papel secundario del abogado. En las categorías que se enseñan en

las facultades de derecho, la noción de que los derechos sociales son derechos, y de que los abogados pueden colaborar en la defensa de derechos sociales, son aún nociones débiles, fragmentarias, incompletas. Esto no significa que estén completamente ausentes de la enseñanza del derecho, pero hasta el momento han sido insuficientemente articuladas.

Una segunda premisa importante tiene que ver con otra dificultad. El paradigma del derecho social es un paradigma joven en comparación con el del derecho privado. Pero a eso se suma otro problema. La primera manifestación del derecho social, como tal, está relacionada con los derechos vinculados con la situación del trabajo asalariado (Ewald, 1985, pp. 723-8 y 1986, pp. 40-75; Hepple, 1994). Desde el punto de vista histórico, la primera etapa de consolidación de estos derechos ha tenido que ver con la idea de la centralidad del trabajo, que es una idea muy poderosa, y que atraviesa gran parte de las teorías emancipatorias del siglo XIX y XX, entre ellas el marxismo. El trabajo se utiliza como categoría central para entender la sociedad, las divisiones de clases, las luchas de emancipación, la explotación. Y por ende, el nacimiento y desarrollo del derecho social están marcados a fuego por el intento de codificar en términos jurídicos los conflictos relacionados con el trabajo asalariado.

Esta idea está estrechamente relacionada con un cierto modelo de sociedad, que correspondió especialmente al período de oro del Estado de bienestar en los países desarrollados desde la segunda guerra hasta mediados de los años setenta. De acuerdo con ese modelo originario del derecho social, si el trabajo es el lugar central de integración social, las formas de redistribución de la riqueza deben ir vinculadas a la situación del trabajador asalariado.

Ciertamente, este modelo jamás se correspondió demasiado con las condiciones del mercado de trabajo de América Latina. Gran parte del mercado de trabajo de nuestros países ha sido y sigue siendo informal, de modo que este modelo de redistribución deja fuera paradójicamente a las mayorías --a quienes, en teoría, deberían estar destinados los derechos sociales, ya que son quienes están en peor situación socioeconómica.

Sucede que hoy, desde hace casi dos décadas, la idea de un mercado de trabajo asalariado que integre a la gran mayoría de la pobla-

ción, a partir del esquema de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado, también está en crisis en los países desarrollados. Dada la historia anterior, casi todo el esfuerzo que se había hecho hasta entonces para dar un sustento conceptual a los derechos sociales, partió de la idea de su vínculo con el trabajo asalariado. Esto nos coloca tanto a los latinoamericanos como a los europeos frente a un problema común, ya que durante gran parte del siglo xx, muchas políticas sociales también estuvieron destinadas a asignar derechos ajenos a la relación laboral –como los vinculados con la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, la protección familiar– por la vía de asignarle derechos al trabajador y, por cascada, a sus familiares y dependientes (Lipietz, 1997, pp. 40-75; Lo Vuolo, 1995, pp. 1-46; Miravet 2003, pp. 385-411).

Veamos, por ejemplo, cómo están estructurados los sistemas de seguridad social de nuestros países. En gran medida, los sistemas se financian sobre la base de cotizaciones compulsivas al trabajo asalariado: con los aportes del empleador y de un trabajador que cotiza porque está integrado en el mercado formal del trabajo. Si no se está en el mercado asalariado, no se forma parte de ese sistema. Por esto, parte del desafío de pensar sobre derechos sociales hoy en día tiene que ver con cómo concebir esos derechos independientemente de la posición de trabajador asalariado de su titular. Esto, claro, no significa abandonar las luchas en el espacio del trabajo que, por supuesto, siguen siendo fundamentales, sino entender que un gran porcentaje de los habitantes de nuestros países no tienen ni tendrán un trabajo estable, y a veces ni siquiera un trabajo formal.

En gran parte de las sociedades de nuestra región, ingentes sectores de la población sufren condiciones de pobreza y de precariedad frente al trabajo. De modo que seguir asignando derechos sociales por vía de la situación de trabajador asalariado, cubre apenas las necesidades de la “aristocracia” de los trabajadores, es decir, de aquellos que ya están integrados socialmente, pero no las de aquellas personas que están excluidas, que merecerían un mayor porcentaje de la redistribución de riqueza. Este es un problema sobre el que todavía no existen categorías conceptuales demasiado sólidas: el pensamiento y la capacidad de reacción de los juristas y de los reformadores sociales han sido en general lentos, y han quedado muy rezagados con

respecto a una realidad que parece alejarse irreversiblemente del ideal del empleo pleno y estable. Es bueno recordar que esta lentitud no es una dificultad que sólo sea achacable al derecho social: la maduración del paradigma del derecho privado, del derecho patrimonial, ha sido un proceso de cuatro o cinco siglos. El hecho de que la idea de derecho social tenga apenas un siglo, y que aún dentro de esa historia se haya producido una ruptura, un quiebre, relativo a la pérdida de la centralidad del mundo del trabajo, genera la urgente necesidad de crear categorías para pensar los derechos sociales que se adecuen a la realidad en la que nos toca vivir.

Se pueden ofrecer algunos ejemplos que conlleva ese desafío de pensar a los derechos sociales por fuera de la relación de trabajo. Existen algunas particularidades de los derechos sociales que los diferencian de la noción tradicional de los derechos patrimoniales, que estaban pensados únicamente en función individual. ¿Por qué? Primero, porque gran parte de las formas en que las que el Estado satisface derechos sociales requiere una proyección de carácter colectivo: el diseño de servicios concebidos a partir de una noción de escala. Es difícil pensar en la asignación de derechos sociales desde un punto de vista exclusivamente individual —a diferencia de los derechos patrimoniales tradicionales, que estaban pensados desde la perspectiva del individuo propietario—. La satisfacción de derechos sociales, como el acceso a servicios de salud, vivienda, educación, exige necesariamente una planificación de carácter colectivo, una planificación de escala: es imposible pensar en la asignación de un maestro por niño, o de un médico por persona. Se necesita pensar en servicios destinados a cubrir necesidades a partir de dimensiones grupales o colectivas. Esta es una cuestión que no ha sido tematizada por los cultores del derecho privado y patrimonial tradicional, y que requiere un importante esfuerzo para conceptualizarla en materia de derecho social.

Otra cuestión vinculada es la de la distribución de recursos, que siempre son escasos. Mientras que en el caso de los derechos patrimoniales tradicionales, se pensaba sobre la base del interés individual y egoísta del propietario, lo que enfrentamos en el caso de los derechos sociales es la situación de un Estado con recursos escasos, y la necesidad de establecer criterios para fijar prioridades en la asigna-

ción de esos recursos. Las necesidades son infinitas, los recursos pocos. ¿Cómo generar, entonces, categorías que permitan establecer prioridades en la asignación de esos recursos? Ese es un tema completamente ausente en la tradición del derecho privado y del derecho patrimonial tradicional.

Otro indicio del carácter incompleto del paradigma de los derechos sociales se relaciona con la forma en que está organizado el Estado en estas materias. En América Latina, hemos dejado librada a la discrecionalidad administrativa del Estado la gestión de aquellos servicios que satisfacen la mayoría de los derechos sociales, tales como el acceso a educación, atención médica, vivienda, alimentación, asistencia social. En muchos de estos casos, en lugar de normas que establezcan propiamente derechos, tenemos normas que organizan y otorgan competencia a la administración (Cruz Parceró, 2001, pp. 89-112). Mientras los derechos relacionados con el mundo del trabajo han generado mecanismos de participación y de control de otros actores —piénsese, por ejemplo, en la estructura de OIT: patronal, sindicatos y Estado—, en áreas relativas a derechos sociales no relacionados con el trabajo, el margen de discrecionalidad del Estado ha sido prácticamente total. Esa discrecionalidad del Estado ha generado prácticas de carácter selectivo, y orientadas a clientelas políticas, que caracterizan la forma en que se ha asignado el acceso a esos derechos sociales en la mayoría de nuestros países.

Todas estas son cuestiones que revelan la necesidad de pensar categorías que nos sirvan para articular seriamente la relación entre derechos sociales y políticas públicas destinadas a satisfacerlos, de generar estándares que permitan evaluar en términos jurídicos esas políticas y, por ende, de plantear casos en los que se puedan exigir a los poderes públicos aquellos derechos incluidos en constituciones y pactos de derechos humanos. Como veremos, un problema a resolver, a la luz de las cuestiones que ya he señalado, es el de colaborar en la tarea de completar el paradigma de derecho social, mediante el desarrollo de los elementos mínimos que deben estipularse para hablar propiamente de un derecho: definir cuál es el titular, cuál es el deudor, cuál es su alcance y cuáles son los mecanismos adecuados de garantía de ese derecho.

Es pertinente introducir una premisa más: se trata de la cuestión de la complejidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, que incluyen ahora fuertes conexiones con el ordenamiento internacional. Todos ellos están compuestos por capas o escalones distintos: en general, en nuestros ordenamientos, el reconocimiento de derechos sociales se encuentra en las constituciones o pactos de derechos humanos, que tienen una jerarquía privilegiada en la pirámide del ordenamiento jurídico. Pero es evidente que entre ese reconocimiento declarativo en instrumentos privilegiados y la realidad, hay una brecha enorme. Desde el punto de vista técnico, porque la sola inclusión de un derecho en una constitución o en un pacto de derechos humanos no asegura su completa operatividad: esto en la medida en que casi todo derecho requiere de alguna reglamentación, y de la puesta en marcha de actividades destinadas a satisfacerlo y garantizarlo. La reglamentación incluye la especificación del contenido del derecho, el establecimiento de las formas en las que uno puede ejercer el derecho, y las garantías del derecho.

Este es un desafío que plantea esa noción de complejidad. La cuestión no se limita al tema de los derechos sociales, pero también lo incluye. El incorporar pactos de derechos humanos al derecho local agrega más complejidad al asunto. Un sistema jurídico con fuentes diferentes, con una apertura al ordenamiento internacional, obliga a preguntarse cómo trasladar las nociones, conceptos, estándares que vienen del derecho internacional y aplicarlas en el derecho interno. Se trata de problemas técnicos que se les plantean a los juristas de formación tradicional, porque en los sistemas jurídicos de la región la tendencia había sido el hermetismo, la clausura, la escasa relación con la incorporación de nociones provenientes del derecho internacional. El derecho internacional era tradicionalmente un derecho limitado al cuerpo diplomático de un Estado, al manejo de las relaciones exteriores –basta ver el lugar secundario que tiene la enseñanza del derecho internacional en las carreras de derecho–. Los abogados que litigaban en el foro local apenas tenían contacto con el derecho internacional, y la invocación de normas internacionales en su labor cotidiana era extrañísima.

La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos a los ordenamientos internos en muchos casos, con jerarquía

similar a la de la constitución, o al menos superior a la de la ley común ha modificado sustancialmente ese panorama. Esto también implica un aprendizaje por parte de los operadores del derecho –jueces, fiscales, abogados– que no fueron formados en esta escuela, y que no acostumbraban a lidiar con la invocación de normas internacionales.

Dentro del sistema internacional también hay factores que agregan complejidad, como el hecho de contar con varios sistemas que se superponen –casi todos los países de la región son al mismo tiempo parte del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos–. Esto plantea algunas preguntas: ¿cuándo invocar las normas de uno, y cuándo las de otro? ¿cómo se compatibilizan? ¿cómo se articulan? En el momento que nos toca vivir, este problema no se aborda en las facultades, ni los jueces o los abogados están entrenados para resolverlo.

Otro tema importante vinculado con la cuestión de la complejidad es la relación entre sede interna y sede internacional, derecho interno y derecho internacional, acción a nivel interno y acción a nivel internacional. Pese a la globalización, a la regionalización, a la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos, a los intentos de establecer acuerdos de libre comercio, la regulación de los derechos sociales sigue siendo, primordialmente, de carácter nacional y, en alguna medida, hasta de carácter local. Es preciso pensar, entonces, en cómo se trasladan esos criterios internacionales a sede interna, cómo exigir del gobierno nacional, o de los gobiernos locales, la realización de los derechos y la aplicación de los estándares que provienen de esos instrumentos del derecho internacional.

En todo caso, el sistema internacional debe pensarse básicamente como sistema subsidiario. Será útil sólo en la medida en que pueda lograr efectos en el nivel local, porque no es de esperar que todos los problemas planteados a nivel local sean llevados y resueltos en el sistema internacional. Esto supone pensar de manera estratégica las relaciones entre los recursos de carácter local y los de carácter internacional. Para el tema que nos interesa, una estrategia posible consiste en acudir a estándares internacionales, en aquellos casos en que la generación de categorías dogmáticas, de conceptos de inter-

pretación, de categorías para trabajar sobre derechos sociales en el nivel interno ha sido muy pobre: esto será útil en la medida en que se pueda mostrar que la legislación o la práctica interna no se ajusta a los parámetros establecidos internacionalmente. El ámbito internacional funciona muy bien como una fuente de ideas, conceptos, estándares, para considerar la práctica nacional desde el punto de vista jurídico. Debido a que estamos vinculados por los tratados internacionales, podemos decir que estos estándares son obligatorios y sostener, así, opiniones que la dogmática local no había generado, sobre una base de autoridad reconocida normativamente - la de los órganos internacionales de interpretación de los tratados sobre derechos humanos.

II. DERECHOS SOCIALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La situación típica en nuestros países es que existan derechos sociales reconocidos en la Constitución, a veces presentados como fines o metas de políticas públicas, o como deberes del Estado. A esto se agrega la cantidad de tratados internacionales que han ratificado los países de la región, que ofrece una muy buena base para saber a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de derechos sociales.

Para ilustrar la ya mencionada cuestión de la complejidad, tal vez sea un buen ejercicio el de elegir un país cualquiera de la región, y dedicarse a identificar los derechos sociales establecidos en todas las fuentes de derechos fundamentales: la Constitución, los instrumentos del Sistema Interamericano y los instrumentos del Sistema Universal de los que el país sea parte. Así, por ejemplo, en el Sistema Interamericano, pueden identificarse derechos sociales al menos en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Protocolo de San Salvador y en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En el Sistema Universal, los instrumentos clave son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial y la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Existen además otros tratados a tener en consideración: obviamente, en materia laboral y de seguridad social –y además en otras materias, como los derechos de los pueblos indígenas– los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo; como también la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, que se refiere al trato equivalente que debe brindar el Estado que acepta un refugiado, con respecto a los ciudadanos o habitantes del país, en materia de derechos sociales.

Este conjunto de instrumentos internacionales cumple claramente con la función de identificar los derechos sociales. La lista incluye derechos relacionados con el trabajo, en su aspecto individual y colectivo, y además el derecho al trabajo; es decir, el derecho al establecimiento por parte del Estado de políticas que favorezcan el acceso al trabajo; los derechos vinculados con la seguridad social, con la educación, el derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación. En la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se avanzó en la identificación del derecho al agua, como un derecho independiente, vinculado con el derecho a un nivel de vida adecuado. Se podría decir que la idea del derecho a un nivel de vida adecuado es un resumen de estos componentes, que serían aquellos que señalan cuáles son los parámetros necesarios para hablar de un nivel de vida adecuado. Los ejes a partir de los cuales se mide un nivel de vida adecuado son alimentación, vestido, agua, vivienda, salud, educación. Esto parece identificar algo parecido a lo que los autores de la teoría del desarrollo y algunos economistas, llaman bienes o necesidades básicas.

Dentro de los instrumentos que enumeran derechos sociales se encuentran también algunos derechos culturales, y también aquellos vinculados con la protección de ciertos grupos sociales. Algunos son derechos especiales grupales, como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que se han configurado como derechos colectivos. Otros son derechos específicos de protección a personas vulnerables o en situación de vulnerabilidad, sobre la base de la per-

tenencia a una categoría. Los mayores desarrollos en este sentido se han producido en el campo de la protección de los derechos de mujeres, niños, personas con discapacidad y adultos mayores; y, en menor medida, de personas pertenecientes a pueblos indígenas.

Retomemos el tema de la complejidad. Los criterios de interpretación que las normas internacionales han fijado para dar cuenta de esta complejidad apuntan a que, cuando existen varios tratados, o varias normas que versan sobre el mismo derecho, debe preferirse la más extensa a favor del titular del derecho. Este principio hermenéutico se denomina principio *pro homine* (Albanese, 1996; Pinto, 1997, pp. 163-171), y se encuentra reflejado, por ejemplo, en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –pero, más allá de ese reflejo específico, se trata de un principio de interpretación general de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Cuando coexisten varias normas que se refieren al mismo derecho, el principio *pro homine* marca la necesidad de articular normas distintas sobre la base del principio de preferencia de los contenidos de mayor extensión, de modo que le da al intérprete la posibilidad de seleccionar y articular diferentes componentes o partes del mismo derecho que surjan de distintas fuentes.

Supongamos que hayamos identificado los derechos sociales a los que refieren la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables en un país determinado. Para poder operar jurídicamente con esos derechos es necesario, sin embargo, avanzar en un segundo nivel, que es el de la definición del contenido de esos derechos, es decir, el de determinar en qué consiste el derecho, quiénes son sus titulares, a quién obliga, cuál es su alcance. Por ejemplo, cuando se habla del derecho a la salud, uno debe poder definir cuál es la expectativa que está respaldada legalmente, cuál es el titular de esa expectativa, cuál es el deudor que debe cumplir con esa expectativa. También es necesario aclarar qué se puede pedir y qué no, qué queda fuera del alcance del derecho, y qué herramientas de garantía existen, en el caso de que no se cumpla con él.

La reunión de estos elementos hace posible hablar de “derechos” en sentido propio, en un sentido jurídico. Un gran desafío, referido a lo que ya denominé el carácter incompleto del paradigma de los derechos sociales, tiene que ver con que los derechos sociales están

declarados como tales, pero hay una escasa labor de construcción sobre cuál es su contenido, su titular, su alcance, sus herramientas de protección.

Pues bien, sobre el contenido de estos derechos, aunque el Sistema Interamericano aún no ha producido gran cosa, el Sistema Universal resulta muy útil, especialmente a partir de los desarrollos que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque es un tema sobre el cual no sabíamos demasiado. Este Comité, y algunos otros que lo han seguido, como el Comité sobre los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, han avanzado en una tarea de especificación del contenido, de las obligaciones y de situaciones típicas de violación de aquellos derechos sociales que no están vinculados con el trabajo –dado que sobre los derechos laborales, tanto en su faz individual como en la colectiva, sí había una larga experiencia de regulación y estandarización, sobre todo a partir de convenios de OIT–, de modo que su contenido no planteaba tantas dudas. De modo similar, en la mayoría de los países sí existía regulación, jurisprudencia y desarrollos dogmáticos sobre derechos vinculados con el trabajo, y en menor medida sobre seguridad social. Sin embargo, cuando se entra a temas vinculados con derecho a la salud, derecho a la vivienda, o a la educación, el vacío con respecto al contenido era enorme. Casi no hay dogmática producida sobre estos temas; el contenido de estos derechos no se enseña en las facultades ni aparece regulado claramente.

De modo que el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos puede fungir como herramienta para suplir en parte esta falta, porque al menos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado material sustantivo, a partir de sus Observaciones Generales, y de los comentarios o recomendaciones finales a los informes estatales. En este sentido, se han producido avances importantes sobre la definición del contenido de los derechos a la educación, vivienda, salud, alimentación y derecho al agua. Si no se cuenta, en el nivel local, con un desarrollo del contenido de estos derechos, y el país es parte del Pacto Internacional –como es el caso de la gran mayoría de los países de América Latina– se cuenta con una gran fuente de ideas sobre cómo llenar ese contenido, tanto para

los derechos reconocidos en la constitución local, como para la aplicación local del Pacto Internacional.

Pese a que, como ya se dijo, el Sistema Interamericano aún ha producido poco material en esta materia, es importante reconocer que existen formas de conexión conceptual entre los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así, cuando la Comisión o la Corte Interamericana quieren interpretar un término de la Convención Americana, por lo general acuden a lo dicho por otros órganos internacionales del Sistema europeo o del Sistema Universal. Esto significa que, cuando sea necesario interpretar el alcance de los derechos sociales que uno pueda identificar en la Convención Americana, en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana o en el Protocolo de San Salvador, los órganos del Sistema Interamericano acudirán casi seguramente a los desarrollos ya efectuados por órganos de otros sistemas –y, dado que los desarrollos más consistentes en esta materia se encuentran en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible que estas cobren un peso importante en la tarea de definición de los derechos.

Sobre el empleo de documentos tales como las Observaciones Generales y las Consideraciones Finales de los Comités del Sistema Universal, o de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno podría, apoyado en el derecho internacional, señalar que se trata de opiniones vinculantes, o al menos de opiniones que el Estado no puede dejar de tomar en consideración cuando se trata de interpretar los derechos en cuestión. La pregunta es ¿cuán efectivas pueden ser esas opiniones a nivel local? ¿qué va a hacer un juez local, un juez de distrito, un juez de paz, con esta normativa internacional, que no conoce? Antes de deprimirnos por esta constatación, la pregunta pertinente a formular es cuáles son los mecanismos para traducir estos estándares al nivel local. Porque la idea de convertir todo lo que a primera vista aparece como una violación de un derecho social de acuerdo con estándares internacionales en un caso judicial, si los operadores del sistema judicial doméstico no están preparados para ello, es una invitación al fracaso. De modo que, en principio, la utilización local de estos criterios que provienen de órganos internacionales de derechos humanos debe

estar vinculada con una estrategia de varios frentes dirigida, entre otras cosas, a incidir en la formación de políticas públicas en esta materia. Si sirve, además, para sostener un caso, pues mucho mejor.

Para pensar esa estrategia de varios frentes, es útil tener en vista el panorama de garantías posibles para saber en qué espacios se podría incidir mediante la invocación de estándares internacionales, lo cual se abordará seguidamente.

III. DERECHOS SOCIALES Y GARANTÍAS

Tener identificados los derechos sociales y sus contenidos nos sitúa ya en un terreno algo más sólido. Pero para determinar los potenciales alcances de su protección, es preciso establecer cuáles son las herramientas que permiten asegurar la efectividad de esos derechos. Esto nos conduce a la cuestión de la garantía de los derechos. La noción de garantía se refiere, justamente, a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible. La experiencia histórica demuestra claramente que la efectividad de un derecho no puede estar librada sólo a la voluntad de un único órgano estatal –de modo que es necesario pensar las garantías en un sentido múltiple.

Las garantías admiten una clasificación básica, de acuerdo a quién es el encargado de hacerlas efectivas (Ferrajoli, 1999, pp. 37-72 y 2000, pp. 39-46; Pisarello, 2003a, pp. 23-53, 2003b, pp. 137-262 y 2004, pp. 363-386; Aragón, 1995, pp. 67-89; Abramovich y Courtis en prensa, capítulo 3). En este sentido, pueden pensarse en dos tipos de garantías. Por un lado, las garantías de carácter social, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea éste individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado, pueden distinguirse garantías de carácter institucional, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter

político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, esto es, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial, o de cuerpos cuasi-judiciales autorizados a dirimir demandas o denuncias.

Comencemos con las garantías sociales. En este campo se hace visible la cuestión de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Las garantías sociales consisten en gran medida en el ejercicio de derechos que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política. Es decir que un grupo importante de los llamados derechos civiles y políticos tiene una conexión especial con los derechos sociales, en tanto tales derechos, como la libertad de expresión, la libre manifestación, la libertad de prensa, la libertad de asociación –y su manifestación particular en el campo sindical, esto es, la libertad de agremiación–, el derecho a formar partidos políticos y sindicatos, el derecho al voto, el derecho de petición, son derechos que funcionan como instrumentos de incidencia en el ámbito de la determinación y control ciudadano de las políticas sociales, es decir, de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales. Esto hace especialmente relevante su protección para los militantes sociales y sindicales, para las personas que llevan a cabo crítica de las políticas públicas en materia social, porque funcionan como instrumento de crítica al poder, al gobierno. No es raro que América Latina sea una de las regiones del mundo con mayor cantidad de muertos entre sus dirigentes sindicales o dirigentes indígenas. Esto marca una conexión clara entre el carácter instrumental de ciertos derechos civiles y políticos tradicionales, y la posibilidad de garantizar el ejercicio de derechos sociales, que como dije– ha sido subrayada en algunos casos llevados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Hay una dimensión un poco más contemporánea, que está vinculada con lo que a veces se denomina “derecho a la participación”. Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los llamados mecanismos semidirectos de participación, como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito. En un plano similar se encuentran el derecho a ser consultado antes

de la toma de ciertas decisiones (como las que afectan, por ejemplo, a pueblos indígenas), el derecho a participar en audiencias públicas también previas a la toma de decisiones políticas, y el derecho a participar en la formulación del presupuesto (es el caso de las experiencias del denominado “presupuesto participativo”). También hay que destacar el ejercicio de un derecho desarrollado en los últimos años, relacionado con la publicidad de los actos de gobierno, que es el derecho de acceso de información pública: el derecho de todo ciudadano a saber qué hace el gobierno en materias determinadas, en especial cuando emplea el dinero que sale del bolsillo de los contribuyentes (Abramovich y Courtis, 2003, pp. 321-340 y 2000, pp. 223-255). Se trata de una herramienta de gran utilidad como instrumento o garantía de monitoreo de las políticas públicas del Estado en materia social.

Frente a todas estas garantías, el papel de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, es fundamental. El fortalecimiento de la interpretación de estos derechos tiene el efecto de robustecer los mecanismos de participación y control ciudadano de las políticas sociales del Gobierno, que son uno de los instrumentos privilegiados de satisfacción de derechos sociales. Entre los avances regionales que es importante mencionar se encuentra la jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de derecho a la asociación y libertad de expresión, y el trabajo de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la información pública.

Estos derechos son los que se ejercen en tanto ciudadanos, como integrantes de una comunidad política: se trata de formas de protección del interés del ciudadano ante la gestión pública. Pero, además, existe la noción de la auto-tutela de derechos, la garantía del derecho llevada a cabo por su propio titular.

El ejemplo paradigmático de estos mecanismos de auto-tutela es el derecho de huelga; es decir, aquel que está vinculado con la iniciativa de los trabajadores para bloquear decisiones de la patronal, que pueden ser contrarias a sus intereses. En este campo el Sistema Interamericano no ha producido aún estándares sustantivos, de modo que la referencia más importante sigue siendo la de los convenios de la OIT en la materia.

El molde del derecho de huelga puede reconocerse en otra serie de formas de auto-tutela que no están vinculadas a la situación de trabajo: por ejemplo, los boicots de consumidores, las tomas de espacios públicos, las tomas de tierra, la ocupación de viviendas ociosas. El ejercicio de formas de auto-tutela sólo se justifica en la medida en que constituya la respuesta a situación grave, como por ejemplo, la falta de acceso a un bien que constituye el objeto de un derecho social, como vivienda, alimentación o trabajo.

Esta cuestión nos lleva a otra dimensión, que está cobrando cierta importancia en el Sistema Interamericano, que es la de criminalizar la protesta social. En un panorama continental caracterizado por la exclusión y la marginación social, y por el crecimiento de las diferencias entre ricos y pobres, gran parte de estas manifestaciones de auto-tutela son la única respuesta que tienen los colectivos excluidos, ante el incumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones contraídas en materia de derechos sociales, o ante la gran corrupción o ineficiencia que caracteriza a las políticas sociales que deberían estarles destinadas. Muchas veces en nuestros países, la respuesta del Estado es criminalizadora, penalizadora: se hace uso del aparato represivo del derecho penal para reprimir la protesta social (Gargarella, 2000, pp. 285-293; Gargarella (en prensa). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido ya varias audiencias especiales sobre esta cuestión, que parece ser un tema que atraviesa todos nuestros países. Ante los incumplimientos, ante falta de efectividad de las políticas sociales, la reacción de parte de la población es la de organizarse y ejercitar formas de auto-tutela, que en la medida en que los incumplimientos son más graves, afectan más derechos o intereses de terceros. Pero estas acciones constituyen una de las pocas herramientas de los colectivos excluidos para participar en política. En este sentido, algunos de los estándares internacionales de protección de derechos humanos también son útiles, por lo menos en un sentido defensivo, para vedar o limitar el uso de la fuerza penal del Estado.

Además de las garantías sociales, existen garantías de tipo institucional. Básicamente, quienes llevan a cabo la articulación de esta garantía son instituciones públicas –aunque exista alguna instancia de iniciativa por parte de los actores sociales–. Entre ellas, co-

menzaré por las llamadas garantías políticas, que son las que están en cabeza de aquellos poderes que, en la tradición constitucional occidental, se denominan poderes políticos: el Legislativo y el Ejecutivo.

Una primera consideración importante es que buena parte de los derechos sociales tiene un asidero en la Constitución, lo cual significa la aplicación de algunas técnicas de garantía desarrolladas tradicionalmente para derechos civiles y políticos, a los derechos sociales. ¿Cuáles son estas técnicas de garantía? Una es la idea de que, cuando un derecho está establecido en la Constitución, tiene un contenido mínimo esencial que no puede ser violado por el legislador ni por las autoridades políticas (Gavara de Cara, 1994; Martínez-Pujalte, 1997; Jiménez Campo, 1999, pp. 66-80; y Prieto Sanchos, 2003, pp. 217-260). Que un derecho esté incorporado a una constitución implica la obligación, puesta en cabeza del cuerpo legislativo e, indirectamente, de la Administración, de respetar este contenido mínimo esencial, por debajo del cual cualquier política, por acción u omisión, puede ser violatoria del derecho.

Dada la ya mencionada escasez de desarrollo doctrinario local en materia de contenido mínimo esencial de los derechos sociales, la apelación a los estándares elaborados, por ejemplo, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, constituye un elemento imprescindible para dotar de sentido a los derechos sociales establecidos en nuestras constituciones.

Una segunda garantía vinculada con la constitucionalización de los derechos sociales tiene que ver con las condiciones para su reglamentación: concretamente, con la denominada “reserva de ley” (Rubio Llorente, 1993, pp. 319-332 y 333-367; y Jiménez Campo, 1999, pp. 46-48 y 61-66), es decir, con la obligación de desarrollar en sentido formal el contenido de cualquier derecho fundamental que se ha establecido en la Constitución o en un pacto de derechos humanos mediante una ley. Este momento, que es el legislativo, requiere de la incidencia de la comunidad, de los actores civiles, por la vía del empleo activo de las garantías sociales. Si no se hace transparente y se fiscaliza el momento de conversión de ese derecho –que aparece de forma más o menos genérica en la Constitución o en un pacto de

derechos humanos– en una ley y, especialmente, en su reglamentación, se pierde el nivel de incidencia central. La utilización de las garantías sociales tradicionales, que están vinculadas con la participación política, debería estar dirigida a la discusión sobre cuáles y cómo son las leyes que garantizan y reglamentan el contenido de esos derechos.

En muchos de nuestros países, este momento se ha abandonado, porque hay una cierta renuencia por parte del movimiento social a participar activamente en el proceso de fijar a los poderes políticos el marco de discusión sobre cómo van a garantizar estos derechos. ¿Qué ideas están vinculadas con la noción de “reserva de ley”, o con la noción de reglamentación de los derechos por vía legal? Primero, la de generalidad y universalidad de la ley (de Cabo Martín, 2002, pp. 47-60). Nuevamente, se trata de una concepción que surge de la concepción liberal burguesa del siglo XIX, con respecto a la seguridad jurídica, pero que debe ser aprovechada también para los derechos sociales –para evitar, en la mayor medida posible, que las técnicas para satisfacer derechos sociales se limiten a la generación administrativa de programas focalizados, asignados a clientelas políticas, que no otorgan derechos, sino más bien prestaciones discrecionales, reversibles o revocables.

De modo que, si se desprecia el valor de la garantía de la reserva de ley y, en general, el valor de la ley, lo que encontramos –en lugar de la disciplina de un derecho en sentido general y universal– es un mar de pequeños programas que no están vinculados entre sí, y que le conceden a una Administración gestionada de acuerdo a criterios partidistas la discrecionalidad de otorgar o quitar prestaciones según su arbitrio. En consecuencia, así no tenemos derechos, sino planes o programas sin mecanismo de fiscalización alguno, destinados a cubrir discrecionalmente ciertas necesidades.

Subrayar la utilidad de la noción de la generalidad y universalidad de la ley es esencial para discutir también el contenido de nuestros derechos sociales. Parte de la legislación que es la base de nuestros países en el siglo XIX, la codificación civil, que sigue constituyendo el pilar de la formación de los abogados en nuestras facultades de derecho puede ser interpretada como el intento de establecer, por vía de una ley general y abstracta, el contenido de un derecho: el dere-

cho de propiedad. Deberíamos tener la capacidad de hacer lo mismo para discutir el contenido de derechos sociales, tales como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación.

¿Qué aportes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos pueden ser útiles para robustecer esta garantía? De la insistencia de los pactos internacionales de derechos humanos –tanto los del sistema universal, como los regionales– en la importancia de las medidas de carácter legislativo para asegurar la plena efectividad de los derechos, incluidos los derechos sociales, pueden desprenderse algunas herramientas concretas de incidencia. Para ello, es útil revisar la tendencia de casi todas las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales referidas a derechos sociales en particular, la relativa a la necesidad de plasmar esos derechos en normas legislativas que aseguren su contenido. En sentido similar pueden destacarse la Opinión Consultiva OC-6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la importancia de la ley en sentido formal como instrumento de garantía de los derechos humanos establecidos por la Convención Americana.²

Junto con estas dos garantías –la garantía del contenido mínimo esencial de los derechos sociales, y la garantía de la reserva de ley en la reglamentación de derechos sociales– es necesario desarrollar herramientas de análisis capaces de evaluar la concreción o el incumplimiento de principios fundamentales en materia de derechos sociales: la prohibición de discriminación, el principio de preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación, y la prohibición de regresividad o de retroceso social. En todos estos casos, el empleo de los estándares desarrollados por el Sistema Universal y –al menos en materia de prohibición de discriminación–³ por el Interamericano de protección de los derechos humanos es imprescindible.

² Ver Corte Internacional de Derechos Humanos, “La Expresión «Leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6; *Caso Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, par. 159.

³ En este sentido, los argumentos más relevantes del Sistema Interamericano provienen de la ya citada Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Un problema vinculado con el de la garantía legal de los derechos sociales tiene que ver con el hecho de que la forma de satisfacer muchos derechos sociales –especialmente los que están relacionados con la seguridad social, la salud, la vivienda y la educación– requiere necesariamente la constitución de un servicio público, o algún tipo de servicio controlado por el Estado, que garantice ese derecho para una población determinada, es decir, que distribuya socialmente ese derecho entre sus titulares. Por varias razones, especialmente por lo que ya he llamado razones de escala, el diseño de esos servicios destinados a satisfacer derechos sociales –seguridad social, salud, vivienda y educación– implica: primero, la satisfacción de estos derechos a partir de la consideración colectiva o grupal de los destinatarios del servicio; segundo, la asignación de recursos y la planificación del establecimiento y del funcionamiento del servicio no sólo a corto, sino también a mediano o a largo plazo. Es difícil pensar en el funcionamiento de sistemas tales como el educativo, el sistema de salud o el sistema de seguridad social con una planificación que se limite al corto plazo. Uno piensa el sistema educativo como un sistema integrado que tiene fases sucesivas que pueden sumar veinte o más años, desde el preescolar a la educación superior. Lo mismo pasa con el sistema de salud, y con el sistema de seguridad social. Se trata de sistemas que requieren un cronograma de planificación y un cronograma de monitoreo bastante más largo que el corto plazo o la situación inmediata.

Y esto requiere instrumentos de seguimiento y de control distintos a los que el derecho tradicional nos tiene acostumbrados. La forma tradicional de control jurídico de las obligaciones del Estado o de los particulares es el litigio judicial, que abordaré a continuación. Sin embargo, el litigio judicial resulta poco adecuado para monitorear el funcionamiento a mediano y largo plazo de estos sistemas –el sistema de salud, la seguridad social, el sistema educativo– en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados. Para este tipo de monitoreo, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos proporciona fuentes de inspiración bastante útiles, ya que el tipo de técnicas o destrezas que están vinculados con el sistema de informes, y más precisamente con la elaboración construcción de contrainformes, informes alternativos o “in-

formas sombra” por parte de organizaciones de la sociedad civil implica también desarrollar capacidades de monitoreo de acciones y resultados periódicos –es decir, capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las políticas estatales destinadas a satisfacer derechos sociales dentro de plazos temporales determinados.

Algunos conceptos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio de progresividad (y la correlativa prohibición de regresividad) (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 92-116) son una herramienta útil para los actores sociales que pretenden controlar una política pública. Para que ese concepto sea operativo, es necesario un seguimiento temporal que va bastante más allá de la denuncia de un caso concreto. Para llevar a cabo ese seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de monitoreo, tales como el empleo de indicadores de acciones y de resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de benchmarks (hitos, o parámetros), capaces de medir el sentido y la eficacia de una política pública (Kirby 2003, pp. 325-346; y Tomaševski, 1995, pp. 389-401). Para ello se requiere cierta capacidad técnica y una tarea constante de recopilación y actualización de datos. El principio de progresividad en materia de derechos sociales requiere la evaluación de las acciones estatales y de sus resultados a lo largo del tiempo –de lo contrario, es imposible afirmar si la situación de un derecho tal como el derecho a la salud o el derecho a la vivienda ha avanzado, se ha estancado o ha retrocedido–. Por ejemplo, para saber si el Estado cumple con la obligación de progresividad en materia de derecho a la salud, son necesarios al menos datos relativos al nivel de cobertura del sistema sanitario –y su comparación con niveles anteriores y con niveles posteriores–, y con algunos resultados tales como los índices de mortalidad infantil, de incidencia de enfermedades endémico-epidémicas, etcétera.

Para ello, como he dicho, no basta con la formación tradicional de los abogados, que están mayormente entrenados para llevar a los tribunales casos individuales, sino que es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas deriva-

das de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas que se ha fijado el Estado, y cómo ha cumplido el Estado con ellas en un lapso determinado. Para llevar a cabo esta tarea en materia de derechos sociales, resultan de suma utilidad las directrices desarrolladas por los distintos Comités establecidos por los Pactos del Sistema Universal –en especial, las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las del Comité de los Derechos del Niño– para la elaboración de informes estatales: estas directrices detallan la información necesaria para evaluar la situación de un derecho. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado demasiado en esta dirección, una tarea concertada en este campo por parte de las organizaciones de la sociedad civil de nuestra región podría mejorar la efectividad de algunos mecanismos de seguimiento de derechos humanos del Sistema. Así, por ejemplo, queda pendiente la tarea de puesta en funcionamiento de los mecanismos de informes del Protocolo de San Salvador y de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Personas con Discapacidad –una vez puestos en marcha, su efectividad dependerá en gran medida de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de producir contrainformes sólidos–. En el mismo sentido, sería una estrategia importante para mejorar la calidad y la efectividad de algunas de las facultades de promoción de los derechos humanos de la Comisión Interamericana –de la elaboración de informes nacionales y temáticos, y de la realización de audiencias temáticas.

Amén de su utilidad para elaborar contrainformes destinados a los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, las técnicas dirigidas a diagnosticar o informar la situación de un derecho social permiten establecer una forma de monitoreo interno permanente: un mecanismo de seguimiento de políticas públicas y de alarma para detectar e incidir en aquellos supuestos en los que las políticas que resulten regresivas, ineficientes u ofrezcan resultados mediocres.

Esto nos lleva a otra cuestión estrechamente relacionada con las posibilidades de llevar adelante ese monitoreo: se trata del principio de publicidad de la actividad gubernamental y del acceso a la información pública. Desde luego, no podremos controlar las políticas sociales si no sabemos qué hace el Estado para satisfacer derechos,

cómo destina partidas presupuestarias, qué resultados obtiene, qué indicadores usa para evaluar sus políticas públicas. Sin la existencia de instrumentos legales que aseguren el derecho de la población a acceder a información pública, hay pocas posibilidades de monitorear políticas públicas. Se trata de un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil, ya que para controlar políticas públicas, especialmente en materias complejas como vivienda, educación, seguridad social, se requiere cierta capacitación técnica y fundamentalmente contar con los datos relevantes.

Otra garantía institucional importante de todo derecho –incluyendo los derechos sociales– es el presupuesto. Está claro que ninguno de los derechos sociales que he mencionado –salud, vivienda, educación– pasa de ser una mera promesa si no existen partidas presupuestarias destinadas a hacerlos efectivos. Esto hace del procedimiento de formulación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto una instancia de importancia fundamental para la satisfacción de los derechos sociales, y para la fiscalización ciudadana de esa satisfacción (FUNDAR, 2002). El presupuesto es el instrumento legislativo que marca en gran medida la política pública que lleve a cabo la Administración en materia de derechos sociales. Por ejemplo, aun cuando existan garantías jurisdiccionales, y los jueces condenen al Estado a realizar obras o cubrir prestaciones sociales, la efectividad de las sentencias dependerá en gran medida de la efectiva previsión de partidas presupuestarias al efecto.

En algunos países de la región se han desarrollado instrumentos concretos que permiten la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto –es el caso del presupuesto participativo en muchas ciudades de Brasil (Genro y de Souza, 1998; y Villasante y Garrido, 2002).⁴ Pero en otros casos, es necesaria la activación de las ya mencionadas garantías sociales para hacer transparente el proceso presupuestario –es decir, para impedir que ese proceso se opaque y quede sujeto únicamente a la dinámica endógena del sistema político–. La incidencia de estas garantías sociales es imprescindible para instalar una discusión clara acerca de cuáles son las decisiones que

⁴ Ver, por ejemplo, sobre la experiencia de Porto Alegre (Genro y de Souza, 1998), y en general (Villasante y Garrido, 2002).

se toman en materia presupuestaria para hacer efectivos aquellos derechos establecidos en la Constitución, en los pactos de derechos humanos y en la ley. Se trata de un momento fundamental para hacer visible y discutir qué prioridades asume el Estado y qué medios económicos va a destinar para asegurar la satisfacción de estos derechos. El movimiento por una fiscalización ciudadana del proceso presupuestario puede articular, además, la agenda de las organizaciones de derechos humanos con otras agendas, centradas en la demanda por una mayor transparencia de las decisiones políticas, por el acceso a la información pública y por el control de la corrupción.

Si las organizaciones de la sociedad civil no tienen capacidad de incidencia en materia presupuestaria, se pierde la oportunidad de fiscalizar uno de los instrumentos que define en gran medida el rumbo que tomarán las políticas sociales del Estado. Para que esto no suceda, también son útiles algunas de las técnicas relacionadas con la elaboración de contrainformes para los comités del sistema universal de derechos humanos. Los lineamientos para la elaboración de informes proporcionan algunas nociones sobre cómo hacer el seguimiento presupuestario de ciertos derechos. Por ejemplo, al menos dos nociones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –también recogidas en el texto del Protocolo de San Salvador– suponen necesariamente la evaluación de dimensiones presupuestarias: la noción de “progresividad” y la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”. La obligación de “progresividad” requiere del Estado una mejora constante en la situación de goce de los derechos sociales: para ello, uno de los parámetros a evaluar diacrónicamente es la previsión de partidas presupuestarias para satisfacerlos. La obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” supone la posibilidad de evaluar el empleo de los recursos públicos, y la priorización que el Estado haga de ellos –por ejemplo, mediante la comparación del porcentaje presupuestario destinado a satisfacer derechos sociales con el destinado a otros gastos que no corresponden a la satisfacción de derechos humanos–. La obligación requiere también que el Estado agote sus esfuerzos para acudir a la cooperación internacional si no tiene capacidad de mejorar progresivamente la efectividad de los derechos sociales previstos en los pactos internacionales.

Por último, y sin ánimo de exhaustividad, algunas garantías políticas están vinculadas con formas de diseño institucional que establecen controles mutuos entre los poderes políticos, controles internos de los propios poderes, y algunas formas de control externo. En este ámbito, el del control externo, se sitúa la tendencia, verificada en gran parte de los países latinoamericanos, de creación y asignación de funciones de control político –amén de algunas facultades jurisdiccionales, que comentaré después- a *ombudspersons* o instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, tales como Defensorías del Pueblo, Defensorías del Habitante y del Ciudadano, Procuradurías de los Derechos Humanos, Comisiones de Derechos Humanos, etc. La tarea de estas instituciones debe guiarse por los estándares producidos internacionalmente en materia de derechos humanos.

La otra cara de las garantías institucionales son las garantías de carácter jurisdiccional. Las garantías jurisdiccionales son instrumentos –que tradicionalmente adoptan la forma de acciones, recursos, demandas o quejas– que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente –habitualmente, el Poder Judicial u órganos cuasi-judiciales– con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor –la realización de la acción debida, la anulación de la indebida, reparaciones o penas (Guastini, 1999, pp.185-186). Gran parte de la educación de los abogados gira en torno al modo de funcionamiento de estas garantías: cuando una persona incumple con una obligación que le impone un derecho, se inicia una demanda para que un juez certifique la existencia de una violación y le imponga una obligación determinada, como la de cumplir, o una sanción determinada, como la de reparar o ir a la cárcel. Esta es la estructura básica de las garantías jurisdiccionales.

También en torno a este tema hay que enfrentarse a una serie de obstáculos históricos vinculados con la posibilidad de articular garantías jurisdiccionales en defensa de derechos sociales. Sumariamente, trataremos dos de ellos (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 37-46 y 121-132).⁵ Primero, un obstáculo de carácter ideológico, ya

⁵ Para un análisis más completo, remito a estos autores.

que tradicionalmente se ha dicho que los derechos sociales no son justiciables: típicamente, se los ha considerado derechos “programáticos”, dirigidos a motivar la acción de los poderes políticos y no a ser aplicados por los jueces. El derecho internacional de los derechos humanos –especialmente el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– ofrece buenos argumentos para refutar ese prejuicio, dando la pauta de que un componente necesario de los derechos sociales es la previsión por parte del Estado de recursos suficientes, dentro de los que se destacan los recursos de carácter judicial o equivalente⁶ en los casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor –que habitualmente es el Estado, aunque los deudores de derechos sociales también pueden ser sujetos de carácter privado, como en los casos de privatización de ciertos servicios públicos, tales como los de salud, educación o seguridad social.

Mientras en muchos países de la región sigue primando la idea tradicional de que los derechos sociales no son justiciables, existen en varios países –Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela– muy buenos ejemplos de prácticas en que los jueces hicieron justiciables derechos tales como los derechos a la salud, vivienda o educación –tendencia que marca una pauta de ruptura de la tradición dominante en esta materia. Esta tendencia confirma muchos de los desarrollos en la materia efectuados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado aún claramente en esta dirección, existen algunos indicios de posible empleo del mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –y, finalmente, ante la Corte Interamericana– como mecanismo de justiciabilidad en el plano internacional, en especial por vía de la protección indirecta de derechos sociales, o de su interconexión con derechos civiles o políticos.

De todas maneras, más que confiar únicamente en el desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad en el plano internacional –cuyo

⁶ Ver, al respecto Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” (1990), pár. 5.

desarrollo es generalmente más lento-- las organizaciones de la sociedad civil deberían poner énfasis en las posibilidades de desarrollo de la justiciabilidad de los derechos sociales en el nivel local, mediante la articulación *pro homine* de estándares constitucionales, de aquellos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de los contenidos de las leyes que reglamentan derechos sociales. Si el Sistema Interamericano ayuda en la materia, mucho mejor --pero el espacio central de desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad de los derechos sociales sigue siendo el de la jurisdicción doméstica.

Otro obstáculo común en materia de justiciabilidad de los derechos sociales concierne a la falta de mecanismos judiciales o mecanismos procesales adecuados para tutelar estos derechos. Ya se mencionó que la satisfacción de derechos sociales requiere en algunos casos remedios o medidas de alcance colectivo. Nuestra tradición procesal sigue atada fuertemente a una tradición vinculada con el modelo de litigio individual y patrimonialista, a partir de la cual fueron diseñadas la mayoría de las acciones típicas de los Códigos procesales tradicionales vigentes en la región. La situación-tipo sobre la cual se ha diseñado esas acciones es la del litigio interindividual: las acciones están pensadas sobre la base de que hay un conflicto entre dos personas, cuyos intereses agotan el sentido del pleito.

En materia de derechos sociales es evidente la necesidad de revisar este modelo y pensar en acciones procesales de carácter colectivo o de carácter supraindividual. Cuando la protección de derechos sociales exige la discusión de violaciones de alcance colectivo, la representación de un grupo o colectivo en juicio o la necesidad de tomar una medida como solución o remedio al caso que tenga impacto colectivo, las acciones individuales tradicionales presentan evidentes limitaciones. Corresponde en gran medida a la doctrina sugerir modelos de acciones colectivas capaces de enfrentar estos desafíos --la doctrina procesal de la región ha trabajado en gran medida en ese sentido: resultado de ello ha sido la propuesta de una ley latinoamericana modelo de acciones colectivas, que recoge las ricas experiencias de varios países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia (Gidi y Ferrer Mac-Gregor, 2003a y 2003b). Mientras el legislador de nuestros países no dé pasos en este sentido, y no renueve

el arsenal de acciones a disposición de los justiciables, la tarea de “adecuación” de las acciones procesales tradicionales recacrá en la imaginación de los litigantes y en la creatividad de los jueces. Aunque sobre el punto la experiencia del Sistema Interamericano es aún reciente, varios casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido sensibles a la dimensión colectiva de ciertas violaciones a los derechos humanos, y a la necesidad de adoptar remedios de alcance colectivo, que trasciendan el interés de las víctimas particulares que han iniciado los procedimientos ante la Comisión.⁷ Me parece que parte de estos desarrollos pueden ser justificados doctrinariamente a partir de una interpretación renovada de la noción de “recurso judicial efectivo”, prevista por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque se trata de una obligación de los Estados parte –en cuanto a proveer y desarrollar recursos rápidos y sencillos, u otros recursos efectivos ante la violación de derechos fundamentales–, puede suponerse que la exigencia de efectividad de los recursos jurisdiccionales también debe guiar a los procedimientos contenciosos de protección de los derechos humanos en sede internacional. Los desarrollos en este sentido de la Corte Interamericana permiten imaginar algunas adaptaciones de esa tendencia a las jurisdicciones domésticas.

Algunas objeciones a la posibilidad de establecer garantías jurisdiccionales para los derechos sociales han hecho hincapié en la falta de determinación concreta del contenido de estos derechos, y en la limitación de los recursos para satisfacerlos. La vía jurisdiccional abriría la puerta para reclamos extraordinarios de quienes tienen mayor acceso a los estrados judiciales, que no son necesariamente quienes más necesidades tienen.

Estas preocupaciones, sin duda legítimas, requieren una atención específica al menos en dos frentes. El primero, que ya he abordado, es la preferencia por la especificación del contenido de los derechos sociales por medio de la ley, entendida ésta en sentido formal, como norma general emanada del órgano representativo. Desde el punto de vista procedimental, además de la legitimidad electoral, se

⁷ Ver Corte Internacional de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez. *Vs. Guatemala. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 19 de noviembre 2004, Serie C No. 116, párs. 48 y 110.

trata del instrumento jurídico que requiere de mayor consenso político y el que supone mayor publicidad y transparencia. Desde el punto de vista del contenido, la generalidad de la ley, la definición de los titulares y del alcance de los derechos sociales en términos universales, permite identificar más claramente en qué consisten el derecho y sus correlativas obligaciones, y qué previsión presupuestaria debe hacer el Estado para satisfacerlo. De este modo, hay menos espacio para la asignación discrecional, a partir de criterios meramente partidarios u orientados a clientelas políticas del gasto en materia social. Queda más claro así quién puede reclamar un derecho ante los tribunales, qué puede reclamar, y de qué recursos se dispone para satisfacer los derechos previstos legalmente.

La segunda cuestión está vinculada con un problema grave en América Latina: el del acceso a la justicia y, en especial, el acceso a los servicios de un abogado que pueda representar legalmente casos de derechos sociales. El problema es grave porque en nuestros países la profesión de abogado sigue organizada en gran medida sobre la base exclusiva del lucro: se presupone que detrás de cada problema jurídico existe incentivo lucrativo suficiente para que un abogado defienda un caso. La realidad es muy otra: existen importantes “fallas del mercado” y pocos incentivos para que los abogados movidos primordialmente por el fin de lucro defiendan los derechos de gente de escasos recursos –justamente a quienes pretenden beneficiar los derechos sociales–. Este problema requiere una profunda discusión de las formas de acceso de la población con bajos recursos a los servicios jurídicos, frente a las cuales podrían pensarse una serie de alternativas: el subsidio estatal de la abogacía de “interés público” o sin fines de lucro, el establecimiento de obligaciones de carácter social sobre los miembros de la profesión, el desarrollo del litigio *pro bono*, la promoción del establecimiento de clínicas jurídicas o de despachos jurídicos gratuitos en las escuelas de derecho, la previsión de un servicio estatal de defensa pública en materias no penales, la simplificación procesal, etcétera. Los abogados tienen el monopolio –establecido legalmente– de la representación de intereses jurídicos de toda persona ante los tribunales: por, ello, es necesario establecer formas de regulación que eviten que ese monopolio se traduzca en una privación del acceso a la justicia por parte de los sectores más necesitados de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis, “Acceso a la información y derechos sociales”, en Víctor Abramovich, María José Añón, y Christian Courtis, (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 321-340.
- _____, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 47-64 y 92-116.
- _____, “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de derecho de la Comunicación*, núm. 1, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000, pp. 223-255.
- _____, *El umbral de la ciudadanía. Los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, en prensa, (s/f), cap. 3.
- Albanese, Susana, “La primacía de la cláusula más favorable a la persona”, en Revista *La Ley*, Buenos Aires, t. 1996-C-518.
- Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder: introducción a la teoría constitucional del control*, Buenos Aires, 1995.
- Cruz Parcero, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero, y Rodolfo Vázquez, (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2ª ed., 2001, pp. 89-112.
- de Cabo Martín, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 47-60.

- Ewald, François, "A concept of social law", en Günther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986, pp. 40-75.
- _____, "Le droit du travail: une légalité sans droit?", en *Droit Social*, núm. 11, 1985, pp. 723-8.
- Ferrajoli, Luigi, "Estado social y Estado de derecho", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp.11-21.
- _____, "Garantías", en Revista *Jueces para la Democracia* núm. 38, Madrid, julio, 2000, pp. 39-46.
- _____, "Derechos fundamentales", en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 37-72.
- FUNDAR, Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales, Fundación Ford-FUNDAR, México, 2002.
- Gargarella, Roberto, "Expresión cívica y 'cortes de ruta'", en Felipe González y Felipe Viveros, (eds.), *Igualdad, libertad de expresión e interés público*, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales núm. 10, Santiago, 2000, pp. 285-293.
- _____, "El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema", en Roberto Gargarella, (ed.), *El derecho de resistir al derecho*, Buenos Aires, Miño y Dávila, en prensa, (s/f).
- Gavara de Cara, Juan Carlos, *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Gidi, Antonio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003a.
- _____, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003b.
- Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, EUDEBA- IEF CTA, 1998.

- Guastini, Riccardo, "Derechos", en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 185-186.
- Hepple, Bob (comp.), *La formación del derecho del trabajo en Europa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.
- Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- Kirby, Michael, "Indicators for the implementation of human rights", en Janusz Symonides, (ed.), *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Ashgate-UNESCO, Aldershot, 2003, pp. 325-346.
- Lipietz, Alain, *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, Madrid, Trotta, 1997.
- Lo Vuolo, Rubén, "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en Rubén Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila, 1995, pp. 1-46.
- Martínez-Pujalte, Antonio Luis, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 66-80.
- Miravet, Pablo, "El ingreso ciudadano", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 385-411.
- Pinto, Mónica, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores del Puerto, 1997, pp. 163-171.
- Pisarello, Gerardo, "Los derechos sociales como derechos exigibles: virtualidades y límites de una consigna", en *Estudios sobre Derechos Humanos*, San Salvador, FESPAD ediciones, 2004, pp. 363-386.
- _____, "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003a, pp. 23-53.

- _____, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona, Icaria/Observatorio DESC, 2003b, 137-262.
- Prieto Sanchís, Luis, “La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades”, en *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 217-260.
- Rubio I.lorete, Francisco, “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)” y “Principio de legalidad”, ambos en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 319-332 y 333-367.
- Tomaševski, Katarina, “Indicators”, en Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas, *Economic Social and Cultural Rights. A textbook*, Londres, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1995, pp. 389-401.
- Villasante, Tomás y Francisco Javier Garrido (orgs.), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*, Madrid, Cimas-IEPALA. 2002.

Lectura 2

Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales¹

Victor Abramovich*

Introducción

En América Latina existe hoy un renovado impulso para una nueva generación de políticas sociales concebidas como acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población, tales como los pueblos indígenas y los afrodescendientes. También se han encarado algunas estrategias públicas novedosas para la inclusión social de las mujeres en la esfera política y el mercado de trabajo².

Al mismo tiempo se desarrolla un serio debate sobre la débil institucionalidad de ciertas intervenciones de política social, basadas en el reconocimiento de beneficios particularizados y meramente asistenciales, que excluyen el lenguaje y la lógica de los derechos. Este tipo de intervención estatal se caracteriza por la falta de transparencia, la ausencia de mecanismos de participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y por favorecer la manipulación de las prestaciones y la asistencia, a través de prácticas clientelares que definen la relación entre la administración y quienes acceden a los beneficios que se distribuyen. Al mismo tiempo acaban consolidando un campo de acción de la administración pública con un alto grado de discrecionalidad, que funciona como una zona ajena al derecho, en el que se obstaculiza cualquier forma de control ciudadano e institucional. Este tipo de políticas de baja institucionalidad, se combina con la degradación de los derechos laborales, sindicales y de la seguridad social, como resultado de las reformas implementadas en la última década en el ámbito del mercado del trabajo y en los sistemas de jubilaciones y pensiones.

Estas discusiones en el ámbito de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo a nivel regional no han sido mayormente afectadas por la evolución del derecho internacional de derechos humanos, en cuanto al alcance de las obligaciones del Estado de proteger ciertos derechos fundamentales en el ámbito social.

Paradójicamente, pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, en particular, referidos a la pobreza y la exclusión y su relación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión. En tal sentido

* Abogado, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ver notas del texto a partir de la página 42. Este artículo se encuentra disponible en www.anuarioicdhu.uchile.cl

basta señalar que muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo, utilizados por las agencias de cooperación y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno, la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) refieren las mismas cuestiones que en el campo de los derechos humanos describen el alcance de los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, entre otros. En ocasiones, el lenguaje de los derechos ha sido considerado como excesivamente político y poco neutral en algunas de las agencias de cooperación, e incluso como un lenguaje prohibido por los mandatos de algunas instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, lo cual no ha impedido que la agenda de estas instituciones abordaran cuestiones de pobreza o de calidad institucional directamente vinculadas con aquellos derechos.

En nuestra opinión, existen motivos de peso para empezar a cerrar las brechas y a tender puentes entre estos dos campos. En particular en el ámbito regional en donde los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) en temas tales como el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; el derecho a la participación política y el derecho de acceder a la justicia, son de inestimable valor para ajustar aquellas discusiones acerca de la universalidad, transparencia e institucionalidad de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo. Estos estándares jurídicos pueden servir para fijar **un marco** para la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y establecer **una vara o criterio** común para la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas y estrategias, otorgando un contenido más preciso a algunos principios que inspiran la formulación de estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza en la región, tales como el principio de inclusión, de participación, de rendición de cuentas y de responsabilidad.

Es indudable que la adopción de este enfoque de derechos podría contar con una sólida infraestructura para ello. En la región el concepto de derechos humanos ha sido pensado históricamente como un medio para imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado, un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería hacer. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el cono sur en la década del setenta y en Centroamérica en los ochenta. En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos,

sociales y culturales. En tal sentido los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular, en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles.

En los países de América Latina muchas organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones sociales que actúan con una perspectiva de derechos, como organizaciones de mujeres, de control ciudadano, ambientales y de usuarios y consumidores, entre otras, además de fiscalizar las acciones estatales, han incorporado nuevas estrategias de diálogos y negociación con los gobiernos a fin de incidir en la orientación de sus políticas y lograr transformaciones en el funcionamiento de las instituciones públicas. El cambio de perspectiva apunta a incorporar al trabajo tradicional de denuncia de violaciones una acción preventiva y de promoción capaz de evitarlas. En igual sentido, los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, han procurado no sólo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos domésticos de protección de derechos, tales como los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las instancias públicas de control horizontal, como oficinas electorales, defensorías, procuradores de derechos humanos, entre otras, y las áreas competentes de la administración pública que definen políticas con impacto en la vigencia de los derechos, en áreas de gobierno como las policías, los servicios penitenciarios, y los servicios y prestaciones sociales.

Si bien esta agenda de fortalecimiento institucional no siempre ha sido prioritaria en el trabajo de supervisión internacional del SIDH, orientado en ocasiones de manera exclusiva a su función de último recurso de justicia para las víctimas, ante situaciones de violaciones masivas y sistemáticas, el sistema cuenta con herramientas de intervención que permiten mejorar sustancialmente su aporte conceptual a los procesos de formulación de políticas públicas a nivel doméstico. Este enfoque tiene como presupuesto el *carácter subsidiario* de los mecanismos de protección internacional frente a las garantías de esos derechos en los propios Estados, de modo que reconoce los límites claros de la supervisión internacional y al mismo tiempo resguarda el necesario margen de autonomía de los procesos políticos nacionales, para alcanzar mejores niveles de realización y vigencia de los derechos humanos.

Una vía de fortalecimiento institucional es el impacto de las decisiones y la jurisprudencia del SIDH en la jurisprudencia de los tribunales nacionales al momento de aplicar las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Es importante considerar que las decisiones adoptadas por los órganos del sistema en un caso particular tienen un valor heurístico, de interpretación de los tratados aplicables al conflicto,

que trasciende a las víctimas afectadas en ese proceso. Esa jurisprudencia internacional suele ser utilizada, además, como guía para las decisiones que adoptan luego a nivel doméstico los tribunales nacionales, que procuran así evitar que los Estados puedan ser expuestos a peticiones y eventuales condenas ante las instancias internacionales. Este proceso de *globalización de estándares de derechos humanos*, si bien no ha alcanzado igual grado de desarrollo en toda la región y está sujeto en ocasiones a la precariedad de los sistemas de justicia, ha tenido una indudable incidencia positiva en la transformación de esos mismos sistemas y ha generado una mayor atención en las autoridades estatales a los principios y reglas que se fijan en el escenario interamericano. También ha favorecido este proceso la paulatina conformación de una burocracia estatal especializada en el manejo de estos temas, que suele incidir en algunos aspectos de la gestión pública, tales como oficinas y comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y funcionarios especializados.

Ahora bien, la incidencia del SIDH no se limita al impacto de sus decisiones sobre la jurisprudencia de los tribunales locales. Otra vía importante para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados surge de su capacidad de incidir de manera directa en la orientación general de algunas políticas públicas, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas. Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del conflicto analizado en ese caso. La imposición de estas obligaciones positivas es precedida, por lo general, del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas, o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en la reversión de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de ciertas instituciones del Estado que promueven violaciones, por ejemplo, violencia policial, abuso y tortura en las prisiones, aquiescencia del Estado frente a situaciones de violencia doméstica, políticas de desplazamientos forzoso de población en el marco de conflictos armados, desalojos masivos de poblaciones indígenas de sus tierras ancestrales. Además, en el marco de los casos individuales el sistema promueve habitualmente procesos de solución amistosa o negociaciones entre los peticionarios y los Estados, en los cuales los Estados muchas veces se avienen a implantar esas reformas institucionales o crean mecanismos de consulta con la sociedad civil para la definición de políticas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) emite, asimismo, informes generales por países. En ellos, analiza situaciones concretas de violaciones y realiza recomendaciones que orientan políticas estatales sobre la base de estándares jurídicos³. También puede la CIDH emitir informes

temáticos que abarcan temas de interés regional o que conciernen a varios Estados. Este tipo de informes tiene un enorme potencial para fijar estándares y principios y relevar situaciones colectivas o problemas estructurales que pueden no estar debidamente reflejados en la agenda de los casos individuales. Tienen ellos, además, una perspectiva promocional más clara que los informes por país, que suelen ser vistos como mecanismos de exposición de los Estados ante la comunidad internacional y sus audiencias locales. El proceso de elaboración de los informes temáticos permite, a su vez, a la Comisión dialogar con actores sociales locales e internacionales relevantes para esa temática, recabar la opinión de expertos, de agencias de cooperación e IFIs, de los órganos políticos y técnicos de la OEA, e iniciar vínculos con los funcionarios encargados de generar en definitiva políticas en los campos analizados⁴. Por último la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) puede emitir opiniones consultivas, que sirven para examinar problemas concretos más allá de los casos contenciosos, y fijar el alcance de las obligaciones estatales que emanan de la Convención y de otros tratados de derechos humanos aplicables en el ámbito regional, tales como la situación jurídica de los trabajadores migrantes, y los derechos humanos de niños y adolescentes. En ocasiones, en estas opiniones consultivas la Corte ha intentado fijar marcos jurídicos para el desarrollo de políticas, por ejemplo, de las políticas migratorias y de las políticas dirigidas a la infancia⁵.

La jurisprudencia y las interpretaciones de los órganos del SIDH, tanto de la Comisión como de la Corte, y sus puntos de vista sobre problemas de índole estructural que afectan la vigencia de los derechos humanos en la región, han incidido en importantes reformas en el funcionamiento y la accesibilidad de los sistemas de justicia, en la fijación de límites a las diversas formas de violencia estatal, en un mayor respeto de la libertad de expresión y el acceso a la información pública, en la derogación de normas discriminatorias de las mujeres, en el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas a sus tierras ancestrales y a la participación política, entre otras cuestiones medulares para las estrategias de desarrollo social en nuestros países⁶. Al mismo tiempo, el SIDH, tanto la Comisión como la Corte, se han convertido gradualmente en un escenario privilegiado de activismo de la sociedad civil, que ha desplegado estrategias innovadoras para aprovechar en el ámbito nacional la repercusión internacional de los casos y situaciones denunciadas en las denominadas estrategias de boomerang. Algunos actores sociales, como dijimos, se han valido de este escenario internacional no sólo para denunciar violaciones y hacer visibles ciertas prácticas estatales cuestionadas, sino también para alcanzar posiciones privilegiadas de diálogo con los gobiernos o con aliados al interior de estos, y para revertir las relaciones de fuerza, alterar la dinámica de algunos procesos políticos. Ello en ocasiones ha facilitado la apertura de espacios de participación e incidencia social en la formulación e implementación de políticas, y en el desarrollo de reformas institucionales. Por lo demás, han sido estas organizaciones de derechos humanos las que mayormente han

incorporado los estándares legales fijados por el SIDH como parámetro para evaluar y fiscalizar acciones y políticas de los Estados y en ocasiones para impugnarlas ante los tribunales o ante la opinión pública.

Paradójicamente, pese a esta falta de diálogo y reconocimiento mutuos, el campo de las políticas y estrategias de desarrollo y el campo de la protección internacional de los derechos humanos parecen estar mirando en la misma dirección, al reconocer *una agenda prioritaria vinculada a los problemas derivados de la exclusión social*. Ello a partir de la constatación de que, luego de procesos complejos de transición, las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente amenazadas por el aumento sostenido de las brechas sociales y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos y civiles. La persistencia de altos niveles de desigualdad y exclusión condiciona y amenaza seriamente a procesos relativamente exitosos de consolidación de las reglas de juego básicas de la institucionalidad democrática, tales como la estabilización y apertura de los sistemas electorales y la disminución de las prácticas de violencia política.

En tal sentido, a fin de precisar el alcance del problema y definir con cierta claridad, a los efectos de este artículo, qué significa una agenda vinculada a la exclusión, es adecuado considerar que la exclusión social no se define únicamente por la insuficiencia de ingresos, como la pobreza, sino que se refiere a un conjunto más amplio de circunstancias. El concepto de exclusión está vinculado íntimamente con la noción de desigualdad, pero no se limita a la desigualdad de ingresos y de activos (factor considerado en el concepto de pobreza), sino también a otras privaciones sociales y a la falta de voz y poder en la sociedad. Esto se refleja, en la región, por ejemplo, en los límites a la participación social y política de los sectores y grupos que se definen culturalmente. Por ello a fin de medir o evaluar situaciones de inclusión o exclusión, se suelen considerar algunos indicadores que comprenden fundamentalmente: la *medición de pobreza*, que incluye la medición de la desigualdad de ingresos; el *acceso a servicios sociales de calidad*, tales como salud y educación, y a *recursos productivos*, como tierra, capital, tecnología; el *acceso a infraestructura física*, por ejemplo, agua, servicios sanitarios, transporte; el *acceso a mercados de trabajo*; indicadores de *participación social y de capital social*; indicadores sobre *acceso a la justicia* y a la *participación política*; indicadores sobre el *impacto diferenciado de la violencia (incluido el homicidio) y la victimización* frente a acciones delictivas⁷.

Los problemas derivados de la exclusión se reflejan también en la degradación de algunas prácticas institucionales y en el deficiente funcionamiento de los Estados democráticos, lo que produce nuevas formas de vulneración de los derechos humanos, muchas veces emparentadas con las prácticas de los Estados autoritarios de décadas pasadas. No se trata de Estados que se organizan para violar sistemáticamente derechos

ni que planifican en sus esferas superiores acciones deliberadas para vulnerarlos, sino de Estados con autoridades electas legítimamente, que no son capaces de revertir e impedir prácticas arbitrarias de sus propios agentes ni de asegurar mecanismos efectivos de responsabilidad por sus actos, como consecuencia del precario funcionamiento de sus sistemas de justicia⁸. Los sectores sociales bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las víctimas principales de este déficit institucional que afecta derechos políticos, sociales y civiles. Ello se observa en algunos conflictos que ocupan la agenda del SIDH: la violencia policial, el hacinamiento y la tortura en los sistemas carcelarios, cuyas víctimas predilectas son los jóvenes de sectores populares; las prácticas generalizadas de violencia doméstica contra las mujeres, toleradas por las autoridades estatales; la privación de la tierra y de la participación política de las comunidades indígenas; la discriminación de la población afrodescendiente en el acceso a la educación y a la justicia; el abuso de las burocracias contra los inmigrantes indocumentados; los desplazamientos masivos de población rural en el contexto de la violencia política. De allí que uno de los principales aportes y al mismo tiempo de los principales desafíos del SIDH, en relación a los problemas regionales originados en la exclusión y la degradación institucional, reside en la capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas, tanto la jurisprudencia de los tribunales, a fin de determinar el alcance de los derechos, como los procesos de formulación de políticas públicas, contribuyendo de ese modo al fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos en los diferentes espacios nacionales.

A partir de estas constataciones, en los puntos siguientes intentaremos presentar algunas discusiones en curso acerca de las posibles relaciones entre estándares de derechos humanos y políticas públicas en el ámbito social. Examinaremos algunos intentos por fijar esos marcos y sistemas de evaluación e indicadores a partir de la interpretación de las normas internacionales de derechos humanos, así como algunas tensiones y cuestionamientos que han provocado estas experiencias. Por último exploraremos el rol estratégico que podrían jugar los órganos del SIDH en la fijación de estándares orientadores de las políticas sociales en la región, no sólo de su contenido, sino de los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de esas políticas. Sostendremos que estos estándares pueden servir, además, como criterio para el control y eventualmente la impugnación y el cuestionamiento de estas políticas tanto por la sociedad civil como los órganos de control institucional. En particular, examinaremos el valor de los estándares interamericanos sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho a la participación social y política, y el derecho de acceso a la justicia; y su relación con los principios de inclusión, participación y rendición de cuentas, seguidos en el campo de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo.

1. Relaciones entre estándares de derechos humanos y políticas públicas sociales

Recientemente numerosas agencias de cooperación para el desarrollo e instituciones internacionales, tales como DFID, SIDA, UNICEF, UNESCO, UNIFEM, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, entre otras, han planteado la necesidad de afirmar ese vínculo y han desplegado importantes esfuerzos para ello, a partir de la elaboración de nuevos marcos conceptuales para sus estrategias de acción que procuran basarse en un conjunto de principios, reglas y estándares de derechos humanos⁹.

El denominado “*enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo*” considera principalmente el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Una guía comprensiva acerca de cómo debería realizarse el proceso de cooperación y asistencia, de la participación social en ese proceso, de las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, de la forma en que la asistencia debería ser evaluada, así como de los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional. Por ello se entiende que uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual permitiría definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales y culturales, como civiles y políticos.

En líneas generales el enfoque de *derechos* considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.

Más allá de que los diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos parten de variados fundamentos políticos y filosóficos, e incluso difieren a veces en las definiciones de pobreza, comparten la idea de que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo; y que la pobreza

depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos. Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiente disposición de recursos económicos, entre ellos los ingresos personales, por ejemplo, ello no entraña forzosamente la primacía de factores económicos como causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales, así como marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra personas o grupos particulares, como las mujeres, los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza¹⁰.

Los diversos marcos conceptuales *no abordan todos los derechos, sino que procuran identificar aquellos derechos que resultan fundamentales en las estrategias de desarrollo o reducción de pobreza*, por su relación constitutiva o instrumental con la pobreza. Así, por ejemplo, el documento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU señala tres diferentes formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes: pertinencia constitutiva, pertinencia instrumental y pertinencia restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las estrategias. Algunos derechos tienen pertinencia constitutiva cuando corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada, y si su falta de cumplimiento obedece a la disposición insuficiente de recursos económicos. Ejemplo el derecho a la alimentación o el derecho a la salud. Otros derechos tienen pertinencia instrumental, pues contribuyen a prevenir los procesos sociales o políticos que pueden conducir a situaciones de pobreza, como algunos derechos civiles y políticos. Así la libertad de expresión y los derechos vinculados con el funcionamiento de democracias representativas, con elecciones periódicas y limpias, acotan las posibilidades de que la sociedad tolere situaciones de pobreza extrema como hambrunas, sin demandar respuestas al gobierno o activar mecanismos de responsabilidad social o política. Otros derechos resultan instrumentales por facilitar procesos sociales de consulta y evaluación, indispensables para la definición de cualquier política o estrategia de reducción de la pobreza, tales como los derechos de participación, de información, de asociación o reunión. La última forma en que ciertos derechos pueden ser pertinentes para las estrategias es cuando pueden actuar como una restricción o limitación de los tipos de actuación permisibles. Así, por ejemplo, aunque es totalmente razonable que un país muy poblado pero con escasos recursos quisiera adoptar medidas de control demográfico como parte de una estrategia para reducir la pobreza, no sería admisible que adoptara medidas como la esterilización forzosa, pues estas medidas violan la integridad física y la intimidad de las personas. De tal modo, ciertos derechos cuyo incumplimiento no es en sí constitutivo de la pobreza, y cuya promoción puede no tener valor instrumental para las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, pueden, no obstante, tener alguna relación con la orientación de las políticas al excluir ciertas opciones de actuación estatal que se consideran legalmente prohibidas.

Un punto común en los diferentes marcos conceptuales es la adopción del principio de *interdependencia* entre los derechos civiles y políticos y

los derechos económicos, sociales y culturales, aunque ciertamente no todos los marcos ponen el mismo énfasis en las diferentes categorías de derechos¹¹. Los derechos a considerar y las prioridades se definen, por lo general, en función de las diversas estrategias de desarrollo y sin considerar *a priori* la preeminencia de ninguna categoría de derechos por sobre la otra. Contribuye a esta visión la consideración de un núcleo de obligaciones negativas y positivas comunes a todas las categorías de derechos, que se agrupan bajo tres niveles de obligaciones: de respetar, de proteger y de cumplir. Los marcos conceptuales parten de definir con mayor o menor detalle las principales obligaciones que derivan de los derechos seleccionados como pertinentes en esa estrategia y fijan a partir de estas obligaciones posibles *metas e indicadores* de desarrollo, pero sólo como referencia de las metas e indicadores que deberían fijarse en cada proceso participativo a nivel local.

Algunas críticas a la posibilidad de asumir una lógica de derechos humanos en las políticas de desarrollo ponen el acento en cuestionar la ambigüedad o falta de claridad sobre el contenido de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales. Discuten también que pueda asignárseles el mismo grado de exigibilidad o un grado de exigibilidad equiparable a los derechos civiles y políticos¹². También plantean que una mirada de derechos de las políticas públicas puede resultar en ocasiones demasiado rígida y, en consecuencia, puede acotar inconvenientemente la discrecionalidad de los decidores al momento de formular estrategias de desarrollo. Volveremos sobre esta cuestión en el punto 3, sin embargo, diremos preliminarmente que existe un punto fuerte en estas objeciones, pues la relación entre derechos humanos, en especial, derechos económicos, sociales y culturales y políticas públicas es una cuestión espinosa, que no cuenta aún con desarrollos suficientemente sólidos y coherentes ni en el derecho internacional ni en el derecho constitucional.

Los partidarios del enfoque de derechos entienden que el cambio de perspectiva no implica modificaciones drásticas o abruptas en las prácticas que las agencias de cooperación y los decidores de políticas vienen realizando en los últimos años, pues rescatan los puntos de encuentro y sinergia entre el campo del desarrollo y el campo de los derechos humanos. Sostienen que las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni le restan espacio a las políticas, sino que refieren tan sólo a aquellas acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar. *El lenguaje de los derechos, señalan, no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación.* Su principal aporte a las estrategias de desarrollo y al proceso de formulación de políticas sociales reside en la vinculación de los derechos con la “entrega de poder” a los sectores empobrecidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad a partir del uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional que sostiene el campo de los derechos humanos. Consideran,

además, que los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y además con una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejorará el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, así como la posibilidad de articulación de actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional.

En definitiva, como anticipamos, el valor agregado o el potencial aporte del enfoque de derechos en el campo de desarrollo puede ser distinto y con importantes diferencias, según consideremos el punto de vista y los intereses de los diversos actores sociales y políticos involucrados en las estrategias de desarrollo, tales como las agencias de cooperación, las instituciones donantes, los Estados y las organizaciones sociales.

2. La lógica de los derechos, la creación de poderes y los mecanismos de cumplimiento

La idea esencial subyacente a la adopción de un enfoque de derechos humanos con relación al ámbito del desarrollo y de las políticas sociales es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía u orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales.

En las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores pobres y excluidos. El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política no consiste en reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas por parte de otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado –o los prestadores de bienes y servicios–, y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos¹³.

Antes de adentrarnos en la discusión específica sobre el sentido y alcance de un enfoque de derechos, es útil preguntarse antes qué significa tener un derecho y cuáles son las principales implicaciones del uso del lenguaje de los derechos en el campo de las políticas de desarrollo y reducción de pobreza. Aunque el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, sus implicancias concretas en las relaciones

sociales no siempre se consideran adecuadamente. El riesgo puede ser la utilización de una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las mínimas expectativas que este concepto puede legítimamente ocasionar¹⁴. Uno de los rasgos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente, un juez– para que haga cumplir la exigencia o imponga reparaciones o sanciones por su incumplimiento. Este rasgo se denomina *justiciabilidad* o *exigibilidad judicial*, y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate.

El reconocimiento de derechos impone entonces la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Un enfoque de derechos establece correlativas obligaciones cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por ello, *el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales*. Es indudable también que el reconocimiento de derechos limita de alguna manera el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. Define en cierta medida, y en sentido amplio, aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer.

Es interesante analizar esta cuestión respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, y sus técnicas de garantía o protección, pues habitualmente se objeta su reconocimiento como derechos precisamente con el argumento de que plantear ciertas cuestiones sociales en el plano jurídico puede restarle espacio a la política, constriñendo a los Estados en el margen de acción para adoptar estrategias efectivas de mitigación de la pobreza y de impulso del desarrollo. En el próximo punto abordaremos sintéticamente ese tema; sin embargo, es fundamental para un enfoque de derechos partir del reconocimiento de esta relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella tendrá, sin duda, impacto en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas y en los mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad, que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. En definitiva, el lenguaje de derechos exige identificar algún tipo de mecanismo de seguimiento y responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas¹⁵.

3. Los niveles de obligaciones comunes a las diferentes categorías de derecho y el margen de definición de las políticas públicas

Ahora bien, el enfoque de derechos, si bien fija un marco conceptual para la formulación y la evaluación de las políticas, no debería conducir a acotar o limitar excesivamente el margen de acción de los gobiernos para la formulación de esas políticas. No se trata de imponer a los

Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas ni de cercenar la creatividad de los decidores sujetándolos a esquemas rígidos o inflexibles. La idea que prevalece es que cada Estado debe ser dueño de su estrategia y aquí hay un punto de relación entre la idea afianzada en el campo del desarrollo sobre la “propiedad del Estado” y el derecho de autodeterminación. La realización de los derechos humanos en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo puede alcanzarse por caminos diversos. Así, sistemas de libre mercado o con mayor participación del Estado en la economía, pueden realizar o cumplir con los mandatos del derecho internacional de los derechos humanos.

Los derechos no imponen siempre acciones concretas, sino tipos de obligaciones que, si bien fijan una orientación, un camino que debe transitarse, un marco para las definiciones, dejan al Estado o a los sujetos obligados un espacio muy grande de discreción para elegir las medidas específicas a partir de las cuales se realizarán esos derechos. Ello es así, tanto para los derechos civiles y políticos cuanto para los derechos económicos, sociales y culturales, pues todos ellos demandan un complejo de obligaciones negativas y positivas.

Este es un punto importante para empezar a matizar las críticas a la posibilidad de exigir plenamente los derechos sociales o la idea de las imposiciones exorbitantes a la acción política. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales¹⁶. Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que a veces se los denomina “derechos-prestación”¹⁷. Sin embargo, no resulta difícil descubrir, cuando se observa la estructura de estos derechos, la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural. Es por ello que muchas de las acciones tendentes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando esta incumple con obligaciones de no hacer. En suma, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos.

Además, la concepción teórica, e incluso la regulación jurídica concreta de varios derechos civiles tradicionalmente considerados “derechos-autonomía” o derechos que generan obligaciones negativas por parte del Estado, ha variado de tal modo, que algunos de los derechos clásicamente considerados “civiles y políticos” han adquirido un indudable cariz social. La pérdida de carácter absoluto del derecho de propiedad, sobre la base de consideraciones sociales, es el ejemplo más

cabal al respecto, aunque no el único.¹⁸ Las actuales tendencias del derecho de daños asignan un lugar central a la distribución social de riesgos y beneficios como criterio de determinación de obligación de reparar. El impetuoso surgimiento de un derecho del consumo ha transformado sustancialmente los vínculos contractuales cuando participan de la relación consumidores y usuarios¹⁹. La consideración tradicional de la libertad de expresión y prensa ha adquirido dimensiones sociales que cobran cuerpo a través de la formulación de la libertad de información como derecho de todo miembro de la sociedad que comprende, en ciertas circunstancias, la obligación positiva de producir información pública. La libertad de empresa y de comercio resulta modalizada cuando su objeto o desarrollo conlleve un impacto sobre la salud o el medio ambiente. En suma, muchos derechos tradicionalmente abarcados por el catálogo de derechos civiles y políticos han sido reinterpretados en clave social, de modo que las distinciones absolutas también pierden sentido en estos casos²⁰. En tal sentido, la jurisprudencia de los órganos de protección internacional de derechos humanos ha establecido la obligación positiva de los Estados de remover los obstáculos sociales que impiden el acceso a la jurisdicción, de tomar medidas apropiadas para evitar que alteraciones ambientales puedan constituir una violación del derecho a la vida privada y familiar²¹, de desarrollar acciones positivas para evitar riesgos previsibles y evitables que puedan afectar el derecho a la vida²², lo que comprende en ciertos casos el deber de asegurar, mediante medidas positivas, concretas y debidamente orientadas, el acceso a condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana, en especial, cuando se trata de sectores afectados por situaciones estructurales de exclusión o bajo condiciones de riesgo, cuya atención se torna prioritaria como, por ejemplo, pueblos indígenas o niños que viven en las calles o bajo sistemas de internación manejados discrecionalmente por el Estado, o personas viviendo con HIV/SIDA²³.

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenatorio, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un *continuum* de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen. En tal esquema, habrá algunos derechos que, por ser claramente pasibles de ser caracterizados a través de obligaciones negativas del Estado, queden enmarcados en el horizonte de los derechos civiles y políticos. Tal sería el caso, por ejemplo, de la libertad de conciencia o la libertad de publicación de ideas sin censura previa. En el otro polo, algunos derechos que resultan caracterizados fundamentalmente, a través de obligaciones positivas del Estado, quedarán abarcados en el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales. Tal sería el caso, por ejemplo, del derecho a la vivienda²⁴.

En línea con lo dicho, autores como van Hoof o Asbjorn Eide²⁵ proponen un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales, que caracterizarían el complejo que identifica

a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo a la propuesta de van Hoof,²⁶ por ejemplo, podrían discernirse cuatro “niveles” de obligaciones: obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *garantizar* y obligaciones de *promover* el derecho en cuestión. Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros injerian, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *garantizar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.

Como puede apreciarse, el esquema de “niveles” de obligaciones es perfectamente aplicable a todo el espectro de derechos, sean estos clasificados como derechos civiles y políticos, sean clasificados como derechos económicos, sociales y culturales. Gran parte del trabajo de los organismos de derechos humanos y de los órganos internacionales de aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en materia de derecho a la vida y derecho a la integridad física y psíquica (y correlativas prohibiciones de muerte y tortura) –derechos habitualmente clasificados como civiles y políticos– ha consistido en reforzar los aspectos vinculados con las obligaciones de proteger y satisfacer estos derechos, a través de medidas diversas que van desde la investigación de las prácticas estatales violatorias de estos derechos, el juzgamiento o el establecimiento de responsabilidades civiles o penales a sus perpetradores, la reparación a las víctimas, la modificación de la legislación que establezca fueros especiales para el juzgamiento de hechos de muerte, desaparición y tortura, la modificación de los programas de formación de las fuerzas militares y de seguridad, la inclusión de formas de educación en derechos humanos en los planes de estudio regulares.

Cabe repetir que es incorrecta la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos que establecen exclusivamente obligaciones positivas²⁷. Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas. Ahora bien, conviene profundizar esta noción, ya que de su afinamiento dependerá la extensión y alcances de la exigibilidad de uno y de otro tipo de derechos.

En cuanto a las obligaciones negativas, se trata de las obligaciones de abstenerse de realizar cierta actividad por parte del Estado. Así, no impedir la expresión o difusión de ideas, no violar la correspondencia, no detener arbitrariamente, no impedir a una persona afiliarse a un sindicato, no intervenir en caso de huelga, no empeorar el estado de salud de la población, no impedir a una persona el acceso a la educación.

En cuanto a las obligaciones positivas, conviene establecer algunas distinciones, que nos darán la pauta del tipo de medidas que pueden

exigirse. Con cierto automatismo, suelen vincularse directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos. No cabe duda de que se trata de una de las formas más características de cumplir con obligaciones de hacer o de dar, en especial, en campos tales como la salud, la educación o el acceso a la vivienda. Sin embargo, las obligaciones positivas no se agotan en obligaciones que consistan únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación. Las obligaciones de proveer servicios pueden caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación. El Estado puede, sin embargo, asegurar el goce de un derecho a través de otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos obligados.

a) Por un lado, algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de *establecer algún tipo de regulación*, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido²⁸. En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien, con la organización de una estructura institucional que se encargue de poner en práctica una actividad determinada²⁹.

b) En otros casos, la obligación exige que la regulación establecida por el Estado *limite o restrinja las facultades de las personas o actores no estatales*, o les imponga obligaciones de algún tipo³⁰.

c) Por último, el Estado puede cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones.

En definitiva, las formas que pueden adoptar las medidas estatales de cumplimiento de las obligaciones positivas son múltiples: la organización de un servicio público, por ejemplo, el funcionamiento de los tribunales, que asegura el derecho a la jurisdicción; la previsión de cargos de defensor oficial, que asegura el derecho de defensa en juicio a quienes no pueden pagar un abogado particular; o la organización del sistema educativo público; la oferta de programas de desarrollo y capacitación; el establecimiento de formas escalonadas público/privadas de cobertura social, por ejemplo, a través de la organización de formas privadas de aporte para el mantenimiento de obras sociales que cubran el derecho a la salud de las personas empleadas y sus familias, y el establecimiento de un sistema público de salud que cubra el derecho de las personas no amparadas por la estructura de empleo; la gestión pública de créditos diferenciales, por ejemplo, los créditos hipotecarios destinados a vivienda, la entrega de subsidios, la realización de obras públicas, el otorgamiento de beneficios o exenciones impositivas.

En tal sentido, la lógica de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones.

Es posible reconocer un margen importante de autonomía de los Estados acerca de cuáles son las medidas específicas que se pueden adoptar para realizar los derechos. Este punto es central para poder compatibilizar el entoque de derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, y debe ser considerado especialmente al intentar emplear estándares jurídicos en la fiscalización y evaluación de esas políticas.

Cuando las normas del derecho internacional imponen a un Estado obligaciones jurídicas, que éste decide hacer cumplir a través de otros actores no estatales, conserva siempre una responsabilidad de la que no puede desligarse. Funciona como un garante de última instancia. Así, por ejemplo, puede considerarse conveniente reducir al máximo las esferas de participación del Estado como proveedor de bienes públicos, salvo a través de redes de contención en situaciones de extrema pobreza y exclusión, para evitar que la intervención de la burocracia estatal que en un país puede ser corrupta y clientelar. También puede adoptarse una estrategia de descentralización hacia unidades políticas locales como responsables directas de los servicios. A ello han apuntado, por ejemplo, algunas estrategias de reforma sectorial del Banco Mundial en el plano de la salud o la educación. Aun cuando no podría afirmarse que estas estrategias son contrarias a los mandatos legales, por ejemplo, del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en materia de salud y educación, el Estado nacional debería cumplir algunas obligaciones mínimas, como fijar un claro marco regulatorio de esas prestaciones y procurar que el proceso no derive en desigualdad en el acceso a los servicios. Por lo demás, conservará en todo momento una responsabilidad final por el impacto de las políticas, más allá de que no las ejecute directamente³¹.

Los instrumentos internacionales fijan estándares orientadores de políticas públicas que van luego a ser la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión –o el Poder Judicial en su caso o las propias organizaciones públicas y no gubernamentales que realizan actividades de monitoreo– para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares, que pueden ser, por ejemplo, los estándares de “razonabilidad”, “adecuación”, “progresividad” o “igualdad”, o el análisis de contenidos mínimos que pueden venir dados por las propias normas internacionales que fijan derechos. Por ello el derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Los mecanismos de supervisión y eventualmente los jueces tampoco tienen la tarea de diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y –en caso de hallar divergencias– reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia. Si los Estados no adoptan ninguna medida, entonces los mecanismos de supervisión, entre ellos la justicia, pueden activar la toma de decisiones en aras de cumplimentar con las obligaciones jurídicas. Por lo demás, las políticas incorrectas o que fracasan no siempre determinan el incumplimiento de

derechos, sólo ocurrirá así cuando el Estado no haya cumplido con alguna de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en sus objetivos, pero que consagren la vulneración de derechos.

Los derechos fijan marcos para la definición de políticas y en tal sentido inciden no sólo en sus contenidos u orientación, sino también en los procesos de elaboración e implementación y como parámetro para su evaluación y fiscalización. Para justificar esta afirmación nos parece adecuado vincular algunos debates jurídicos que se desarrollan en el ámbito interamericano sobre algunos derechos fundamentales, como los de igualdad y no discriminación, participación política y acceso a la justicia; con algunos de los problemas que plantea la aplicación de ciertos principios medulares que guían las estrategias y políticas públicas de desarrollo, tales como el principio de inclusión, de participación y de responsabilidad. La selección de estos temas se debe a su valor estratégico para afectar los marcos generales de los procesos de formulación de políticas públicas en el ámbito social, cualquier sea la temática específica abordada por esa política. Se trata en definitiva de cuestiones transversales a la totalidad de las políticas sociales. Dejamos deliberadamente fuera de nuestro análisis en este artículo el modo en que podrían incidir en las políticas sociales los estándares jurídicos fijados con relación a las obligaciones estatales específicas a cada derecho económico, social o cultural, como el derecho a la salud, a la educación o el derecho a la vivienda, pues abordar esto requeriría desviarnos excesivamente para incluir una discusión compleja acerca de la competencia del SIDH para aplicar derechos económicos, sociales y culturales en casos específicos³².

4. El principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación

El principio de inclusión que suele regir políticas de desarrollo puede resultar enriquecido al vinculárselo con los estándares legales sobre igualdad y no discriminación. En tal sentido el derecho de los derechos humanos puede aportar conceptos más claros en esta materia, que sirvan como parámetro para definir y evaluar políticas públicas. En tal sentido, no sólo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de acciones positivas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados y se presume en cierta medida el carácter discriminatorio de una medida restrictiva o de una política que establece diferencias de trato basadas en algunos factores prohibidos tales como la raza y el sexo. Si bien la mayoría de los países de la región es parte de los principales tratados de derechos humanos que fijan normas sobre igualdad y no discriminación, es importante recuperar el camino que el sistema interamericano de derechos humanos ha fijado, aunque sin suficiente precisión, en este tema. Así en el caso *Morales de Sierra*, en su interpretación del artículo 24 de la Convención Americana que establece el principio de igualdad ante la ley, la Comisión Interamericana ha establecido como regla que ciertas formas de diferencia o distinción en el trato, por ejemplo, las que se basan en la raza o en el sexo, resultan

fuertemente sospechosas de ilegalidad, y el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para su justificación. Siempre que la distinción obedezca a algunos de los factores o categorías sospechadas: raza, sexo, origen nacional, la norma o la política que lo utiliza será observada bajo un criterio de *escrutinio intenso o estricto*. En el caso se obligó a Guatemala a reformar su código civil, que otorgaba al esposo la administración exclusiva de la sociedad conyugal e imponía fuertes limitaciones para el trabajo de la mujer casada fuera del hogar³³. Al discutirse en la Corte Interamericana una opinión consultiva sobre derechos de los migrantes indocumentados algunos *amicis curia* pidieron a la Corte que fijara este criterio de escrutinio estricto para la aplicación de los artículos 24 y 2 de la Convención, pero pese a avanzar en mayores precisiones sobre el alcance del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, la Corte no hizo suyo el *test* que había fijado oportunamente la CIDH³⁴. Un análisis técnico del desarrollo de este concepto de escrutinio estricto, excede el marco de este trabajo, pues tan sólo nos interesa mostrar la potencialidad de este criterio en la orientación de importantes áreas de la política social de los Estados. Sin embargo, sí podemos afirmar que se trata de un concepto aún en gestación en el SIDH, que ni la Comisión ni la Corte han terminado de adoptar y elaborar con el detalle necesario para cumplir esta función orientadora de políticas.

El examen de las normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación abarca también el *posible impacto discriminatorio* de estas medidas, aun cuando parezcan neutrales en su formulación³⁵ o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado. Así lo entendió la Corte en el caso Jean y Bosico, respecto a las normas y trámites establecidos por la República Dominicana para otorgar la inscripción tardía de niños, que por la vía de requisitos excesivos y trabas burocráticas provocaban en los hechos el aumento de niños sin documentación y sin nacionalidad, lo que en el caso de los hijos de padres inmigrantes ilegales determinaba un claro agravamiento de su situación de exclusión, al privarlos del acceso a los beneficios y derechos sociales, como la educación. En el caso, más allá de que los trámites tenían alcance general, su efecto discriminatorio en perjuicio de un importante sector de la población, los hijos de los inmigrantes ilegales de origen haitianos, era evidente.

En este caso, además, la Corte estableció que el artículo 24 de la Convención Americana leído a la luz del deber de garantía de los Estados respecto a los derechos de la Convención no sólo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias, sino *proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias* que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales. Este último punto extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo, frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aun cuando provengan de particulares. En ocasiones los Estados deben considerar la posibilidad de

implementar medidas más drásticas como *acciones afirmativas*, las que no sólo se consideran compatibles con el artículo 24 de la Convención, sino en ocasiones serán el tipo de acción de garantía indicado para asegurar el acceso y ejercicio de ciertos derechos por sectores que son víctimas de situaciones de desigualdad estructural o procesos históricos de exclusión.

Además de la aplicación del principio de igualdad, para agravar el examen de razonabilidad de las normas y políticas que imponen restricciones en el ejercicio de ciertos derechos, este principio fue considerado más o menos explícitamente para *agravar también el deber de garantía* de los Estados, en el sentido de enfatizar la obligación de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas, tendientes a asegurar el ejercicio de ciertos derechos, como la vida, la protección familiar, la integridad física, el derecho de residencia, y en ocasiones derechos sociales como la salud y la educación, por personas que integran grupos o colectivos definidos por padecer situaciones de alta vulnerabilidad, o procesos históricos de exclusión o situaciones estructurales de desigualdad. Esta última cuestión tiene enorme relevancia con relación a la fijación de lineamientos de políticas públicas de inclusión social y estrategias de desarrollo en la región. Entre los sectores mencionados por el SIDH como sujetos de procesos históricos de discriminación y exclusión, se encuentran los pueblos indígenas³⁶ o la población afrodescendiente³⁷ y las mujeres en relación al ejercicio de ciertos derechos, como la integridad física³⁸ y la participación política³⁹. También se ha enfatizado la obligación de garantía de los Estados ante la existencia de sectores en situaciones de vulnerabilidad originadas en situaciones de desigualdad estructural, como vimos antes, los niños en situación de riesgo o internación, los inmigrantes indocumentados y, por lo tanto, sin acceso a servicios sociales básicos, en especial, los niños indocumentados, la población desplazada de sus territorios o las personas portadoras de HIV/SIDA, entre otros.

Este punto es de enorme relevancia, pues indica que el SIDH no recoge sólo una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado, cuando debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado la identidad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio o bien, o el ejercicio de un derecho⁴⁰. El empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos. Con respecto a determinadas personas que integran grupos que resulten vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales de la ONU ha establecido que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que los protejan contra esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluyan políticas activas de protección⁴¹. Por lo demás, una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción. Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial, sobre el derecho a la vivienda⁴² y a la salud pública⁴³. De manera que, además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo, los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos.

La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria⁴⁴.

El principio de igualdad y no discriminación tendrá derivaciones también en cuanto a los criterios con los que deben distribuirse los presupuestos y el gasto social. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la disparidad entre regiones geográficas postergadas. En algunos países de la región, por ejemplo, los procesos de descentralización en materia de educación pública y salud han agudizado la inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

5. El principio de participación y los derechos vinculados a la participación política

El principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen, además, algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de

decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.

De allí que resulte clave analizar en qué medida ciertos sectores discriminados o excluidos socialmente en la región, que suelen definirse como los beneficiarios de las acciones de promoción, padecen dificultades particulares para el ejercicio efectivo de algunos de estos derechos, lo que impone severos límites al éxito de los mecanismos formales de consulta y participación que se establecen habitualmente en las estrategias de desarrollo.

Es indudable que la participación política requerida en el marco de un proceso democrático no se limita a contar con un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias⁴⁵. Requiere fundamentalmente la posibilidad de ejercer algunos otros derechos que actúan en cierto modo como una condición previa para que un proceso democrático funcione con cierta regularidad, tales como el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la posibilidad de los sectores más pobres de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará, a su vez, condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales.

a. Uno de los temas de relevancia para garantizar la participación social de los sectores empobrecidos, y el ejercicio de sus derechos sociales básicos, es el derecho de *asociación y, en especial, la libertad sindical*. Se trata de una cuestión básica para garantizar la fortaleza de las representaciones de los sectores excluidos y la capacidad de acción y demanda de los trabajadores con diferentes grados de precariedad o estabilidad, por ejemplo, sobre condiciones del mercado de trabajo y las políticas de empleo, asuntos importantes en las estrategias de desarrollo y reducción de pobreza. También en este tema los órganos de protección internacional de derechos humanos pueden jugar un rol en la fijación de estándares uniformes a nivel regional. La entrada en vigencia del Protocolo de San Salvador le ha adjudicado al sistema interamericano la posibilidad de examinar casos sobre libertad sindical en relación a la mayoría de los países del área, lo que incluye derecho a huelga y de negociación colectiva, y fijar jurisprudencia uniforme y de seguimiento obligatorio, en toda la región en esta materia. La Corte IDH, por lo demás, ya se ha pronunciado expresamente sobre el alcance de la libertad sindical determinando que el Estado no tiene sólo una obligación negativa de respetar la acción sindical, sino también una obligación positiva de garantizar el ejercicio de los derechos sindicales sin temor a represalias y sin obstáculos o límites irrazonables, para lo cual los estándares de la OIT serán una vara importante a considerar.⁴⁶ Más allá de la actuación de los órganos especializados de la OIT, es importante considerar que la jurisprudencia del sistema interamericano puede fijar un piso común de derechos sindicales para toda la región y obligar a cambiar leyes y

prácticas restrictivas en el ejercicio de estos derechos en muchos países, con el consiguiente efecto de armonización legislativa. Se trata, por lo tanto, de un campo en el que la infraestructura regional en materia de derechos humanos puede aportar marcos conceptuales comunes de utilidad no sólo para las políticas de desarrollo, sino también para los procesos de integración comercial en curso a nivel regional y continental.

b. Otro tema central en la región que vincula a los sectores excluidos con la participación política es el alcance de los derechos de reunión y expresión frente a la práctica de algunos Estados de imponer limitaciones a las manifestaciones públicas, e incluso la utilización del derecho penal para sancionar acciones que podrían ser consideradas como parte del ejercicio de estos derechos, con el potencial efecto de acotar o inhibir algunas formas de contestación y protesta social, como los cortes de calles, bloqueos de caminos y ocupaciones temporales de espacios públicos y otras vías directas. En este sentido cabe señalar que este tipo de prácticas caracterizan las formas de reclamo y demanda al Estado de numerosas organizaciones de desocupados, movimientos indígenas y campesinos, aunque también han sido asumidas por algunas organizaciones gremiales, y se vincula esencialmente con el derecho a la participación política en el sentido de la capacidad de estos sectores de hacer oír su voz en la esfera pública. El Relator de Libertad de Expresión de la CIDH, en un reciente informe, ha procurado establecer un balance entre los derechos civiles en juego y el interés del Estado de mantener el orden público, fijando como principio que la *criminalización* o el uso de figuras penales para perseguir acciones de protesta social debe ser un último recurso que requiere la acreditación de un interés público imperativo⁴⁷. El tema es medular para el desarrollo de los procesos democráticos en la región, pues lo que se pone en juego en estas discusiones jurídicas es nada menos que la capacidad de acción colectiva de los sectores sociales más postergados, excluidos de las representaciones sociales del mundo del trabajo formal, y usualmente también excluidos del juego electoral. El examen legal requiere nada menos que determinar el posible alcance de estos derechos, y de las normas y prácticas que los restringen, como ya lo hizo previamente el SIDH con bastante claridad respecto de la aplicación del derecho penal frente al ejercicio de la libertad de expresión.

c. Otra cuestión que ha demandado la atención del sistema interamericano, vinculada al *ejercicio del derecho a la participación*, es la posibilidad de los pueblos indígenas de ejercer su derecho a la consulta respecto a las políticas que pudieran afectar sus territorios culturales, como explotaciones económicas y de recursos naturales, y a dialogar con las instancias del Estado y otros actores sociales a través de sus propias representaciones políticas⁴⁸. En este tema se observa la directa vinculación entre el ejercicio de derechos culturales y sociales con derechos civiles y políticos. Estos derechos fijados por instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT, también han recibido reconocimiento con base en la Convención Americana. En una serie de decisiones recientes la Corte Interamericana ha establecido la obligación de los

Estados de disponer mecanismos adecuados para la participación y consulta de los pueblos indígenas en aquellas decisiones que pueden afectar el uso de sus recursos naturales o alterar de alguna manera sus territorios ancestrales⁴⁹. El derecho de consulta y participación también ha sido analizado en casos tramitados ante tribunales nacionales, como el caso del pueblo *U'wa –Embera Katío del Alto Sinú–* resuelto por la Corte Constitucional de Colombia⁵⁰. En Ecuador, por ejemplo, los tribunales establecieron en el marco de una acción de amparo, con fundamento en el derecho constitucional, el derecho de una comunidad indígena a ser representada por sus propias autoridades políticas en una negociación con una empresa privada concesionaria de una explotación petrolera en territorio indígena y la prohibición de que la empresa contactara directamente a los miembros de la comunidad⁵¹.

En una decisión reciente la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar que los miembros de las *comunidades indígenas puedan participar*, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades de forma tal, que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a sus poblaciones en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones políticas y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. La Corte en la sentencia dictada en el caso *Yatama*⁵², consideró que la legislación nicaragüense y las decisiones de los órganos electorales del Estado, habían limitado irrazonablemente la posibilidad de participación en un proceso electoral de una organización política representativa de las comunidades indígenas de la costa atlántica del país.

d. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo requiere como herramienta fundamental el adecuado *acceso a información pública* y un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de aquellas políticas y decisiones que los afectan directamente. Si bien el acceso a la información es un principio claro en las estrategias de desarrollo, una mirada desde los derechos puede permitir orientar más adecuadamente las políticas de transparencia y presionar a favor de los cambios institucionales necesarios en cada uno de los países. Paradójicamente, pese a que la mayoría de los países de la región han ratificado los principales instrumentos internacionales que consagran derechos civiles, muy pocos cuentan con leyes de acceso a la información pública y normas internas capaces de superar los estándares jurídicos mínimos sobre este tema. Recientemente se han elaborado valiosos documentos que procuran fijar el alcance del derecho fundamental de acceder a información en poder del Estado, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos. Es importante el que ha elaborado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir del artículo 13 de la Convención Americana, pues sirve como parámetro al que deberían ajustarse las leyes

sobre acceso a la información de los países de la región que analizamos. Allí se establece que el derecho de acceso debe ser garantizado por los Estados, de modo que no puede ser limitado o restringido, salvo por razones excepcionales que serán examinadas bajo un criterio estricto. El principio es entonces la publicidad de la información pública, y la confidencialidad será la excepción de interpretación estricta. También se señala que el Estado no está sólo obligado a respetar el derecho permitiendo el acceso a archivos y bases de datos, sino que tiene una obligación positiva, de producir información en determinadas circunstancias. Antes analizamos algunos supuestos de obligación de producción de información vinculados al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados⁵³. También se señala la obligación de los Estados de fijar regímenes legales que aseguren el ejercicio de este derecho, que deben cumplir algunos requisitos mínimos: partir del principio de la máxima apertura de la información, la presunción de publicar respecto a reuniones y documentos claves, definiciones amplias sobre el tipo de información que es accesible, plazos cortos y costos razonables, revisión independiente de los rechazos de las solicitudes de información, sanciones por no cumplir con proporcionar la información solicitada y un procedimiento adecuado para fijar las excepciones al acceso⁵⁴.

También puede seguirse como una experiencia importante a considerar en la región la fijación en la denominada Convención de AARTHUS de estándares mínimos comunes en materia de acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en materia ambiental, que ha servido como guía para la supervisión internacional de los procesos de formulación e implementación de políticas nacionales en esta materia⁵⁵. Obsérvese que este mecanismo internacional procura establecer marcos mínimos para la supervisión de políticas públicas en materia ambiental, escogiendo estratégicamente los mecanismos de participación y fiscalización que estamos sugiriendo en este artículo para el resto de las políticas sociales y estrategias de desarrollo.

6. El principio de rendición de cuentas y responsabilidad y el derecho de acceso a la justicia.

Sin duda, una de las principales cuestiones para explorar la potencialidad de la relación entre derechos y políticas sociales está en los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad. Ello, pues la lógica de los derechos implica necesariamente, como fuera dicho, mecanismos de exigibilidad, que contribuyen a reforzar los espacios de fiscalización y control de las políticas, los servicios públicos y las acciones de los gobiernos, así como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo. Cuando hablamos de mecanismos de exigibilidad de los derechos no nos referimos exclusivamente a los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos tengan un rol de importancia, sino que incorporamos en el concepto los procedimientos administrativos de revisión de decisiones, y de fiscalización y control ciudadano de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y

consumidores, las instancias de control político en los Parlamentos, las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales, como las defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc. Es claro que la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar y exigir el respeto de derechos por las políticas públicas no obedece tan sólo a una cuestión de diseño institucional, sino que está ligada a la apropiación por las organizaciones sociales, y al desarrollo de actores en la sociedad civil con vocación y recursos para utilizarlos. Procuraremos marcar tan sólo algunos puntos que nos parecen importantes para analizar en este tema, en muchos de los cuales sería indispensable afinar y profundizar los estándares jurídicos de modo de orientar la agenda de reforma judicial en la región.

a. El derecho de los derechos humanos tiene estándares bastante precisos sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para demandar por la vulneración de los derechos fundamentales⁵⁶. La obligación del Estado no es sólo negativa, de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos y, en especial, aquéllos que se encuentran en situación de pobreza o exclusión puedan acceder a esos recursos, para lo cual deberá remover los obstáculos sociales o económicos que dificultan o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, pero además el Estado deberá *organizar un servicio público de asistencia jurídica gratuita*, y mecanismos para aliviar gastos y costas de los procesos para hacerlos asequibles, por ejemplo, estableciendo sistemas de eximición de gastos⁵⁷. Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses y por ello, son quizá las políticas judiciales que se emparentan con las políticas y servicios sociales. El SIDH ha fijado la existencia de un deber estatal de organizar estos servicios como política positiva para compensar situaciones de desigualdad real, y garantizar igualdad de armas en un proceso judicial, pero no ha precisado mucho más sobre su naturaleza y características⁵⁸. Se trata de un tema en el que vale la pena precisar el alcance de los deberes estatales, y los principios que deben caracterizar la organización y prestación de este tipo de servicios, como herramienta indispensable para asegurar el ejercicio de derechos civiles, sociales y políticos por los sectores excluidos o en situaciones de pobreza.

b. En primer lugar, es necesario considerar que el área de las políticas sociales e incluso las prestaciones estatales en el campo de la educación y la salud no han estado guiadas en su organización y funcionamiento a una lógica de derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente bajo la lógica inversa de beneficios asistenciales, por lo que este campo de actuación de las administraciones públicas ha quedado tradicionalmente reservado a la discrecionalidad política más allá de la existencia de algunos controles institucionales. El tema es complejo y difícilmente pueda entenderse de igual manera en todos los países de la región. La ampliación de funciones sociales del

Estado –en áreas tales como salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social, consumo o promoción de la participación de grupos sociales desaventajados– no necesariamente se ha traducido, desde el punto de vista técnico, en la configuración concreta de derechos. En muchos casos, el Estado asumió esas funciones a partir de intervenciones discrecionales o de formas de organización de su actividad –como la provisión de servicios públicos o la elaboración de programas o planes sociales focalizados– cuyo efecto social y económico no se asigna particularmente a sujetos titulares de derechos, sean éstos individuales o colectivos. Lo que sucede en muchos casos es que el Estado ha subordinado a su propia discrecionalidad y al manejo clientelista las prestaciones o intervenciones que las Constituciones o pactos de derechos humanos proyectan como derechos⁵⁹. Sin embargo, no hay ninguna imposibilidad teórica o práctica de configurar derechos exigibles también en estos campos, de modo de sumar a los mecanismos de control institucional, administrativos o políticos, el control que puedan ejercer sobre los prestadores o funcionarios, las personas que ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales. El reconocimiento de derechos en las Constituciones y en los tratados está destinado a imponer obligaciones a los poderes públicos, por lo que requiere justamente reclamar esa configuración. No existen motivos que impidan reconocer la posibilidad de demandar en el plano de las políticas sociales derechos civiles, tales como el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la información ni derechos sociales que fijen marcos y mínimos a esas políticas. Es indudable que una perspectiva de derechos en la formulación de los planes debe conducir a contemplar en su ingeniería institucional los estándares básicos de debido proceso, tales como el plazo razonable, el derecho a una decisión fundada, a la revisión por una instancia independiente, eventualmente judicial, a ser informado de los recursos disponibles, el principio de igualdad de armas, el derecho a contar con abogado en ciertos casos complejos, entre otros.⁶⁰ Pese a la importancia del tema, es necesario admitir que no ha merecido desarrollos claros en el ámbito del SIDH a diferencia de los precedentes que pueden encontrarse en el Sistema Europeo. Aun sin realizar un análisis jurídico preciso de los derechos que pueden ejercerse en estos *ámbitos administrativos*, la Corte ha tenido oportunidad de fijar posición sobre la aplicación de las garantías de *debido proceso legal en estos ámbitos*. También ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes que eviten márgenes inadecuados de discrecionalidad que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Así se ha referido, por ejemplo, al trámite para inscribir tardíamente el nacimiento de niños en República Dominicana en el caso *Jean y Bosico* antes mencionado. Sin un examen detallado del fundamento legal utilizado, la Corte ha establecido que en estos trámites, al estar en juego el derecho a la nacionalidad y por esa vía otros derechos civiles y sociales, el proceso administrativo debía basarse en normas claras y objetivas, que restringieran los márgenes de discrecionalidad y evitaran la discriminación. Al mismo tiempo sostuvo que debían ser breves, sencillos y garantizar recursos judiciales para el

caso de denegación. También la CIDH y la Corte establecieron la necesidad de que ciertas garantías de debido proceso, como el acceso a un abogado, sean respetadas en los procedimientos administrativos sobre extranjería, sobre todo, cuando de estos pueda derivar la expulsión⁶¹.

c. También la Corte ha fijado algunos precedentes importantes sobre la vigencia de las garantías *del debido proceso a un plazo razonable y a la igualdad de armas, entre otras, en procesos judiciales de índole social, como los de seguridad social y laborales*⁶². La fijación de principios claros en este ámbito serviría para orientar una agenda de reformas judiciales, mejorando sustancialmente las garantías jurisdiccionales de los derechos sociales y su grado de exigibilidad, pero también permitiría examinar la legalidad de reformas procesales que tuvieron por objeto deliberado obstaculizar el ejercicio de estos derechos, tales como las implementadas en varios países de la región en los procedimientos de la seguridad, con diligencias dilatorias, déficit de recursos, afectación de la cosa juzgada, y trabas en las ejecuciones de decisiones contra los Estados, una cuestión presente en numerosos casos que se tramitan ante el SIDH. Es obvio que, por ejemplo, la demora irrazonable de los procesos laborales o previsionales, o las facultades exorbitantes de los Estados en estos últimos procedimientos, tienen un impacto negativo directo en su ejercicio efectivo⁶³.

Existen en el ámbito europeo algunas experiencias relevantes de fijación de marcos conceptuales sobre acceso a la justicia y respeto de derechos sociales, que sirven como parámetro para la supervisión por órganos comunitarios europeos del funcionamiento de servicios y políticas sociales nacionales⁶⁴. Este tipo de marcos podría elaborarse también en el ámbito regional a la luz de los estándares del sistema interamericano ya definidos y los que podrían establecerse interpretando las normas internacionales aplicables.

d. Por último, el reconocimiento de que esas políticas y servicios responden al cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva. Este es un tema central a considerar en la agenda de reformas judiciales en la región, para fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación social en la fiscalización de las políticas estatales. Los diversos mecanismos de acceso a la justicia de naturaleza colectiva permiten la fiscalización de las políticas públicas por diversos actores sociales, en especial, grupos o comunidades afectadas por situaciones estructurales que afectan sus derechos.

Las *acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, mandatos de segurança y de injunção brasileños, acciones de clase, acciones declarativas de certeza, acciones de inconstitucionalidad, acción civil pública*, actúan como vías para el control social de las políticas y al mismo tiempo sirven para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones organizaciones ambientales, de usuarios, pueblos

indígenas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, o en ocasiones funcionarios públicos legitimados para representar actores colectivos, como el Ministerio Público, o el Defensor del Pueblo, han logrado incidir a través de la actuación de instancias judiciales, de maneras muy diversas, en la orientación de políticas sociales. Este tipo de acciones ha impulsado procesos de discusión de diversas políticas públicas. Por ejemplo: con relación a los lineamientos de reformas de la seguridad social; de políticas masivas de reducción de pensiones y salarios; de políticas de provisión de medicamentos frente al HIV/SID; de sistemas de cupos para la población afrodescendiente en el ámbito de la educación; de la distribución de partidas presupuestarias para la educación pública; de la exclusión de sectores sociales del alcance de planes asistenciales alimentarios; de prácticas de discriminación de inmigrantes en el acceso a servicios sociales y planes de vivienda; del incumplimiento de las políticas sociales para la población desplazada en un conflicto armado. Estas acciones, además, han contribuido a fiscalizar empresas que prestan servicios públicos a fin de tutelar los derechos de los usuarios, o empresas y grupos privados que realizan explotaciones económicas con efectos ambientales. También han servido para reclamar información y demandar mecanismos de participación en los procesos previos a la formulación de políticas, o al otorgamiento de concesiones de actividades económicas potencialmente nocivas⁶⁵.

Es evidente que los derechos sociales tienen una dimensión colectiva y su vulneración suele presentarse como afectación de grupos o colectivos más o menos determinados. Lo mismo puede decirse de aquellas acciones estatales que impactan en sectores sociales excluidos y que suelen presentarse como prácticas generales que configuran situaciones de características estructurales y que demandan remedios de naturaleza colectiva, tal como la afectación de derechos civiles, políticos y sociales de una comunidad indígena o de la población desplazada en Colombia. Un componente esencial de la exigibilidad de los derechos en la justicia es la posibilidad de contar con este tipo de acciones de representación de intereses públicos o colectivos, cualquiera sea su diseño procesal. Es indudable que este derecho está comprendido en el artículo 25 de la Convención Americana, y se encuentra vinculado íntimamente con el derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, en tanto se trata del tipo de recursos judiciales idóneos y efectivos para la tutela de este tipo de derechos. Es común que este tipo de remedios judiciales se encuentren limitados o condicionados por normas procesales reglamentarias o por una jurisprudencia restrictiva en cuanto a la legitimación activa, los medios de prueba, el régimen de costas y los costos del proceso, y las vías de ejecución de decisiones. Encuadrar estas acciones en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos en su dimensión colectiva podría brindar algunas líneas más claras sobre el tipo de reglamentación que los Estados pueden o no realizar. No obstante, no existen aún en el SIDH desarrollos precisos sobre el alcance de la obligación estatal de asegurar este tipo de procedimientos de reclamo en los sistemas judiciales nacionales. Una

jurisprudencia más precisa brindaría un marco conceptual de inestimable valor para afianzar este tipo de mecanismos de rendición de cuentas de los Estados y de participación de la sociedad civil en la fiscalización de políticas públicas⁶⁶.

Conclusión

En definitiva, no es difícil trazar numerosos puentes y relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas sociales y estrategias de desarrollo. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá en gran medida de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización.

En este potencial encuentro será fundamental también el rol que puedan jugar los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, a partir de la fijación de estándares mínimos, más claros y precisos, en aquellos temas de interés común, como la igualdad, la participación política y el acceso a la justicia, que puedan servirle a los Estados como marco para la definición, implementación y evaluación de sus políticas públicas sociales, y funcionen también como un criterio común para facilitar la fiscalización de esas políticas por la sociedad civil y por las instancias de control institucional, como los sistemas de justicia.

Notas

- ¹ El presente artículo fue elaborado sobre la base del documento "Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo en América Latina", presentado en el seminario: "Derechos y Desarrollo en América Latina: un Seminario de Trabajo", organizado por el BID y la CEPAL en Santiago de Chile, 9 y 10 de diciembre de 2004. El documento completo puede consultarse en www.iadb.org
- ² Mayra Buvinic, "La Inclusión Social en América Latina", en *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi, editores, BID, 2004, pp. 3-37.
- ³ Ver como ejemplo de informe sobre la situación de derechos humanos en un país que recoge la agenda de exclusión social y la perspectiva de incidencia en políticas públicas: "Justicia e Inclusión Social. Los Desafíos de la democracia en Guatemala", CIDH, 29/12/2003.
- ⁴ Sobre el valor de los informes temáticos regionales, como herramientas de incidencia de la CIDH en el contexto de democracias deficientes en la región, ver el preciso análisis de Tom Farer, "The Future of the Inter-American Comisión on Human Rights: Promotion versus Exposure", en *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Méndez, Juan E. y Cox, Francisco, eds., IDH, pp. 515-536.
- ⁵ Ver Corte IDH, Opinión Consultiva N° 17 y Opinión Consultiva N° 18.
- ⁶ Méndez, Juan E. y Mariezcurrena, Javier, "Human Rights in Latin America and The Caribbean: A Regional Perspective", documento enviado para Human Development Report 2000, *Human Rights and Human Development*.
- ⁷ Ver Buvinic, Mayra, *La Inclusión Social en América Latina*, op. cit, pp. 7-8.
- ⁸ Pinheiro, Paulo Sergio, "La Efectividad de la ley y los Desfavorecidos en América Latina", en *La inefectividad de la ley y la Exclusión Social en América Latina*, Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio (comps.), Paidós, 2002, pp.15-31.
- ⁹ Ver DFID-Department for International Development, "Realising Human Rights for poor people. Strategies for achieving the international development targets", octubre, 2000, London, UK, http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH), "Los Derechos Hum-

nos y la Reducción de la Pobreza. Un Marco Conceptual”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004. Hunt, Paul, Nowak, Manfred and Osmani, Siddiq, Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. OHCHR, 2002, Ginebra. <http://193.194.138.190/development/finalversion.doc>; Appleyard, Susan, A Rights-Based Approach to Development: What the policy documents of the UN, development cooperation and NGO agencies say, 2002, OHCHR, Asia Pacific. <http://www.un.or.th/issues/rba/background/rba.pdf>; UNICEF, Taking Children Rights Seriously in the Southern Cone: UNICEF's Work in Argentina, Chile and Uruguay, 2001; UNESCO, Elements for an Overall UNESCO Strategy on Human Rights, 2002. Paris; SIDA, A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation, 2001, Stockholm, <http://www.sida.se/SIDA/jsp/polopoly.jsp?d=514>. También constituye un antecedente lejano de esta perspectiva el enfoque de género en el desarrollo promovido desde los años setenta por las agencias de cooperación y organismos multilaterales.

- ¹⁰ Ver en tal sentido Hunt, Paul, Nowak, Manfred, and Osmani, Siddiq, *op. cit.*, Chapter 1. The process of formulating Poverty Reduction Strategies in the Human Rights Approach. En igual sentido, la CIDH: “La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con la democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por un uso apropiado de esos recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos”. Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, 2000, cap. V 17.
- ¹¹ Así por ejemplo, el marco de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU desarrolla claramente obligaciones, metas e indicadores para los derechos económicos, sociales y culturales. También están los trabajos de UNICEF, pues la Convención sobre los Derechos del Niño no establece distinciones entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. El marco conceptual de DFID, por otro lado, si bien menciona con frecuencia derechos económicos, sociales y culturales, se organiza a base de tres ideas centrales: Inclusión, Participación y Cumplimiento de Obligaciones, sin ordenar la estrategia en función de derechos en particular. Los derechos referidos se plantean en relación a cada una de estas tres cuestiones.
- ¹² Ver Overseas Development Institute, ODÍ, Briefing Paper, *What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development*, septiembre, 1999 (3).
- ¹³ Ver Alsop, Ruth y Norton, Andrew, *Power, Rights and Poverty Reduction*, Julio, 2004.
- ¹⁴ Así, por ejemplo, el plan social más importante del gobierno argentino para paliar la crisis social del 2001/2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar se planteó como el reconocimiento de un derecho familiar de inclusión. Pese al uso del término, no existió una discusión seria acerca de las implicancias del reconocimiento de un derecho a la obtención de la prestación fijada por el plan, y la diferencia con los beneficios asistenciales de disposición discrecional como era habitual en las políticas asistenciales anteriores, por ejemplo, en términos de su exigibilidad. Ver CELS, *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, Argentina, 2004. Disponible en www.cels.org.ar
- ¹⁵ Es interesante en tal sentido seguir el debate acerca de la posibilidad de leer y exigir el cumplimiento de las metas del milenio, que no tienen un lenguaje de derechos, desde la perspectiva de los derechos humanos, a fin de otorgarles un grado mayor de exigibilidad a nivel de cada país, más allá del compromiso político asumido por los Estados. Ver *Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals Conference Report*, November, 2003. The Millennium Development Goals and Human Rights, disponible en www.conectasur.org/es/dialogodh/notices.php?cod=585
- ¹⁶ Cfr. Contreras Peláez, F., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, 1994, p. 21: “No existen, en resumen, obligaciones “negativas” puras (o, mejor dicho, derechos que comporten exclusivamente obligaciones negativas), pero sí parece posible afirmar una diferencia de grado en lo que se refiere a la relevancia que las prestaciones tienen para uno y otro tipo de derechos”.
- ¹⁷ Cfr. Contreras Peláez, F., *op. cit.*, pp. 17-20; De Castro, B., “Los derechos sociales: análisis sistemático”, en AAVV, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Murcia, 1981, pp. 15-17.

- ¹⁸ Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), art. 21.1: “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social” (el destacado es nuestro).
- ¹⁹ Ver por todos, Bourgoignie, T., *Elementos para una teoría del derecho del consumo*, Vitoria, 1994.
- ²⁰ Cfr. Ewald, F., *L'Etat Providence*, Paris, 1985, Libro IV.2.
- ²¹ TEDH, caso López Ostra v. España, A 303-C (1994). TEDH, caso Guerra y otros v. Italia, 19 de febrero 1988.
- ²² La jurisprudencia europea sobre obligaciones positivas en relación con el derecho a la vida ha tenido un importante desarrollo recientemente, en tal sentido en el caso *Osman v United Kingdom*, sentencia del 28 de octubre de 1998, el TEDH estableció que entre esas obligaciones se encontraba el deber primario de garantizar la vida implementando una legislación penal efectiva para evitar la comisión de delitos contra las personas, sosteniendo un sistema legal para la prevención, y el castigo de las conductas criminales. Esto incluye, en determinadas circunstancias, la obligación positiva de adoptar medidas operativas para proteger a un individuo o individuos cuya vida está en riesgo por actos criminales de otros individuos. Para que la obligación de actuar positivamente del Estado se pueda exigir, es necesario establecer que las autoridades “sabían o debían haber sabido de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o de individuos identificados, originado por la conducta criminal de un tercero, y que esas autoridades omitieron tomar las medidas que podrían haber adoptado dentro del alcance de sus competencias, las cuales, juzgadas razonablemente, podría esperarse que hubieran evitado ese riesgo”. La gama de obligaciones positivas impuestas al Estado varía considerablemente. Así, por ejemplo, el deber del Estado de investigar oficialmente si un individuo ha sido muerto a raíz del uso de la fuerza se ha entendido también como una consecuencia del artículo 2 leído junto con el deber general impuesto por el artículo 1 del Convenio. Ver TEDH, *McCann and other v. United Kingdom*, sentencia del 27 de septiembre de 1995, y *Kaya v. Turkey*, sentencia del 19 de febrero de 1998. Más recientemente, en *Mahmut Kaya v. Turkey*, sentencia del 28 de marzo del 2000, se establecieron deberes positivos con relación al derecho a la vida sobre la base del derecho a un recurso efectivo establecido en el artículo 13 del Convenio. Así sostuvo el TEDH que “*dada la importancia fundamental del derecho a la protección de la vida, el artículo 13 requiere adicionalmente al pago de una compensación cuando sea apropiado, desarrollar una completa y efectiva investigación capaz de conducir a identificar y castigar a los responsables de la privación de la vida y eso incluye el acceso efectivo de los peticionarios a los procedimientos.*”
- ²³ Ver al respecto Opinión Consultiva 17/2002, solicitada por la CIDH sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, 28 de agosto de 2002. Corte IDH, caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala), sentencia del 19 de noviembre de 1999. Caso “Instituto de Reeducción del Menor”, párr. 159. Caso de la Comunidad Indígena Yakie Axa vs. Paraguay, sentencia del 17 de junio de 2005. Informe 32/05, admisibilidad, Luis Rolando Cuscul Pivaral y otras personas afectadas por el VIH/SIDA contra Guatemala, 7 de marzo de 2005.
- ²⁴ Aun en este caso es posible señalar obligaciones negativas. De acuerdo a van Hoof, el Estado violaría el derecho a la vivienda, si admitiera que las viviendas modestas pertenecientes a personas de bajos recursos fueran demolidas y reemplazadas por viviendas de lujo que estuvieran fuera del alcance económico de los habitantes originales, sin ofrecerles acceso a viviendas alternativas en términos razonables. Ver van Hoof, G. H. J., “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some traditional Views”, en Alston, P. y Tomasevsky, K. (eds), *Rights to Food*, Utrecht, 1994, pp. 97-110. Con más razón, el Estado debe abstenerse de realizar por sí mismo el desplazamiento en dichas condiciones. El ejemplo dista de ser teórico: cfr. las observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el informe presentado por la República Dominicana (UN Doc. E/C.12/1994/15), puntos 11, 19 y 20 (citado por Steiner, H. y Alston, P., *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996, pp. 321-321).
- ²⁵ Eide sostiene que es un error común, fruto de una escasa comprensión de la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, considerar que sólo el Estado debe satisfacer esos derechos y que por el costo que ello representa su provisión provocará indefectiblemente un desproporcionado crecimiento del aparato estatal. Entiende que es el individuo el sujeto activo de todo desarrollo económico y social tal como lo establece el art. 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo –Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128 del 4/12/1986– y que, por lo tanto, en un primer nivel en relación a los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra la obligación del Estado de respetar la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo –o de

colectividades como los indígenas—en pos de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales. En un segundo nivel existe una obligación estatal de *proteger* esa libertad de acción y uso de los recursos frente a terceros. Esta función de tutela es la más importante que ejerce el Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y es similar al rol que cumple como protector de los derechos civiles y políticos. En un tercer nivel existe una obligación de *asistencia* que puede asumir formas diversas —por ejemplo, el art. 11.2 del PIDESC—, y una obligación de *satisfacción* (que puede consistir en la directa provisión de medios para cubrir necesidades básicas como comida o recursos de subsistencia cuando no existan otras posibilidades). De tal modo, afirma el autor, el argumento de que garantizar los derechos civiles y políticos a diferencia de los derechos económicos, sociales y culturales, no requiere utilizar recursos públicos, resulta sólo sostenible si enfocamos las obligaciones estatales en relaciones a los derechos económicos, sociales y culturales sólo en el tercer nivel (asistencia y satisfacción) y las vinculadas a los derechos civiles y políticos sólo en el primer nivel (respeto). Ver Eide, A., “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights” en Eide, A., Krause, C. y Rosas, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Boston, Londres, 1995, pp. 21-49, en especial, pp. 36-38. Ver también Eide, A., “Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo”, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, N° 43, 1989.

²⁶ Ver van Hoof, G. H. J., *op. cit.*, p. 99. La distinción fue sugerida originalmente por Henry Shue, *Basic Rights, Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, Princeton, 1980. En el campo del derecho internacional de los derechos humanos, la distinción fue asumida —con alguna corrección, que reduce la enumeración a tres categorías: obligaciones de respeto, obligaciones de protección y obligaciones de garantía, satisfacción o cumplimiento— en los principales documentos interpretativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General OG N° 3 (1990) “La índole de las Obligaciones de los Estados Partes - párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, OG N° 4 (1991) “El Derecho a la Vivienda Adecuada—párrafo 1 del art. 11 del Pacto—”, OG N° 5 (1994) “Personas con Discapacidad”, OG N° 6 (1995) “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas de Edad”; “Principios de Limburgo” (1986); “Principios de Maastricht” (1997); CIJ, “Declaración y Plan de Acción de Bangalore” (1995); Encuentro Latinoamericano de Organizaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Declaración de Quito” (1998).

²⁷ Cfr., en el mismo sentido, la opinión de Alexy, que aboga por una concepción amplia de las obligaciones positivas del Estado, o bien, de acuerdo a su denominación: “derechos a acciones positivas del Estado”. Éstos incluirían los derechos de protección, los derechos a la organización y al procedimiento (que a su vez subclasifica en derechos a la organización en materia de competencias de derecho privado, procedimientos judiciales y administrativos, derechos a la organización en sentido estricto, y derecho a la participación en la formación de la voluntad estatal), y los derechos a prestaciones en sentido estricto. Ver Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993, pp. 419-501.

²⁸ Cfr. Alexy afirma que “(una acción puede ser imposibilitada jurídicamente sólo si es un acto jurídico. Actos jurídicos son acciones que no existirían sin las normas jurídicas que para ellas son constitutivas. Así, sin las normas del derecho contractual no sería posible el acto jurídico de la celebración de un contrato, sin el derecho de sociedades no sería posible el acto jurídico de fundación de sociedades, sin el derecho matrimonial no sería posible el acto jurídico de celebración del matrimonio, sin el derecho procesal no sería posible el acto jurídico de la demanda, y sin el derecho electoral, el acto jurídico del sufragio. El carácter constitutivo de las normas que las posibilitan caracteriza a estas acciones como acciones institucionales. Las acciones jurídicas institucionales son imposibilitadas cuando se derogan las normas que para ellas son constitutivas. Por lo tanto, entre la derogación de estas normas y la imposibilidad de las acciones institucionales existe una relación conceptual”. Cfr. Alexy, R., *op. cit.*, pp. 189-190. Nuestro argumento es aquí complementario al de Alexy: las “acciones jurídicas institucionales” no sólo son imposibilitadas cuando se derogan las normas que para ellas son constitutivas, sino también cuando no se las crea. Si la constitución o un pacto de derechos humanos establece derechos cuyo ejercicio depende conceptualmente de la creación de normas, esto implica la obligación estatal positiva de crear estas normas. Alexy retoma el punto cuando trata los derechos a acciones positivas, que distingue entre derecho a acciones positivas *facticas*, y a acciones positivas *normativas*. Los derechos a acciones positivas *normativas* son “derechos a actos estatales de imposición de norma”. Cfr. Alexy, R., *op. cit.*, pp. 194-195.

²⁹ En este sentido, por ejemplo, si se le quiere dar algún contenido operativo, el derecho a asociarse libremente supone la obligación estatal de dar relevancia o reconocimiento jurídico a la asociación que resulte del ejercicio de dicho derecho. Del mismo modo, el derecho a formar un sindicato o a afiliarse a un sindicato implica el derecho a otorgar

consecuencias jurídicas relevantes a su actuación. El derecho político a elegir presupone la posibilidad de elegir entre distintos candidatos, lo que a su vez supone una regulación que asegure la posibilidad de que varios candidatos representen a partidos políticos y se presenten a elecciones. El derecho a la información implica al menos el establecimiento de una regulación estatal, tendente a asegurar el acceso a información de origen diverso y la pluralidad de voces y opiniones. El derecho a casarse implica la existencia de una regulación jurídica que otorgue alguna virtualidad al hecho de contraer matrimonio. El derecho a la protección de la familia supone la existencia de normas jurídicas que asignen a la existencia de un grupo familiar algún tipo de consideración diferencial con respecto a su inexistencia. El goce de estos derechos supone un complejo de normas que establezcan consecuencias jurídicas relevantes que se desprendan de ese permiso original. Nuevamente, puede tratarse de nuevas normas permisivas –por ejemplo, la posibilidad de que la asociación celebre contratos, o la posibilidad de que el matrimonio inscriba su vivienda como bien de familia, protegiéndola de posibles ejecuciones, etc.–, de prohibiciones para el Estado –por ejemplo, la imposibilidad de imponer restricciones arbitrarias o discriminatorias en el ejercicio de los derechos mencionados, o bien, la prohibición de discriminación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio— o incluso de mandatos para el Estado: obligación de reconocimiento de los candidatos propuestos por los partidos políticos, o de los delegados sindicales.

³⁰ Gran parte de las regulaciones vinculadas con los derechos laborales y sindicales comparten esta característica, del mismo modo que la relativamente reciente normativa de defensa del consumidor y de protección del medio ambiente. Así, el establecimiento de un salario mínimo, el principio que establece la igualdad de remuneración ante igualdad de tareas, la obligatoriedad de los descansos, de la jornada de trabajo limitada y de vacaciones pagadas, la protección contra el despido arbitrario, las garantías de los delegados gremiales para el cumplimiento de gestión, etc., tendrían poco sentido si fueran exigibles sólo al Estado cuando éste actúa como empleador. Frente a economías de mercado, el contenido de estas obligaciones estatales es el de *establecer una regulación que se extienda a los empleadores privados*. Lo mismo cabe decir con respecto a las normas que regulan las relaciones de consumo y con las referidas a establecimiento de obligaciones ambientales. En otros supuestos, la regulación estatal puede establecer limitaciones o restricciones a la libre asignación de factores económicos por parte del mercado, de modo de promover o favorecer el acceso de sectores de menores recursos a derechos tales como la vivienda. La regulación estatal de las tasas de interés en materia hipotecaria y la regulación de los arrendamientos con destino de vivienda familiar son ejemplos de este tipo de medidas. Sin embargo, estas limitaciones no se limitan al campo económico. El derecho de rectificación o respuesta es un buen ejemplo de esto: en estos casos, el Estado establece restricciones al libre uso de un medio periodístico privado, en favor del particular que se siente afectado por la información inexacta o agravante. Del mismo modo, la obligación estatal de asegurar a toda persona “el derecho de beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”, supone el establecimiento de una regulación que sea imponible a terceros y no sólo al propio Estado.

³¹ Un tema complejo que no podremos analizar es la articulación de responsabilidades entre los Estados federales y los Estados provinciales y locales. Los tratados de derechos humanos que se toman como base del enjuicamiento de derechos fijan obligaciones para los Estados federales que no pueden deslindar en la negligencia o incumplimiento de las autoridades locales. De tal modo, tienden a federalizar ciertas cuestiones, al imponer deberes mínimos que el Estado federal debe respetar. Las estrategias de desarrollo procuran, en general, el camino de la descentralización, para garantizar mejores niveles de participación y definición de prioridades. En muchos casos, si bien el Estado federal debe responder, incluso ante instancias internacionales, por la violación de derechos humanos, el sistema constitucional no le brinda herramientas para intervenir de manera preventiva en la forma en que los Estados provinciales o locales están ejecutando una política social o una reforma institucional. De modo que puede ser deudor de última instancia, pero sin los medios para evitar preventivamente la violación de derechos. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema le ha impuesto al gobierno federal la obligación de brindar servicios de asistencia sanitaria luego de que los efectores provinciales han fracasado en suministrarlos, por considerarlo garante final del derecho a la salud consagrado por la Constitución y los Pactos de derechos humanos. Sin embargo, en un sistema federal como el argentino, el Estado no tiene mecanismos constitucionales adecuados para intervenir con relación al diseño de las políticas de salud pública en las provincias.

³² Sobre este punto es importante considerar que el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales confiere a la Corte IDH la facultad de supervisar el

cumplimiento de las obligaciones fijadas en el tratado, aunque limita su competencia en relación a las peticiones individuales a casos sobre libertad sindical y derecho a la educación. Como vimos, el SIDH ha extendido la interpretación de varios derechos civiles hasta cubrir cuestiones tradicionalmente tuteladas por derechos sociales. También existe un debate sobre la competencia para aplicar normas sobre derechos económicos, sociales y culturales en casos contenciosos sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana. Sobre el tema puede verse: Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor, “La Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Martín, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego, Guevara B., José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara-American University-Universidad Iberoamericana, México, 2004, pp. 457-480. Courtis, Christian, “La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Través del Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Courtis, Christian; Hauser, Dense, y Rodríguez Huerta, Gabriela (comps.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 1-66.

³³ Informe 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala, 19 de enero de 2001.

³⁴ Ver Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03 Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Puede consultarse en particular el *amicus* presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Clínica Jurídica sobre Inmigrantes y Refugiados de la Universidad de Buenos Aires.

³⁵ En tal sentido sostuvo la Corte en el caso *Jean y Bosico*: “La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”.

³⁶ Sobre las obligaciones positivas de los Estados de garantizar el ejercicio de ciertos derechos civiles, políticos y sociales por los miembros de las comunidades indígenas pueden verse los casos *Masacre de Plan Sánchez vs. Guatemala*, del 29/4/2004; caso *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, del 15 de junio de 2005; y *Comunidad Indígena Yuki Axa vs. Paraguay*, del 17 de junio de 2005. Es interesante señalar que la construcción de esta idea de protección especial cubre desde las secuelas de crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco de conflictos armados en Centro América en los años 80, hasta el desplazamiento forzoso como consecuencia de la violencia política, y casos sobre derecho a la tierra y el acceso a la justicia y a la participación política de estas comunidades. El punto es importante, pues marca una continuidad entre el trabajo histórico del SIDH de impedir la impunidad de las violaciones sistemáticas de derechos humanos y la agenda más reciente vinculada con los derechos culturales y sociales y las medidas de protección positivas de determinados sectores víctimas de procesos de exclusión. A diferencia de las víctimas predilectas de las dictaduras militares del Cono Sur, que fueron dirigentes y líderes sociales y políticos, en Guatemala los pueblos indígenas fueron víctimas de aquellos procesos de violencia política y de estos procesos de exclusión y negación de derechos, aun con sistemas democráticos.

³⁷ Ver Fry, Meter, “Color e imperio de la ley en Brasil”, en Méndez, Juan; O’Donell G. y Pinheiro, Paulo Sergio (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 2002, pp. 191-212; Arias, O.; Yamada G. y Tejerina, L., “Ingresos y color en Brasil: una historia compleja”, en Buvinić, M., Mazza J. y Pungiluppi, J. con Deutsch, R. *Inclusión Social y desarrollo económicos en América Latina*, BID, 2004, pp. 215-236. Ver el caso *Simona André Dniz contra Brasil*, Informe 37/02 declarado admisible por la CIDH en el que se alega incumplimiento del deber estatal de protección frente a conductas discriminatorias de particulares basadas en el color o la raza.

³⁸ Sobre la obligación de adoptar políticas y medidas positivas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, puede verse el Informe 54/01, *María Da Penha-Maia Fernández contra Brasil*, del 16 de abril de 2001.

³⁹ Ver Informe 103/01, *María Merciadri de Moroni contra Argentina* del 11 de octubre de 2001, sobre cupos en el sistema electoral argentino.

⁴⁰ Para un análisis de estas nociones, cf. Ferrajoli, L., “Igualdad y diferencia”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, pp. 73-96; García Añón, J. G. “Current Problems of Legal Dogmatics in European Regulation: The principle of Equality and the

Policies of Affirmative Action, en M. van Hoecke y F. Ost (eds), M. Barrère Unzueta, *Discriminación, Derecho Antidiscriminatorio y Acción Positiva a favor de las mujeres*, Madrid, 1997; Fiss, Owen. "Grupos y la Cláusula de Igual protección", en Gargarella: Roberto (comp), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, 1999, pp.137-167. Saba, Roberto, "iDesigualdad estructural", en Amaya, Jorge (eds.), *Visiones de la Constitución 1853-2004*, UCES, Buenos Aires, 2004, pp. 479-514.

- 41 La adopción de medidas especiales, incluso legislativas, y de políticas activas en resguardo de grupos vulnerables en relación a los derechos económicos, sociales y culturales surge de diferentes instrumentos. La obligación de proteger a los grupos más vulnerables y menos protegidos en períodos de ajuste económico surge de las OG Nº 2, punto 9, y OG Nº 3, puntos 12 y 13 y, en relación a las personas con discapacidad y ancianos, de las OG Nº 5, punto 9 y OG Nº 6 punto 17, respectivamente. La OG Nº 4, punto 8 e) establece que debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños e incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos. En igual sentido, el Comité señala que las mujeres, los niños, los ancianos y los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados de manera desproporcionada por los desalojos forzados, de modo que requiere adoptar medidas de protección apropiada, OG Nº 7, punto 10.

En la OG Nº 5, punto 18, se establece que las medidas que se adopten para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad no serán consideradas discriminatorias en el sentido de art. 2.2. del Pacto, mientras tengan fundamento en el principio de igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo. Las medidas de protección especial de grupos o personas vulnerables se consideran en los Principios de Limburgo (Principios 14 y 39).

- 42 OG Nº 4, punto 13.

- 43 OG Nº 14, puntos 43 f y 53.

- 44 Como señala el DFID, "en la mayoría de los países en desarrollo la información desagregada relativa a pobreza no suele estar disponible a base de condición social, religión o etnia, o al lugar de residencia. Cuando la información ha sido relevada los gobiernos deberían buscar hacerla ampliamente accesible. Los países más pobres pueden tener mínima capacidad de relevar información estadística. Esto hace mucho más difícil al gobierno y a los ciudadanos identificar en qué medida la imposibilidad de la población de ejercer sus derechos puede estar asociada con procesos de exclusión social e inequidades estructurales. En algunos casos hay información separada sobre hombres y mujeres; pero, en el presente, la sistemática recolección de información en los países en desarrollo sobre la base de otras diferencias sociales no es posible. Este déficit de información podría ser parcialmente superado si las instituciones nacionales de estadística desarrollan e implementan procesos de búsqueda de información orientados a indicar el alcance con el cual diferentes sectores de la población están crecientemente gozando de sus derechos". Department for International Development, DFID, "*Realising human rights for poor people*", punto 6.7. Para un análisis de la experiencia de producción de estadísticas desagregadas sobre grupos excluidos, ver: Buvinic, M. "La inclusión social en América Latina", en Buvinic, M.; Mazza J. y Pungiluppi J. con Deutsch, R., *Inclusión Social y desarrollo económicos en América Latina*, BID, 2004, pp. 3-35.

- 45 O'Donnell, Guillermo, "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo 2000, vol. 39 pp. 519-568.

- 46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, caso *Bacna Ricardo y otros vs. Panamá*, sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, Nº 72. Ver también *Huilca Tecse vs. Perú*, del 3 de marzo de 2005.

- 47 Informe Anual 2002 del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza. Ver también sobre el debate legal sobre derechos de reunión y persecución penal, CELS, *La Respuesta del Estado frente a la Protesta Social, 1996 a 2002*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2003; Gargarella, Roberto, *El Derecho a la Protesta. El Primer Derecho*, editorial AD Hoc, Buenos Aires, 2005.

- 48 Ver Aylwin, José, "Derechos Humanos y derechos indígenas en América del Sur: antecedentes, movimientos y desafíos", en *Temas de Derechos Humanos en Debate*, IDL y Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Lima, junio 2004, pp. 153-222.

- 49 Corte IDH, caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, y también los casos *Plan Sánchez*; *Moiwana* y *Yakie Axa*, antes citados.

- ⁵⁴ Ver Comisión Colombiana de Juristas, *El Papel de la Corte Constitucional y la Tutela en la realización del Estado Social de Derecho*, CCJ, Bogotá, 2003, p. 28
- ⁵¹ En el caso *La Federación Independiente del Pueblo Suhar de Ecuador contra la empresa petrolera Arco*, Ver “*Tarimat*”, *Firmes en nuestro territorio. FIPSE vs. Arco*, CDES, Quito, 2001.
- ⁵² Caso *Yátama contra Nicaragua*, del 23 de junio de 2005. En esta sentencia la Corte comienza a definir el alcance del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana y considera que comprende, además de la participación en procesos electorales formales también la participación en otros mecanismos de discusión y fiscalización de políticas públicas. También se procura avanzar en la sentencia en mayores precisiones sobre el alcance de la obligación estatal de garantizar este derecho de participación respecto de sectores sociales excluidos o que se encuentran en situación de desventaja en el ejercicio de este derecho. Para ello el tribunal vincula el derecho a la igualdad, entendido como igualdad no sólo formal, sino sustantiva, con el derecho de asociación y de participación política. Ver en tal sentido el voto concurrente del juez Diego García Sayán.
- ⁵³ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para) establece la obligación del Estado de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios”, artículo 8 inc. H. Se trata, como vemos, de una obligación de producción de información clara y exigible como derecho.
- ⁵⁴ Relatoría para la libertad de expresión, “Acceso a la información pública en las Américas. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, p. 12. En este documento, además, se hace una reseña de las discusiones sobre reformas legislativas en la materia en América. Ver también. Article XIX, *The Public’s Right to Know: Principles on Access to Information Legislation* (june 1999), disponible en <http://www.article19.org/docimages/>. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (November 1996), disponible en <http://www.article19.org/docimages/511>. Kate Doyle, “Freedom of Information in Mexico”, 2 May 2002, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68>. Toby Mendel, “Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right”, Article 19, 2000, en www.article19.org. CELS, *La Información como herramienta para la protección de los derechos humanos*, 2004. Ver Abramovich, V., y Courtis, C., “El acceso a la información como derecho”, en E.L. Duhalde (ed.), *Anuario de Derecho a la Información*, Madrid, 2000.
- ⁵⁵ La Convención sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, celebrada en Aarhus, Dinamarca, en 1998, adoptada originalmente en el ámbito de las Naciones Unidas y luego adoptada como directiva por la Unión Europea. Puede verse especialmente la actividad del grupo de trabajo de Estados parte y *Task Force*, sobre su implementación a nivel doméstico.
- ⁵⁶ La jurisprudencia sobre recurso judicial efectivo es clara en el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Así, en el caso *Genie Lacayo*, la Corte IDH ha señalado al respecto que “los artículos 25 y 1.1 de la Convención se refuerzan mutuamente, en el sentido de asegurar el cumplimiento de uno y de otro en el ámbito del derecho interno: los artículos 25 y 1.1 requieren, conjuntamente, la aplicación directa de la Convención Americana en el derecho interno de los Estados-partes. En la hipótesis de supuestos obstáculos de derecho interno, entra en operación el artículo 2 de la Convención, que requiere la armonización con ésta del derecho interno de los Estados-Partes. Estos últimos se encuentran obligados, por los artículos 25 y 1.1 de la Convención, a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos. Si de hecho no lo hacen, debido a supuestas lagunas o insuficiencias del derecho interno, incurren en violación de los artículos 25, 1.1, y 2 de la Convención.
- El tribunal ha analizado el tema también en relación con la necesidad de agotar recursos internos, fijando los alcances del concepto de recurso judicial efectivo en la Convención Americana ya desde sus primeros pronunciamientos. Así, en el caso *Velázquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, entiendo que, de acuerdo a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, los recursos judiciales deben existir no sólo formalmente, sino que deben ser efectivos y adecuados. “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos existen

múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable... Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido". Ver Corte I.D.H., Velázquez Rodríguez, párs. 64 y 66.

En el sistema europeo, la jurisprudencia sobre recurso judicial efectivo ha obtenido un importante desarrollo en los casos recientes contra Turquía. Así, en *Mahmut Kaya v. Turkey*, sentencia del 28 de marzo del 2000, el TEDH ha sostenido que "el artículo 13 de la Convención garantiza la disponibilidad en el nivel nacional de un recurso para exigir la sustancia de los derechos y libertades de la Convención cualquiera sea la forma en que estos pudieran ser asegurados en el nivel doméstico. El efecto del artículo 13 es entonces el de requerir la provisión de un recurso doméstico para atender las demandas sustanciales que pudieran iniciarse bajo la Convención y garantizarles un remedio apropiado, sin embargo, los Estados partes tienen alguna discreción acerca de la manera en que cumplirán con esta cláusula. El alcance de la obligación impuesta por el artículo 13 varía dependiendo de la naturaleza de las peticiones de las víctimas. Sin embargo, el remedio requerido por el artículo 13 debe ser "efectivo" en la práctica tanto como en la norma, en particular, en el sentido que su ejercicio no debe ser impedido injustificadamente por actos u omisiones de las autoridades estatales". Ver al respecto, además, *Aksoy v. Turkey*, sentencia del 18 de diciembre de 1996, *Aydin v. Turkey*, sentencia del 25 de septiembre de 1997, *Kaya v. Turkey*, sentencia del 19 de febrero de 1998. Sobre el tema de la falta de recursos internos en casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos pueden consultarse: Reidy, A. Hampson, F.Y. Boyle, M., "Gross Violations of Human Rights: Invoking the European Convention on Human Rights in the case of Turkey", en *Netherland Quarterly of Human Rights*, Vol. 15/2, pp. 161-173, 1997.

⁵⁷ CIDH, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, "Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b CA)". Inspirándose en el caso *Airey*, la Corte sostuvo que "la circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso", p. 28. También se refirió expresamente la Corte a la obligación estatal de garantizar servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos cuando resulte indispensable para garantizar acceso efectivo e igualitario a la justicia en la OC 18/03 Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. En este documento sostuvo la Corte: "Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no sólo formal sino real".

⁵⁸ "Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas". Corte IDH, Opinión Consultiva 16/99 sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*.

⁵⁹ Cfr. Ferrajoli, Luigi, "Estado social y Estado de derecho", en Abramovich, Víctor; Añón, María José y Cortis, Christian (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, pp. 11-21. Una lectura posible del actual intento de desmantelamiento de los Estados de bienestar desde esta perspectiva pondría énfasis no sólo en la reducción de servicios sociales, sino también en la precarización del vínculo jurídico entre el Estado y el destinatario de la política social respectiva. Una clara manifestación de esta precarización es el paso de políticas sociales universales fundadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, a programas sociales focalizados y transitorios, fundados en la intervención discrecional del poder público. Ver al respecto Lo Vuolo, Rubén Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura, y Rodríguez, Corina, *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 2000, pp. 191-202.

- ⁶⁰ Ver “Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social”. CELS, 2004, en www.cels.org.ar. En esta investigación se analizan los procedimientos administrativos para el otorgamiento de pensiones sociales desde los estándares de debido proceso fijados por la jurisprudencia constitucional argentina y el sistema interamericano de derechos humanos. Los sistemas de control social basados en la lógica de los derechos pueden tener puntos de contacto, pero también diferencias con los mecanismos de “social accountability” tradicionalmente considerados por las instituciones financieras internacionales. Para un examen de estas diferencias, ver Ackerman, John, “Human Rights & Social Accountability”, FLACSO, México, 2004.
- ⁶¹ Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.
- ⁶² Ver en tal sentido el caso *Baena*, citado, y el caso *Benvenuto (caso de los cinco pensionistas) vs. Perú*.
- ⁶³ Para un análisis más exhaustivo de los principales problemas de debido proceso legal en los procesos vinculados a la determinación de derechos sociales pueden consultarse, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2001, cap. 3, pp. 179-200.
- ⁶⁴ Puede verse en tal sentido el documento: “Guidelines for improving acceso to social protection and explanatory memorandum”, elaborado por Group of Specialists on Access to Social Protection. También puede consultarse: European Committee For Social Cohesion (CDCS), Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Services Delivery: “User Involvement in Social Services”, Final Report 2003/2004, Strasbourg 30 de septiembre de 2004. Ver también el documento: “Access to Social Rights in Europe”, Report by Mary Daly, Queen’s University, Belfast, adoptado por European Committee for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg 28/30 de mayo 2002.
- ⁶⁵ Ver Provoste, P. y Silva, P., “Acciones de interés público por la no discriminación de género”, en F. González y F. Viveros (eds.), *Ciudadanía e Interés Público. Enfoques desde el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología*, cuadernos de análisis jurídicos, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, 1998, pp. 9/61; Jorge Correa Sutil, “Retornos Judiciales en América Latina. ¿Buenas Noticias para los Pobres?”, en J. Méndez, G. O’Donnell y P.S. Pinheiro (comp), *La (in)efectividad de la ley y la Exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, México, Barcelona, 2002, pp. 257/278. B. Londoño Toro (editora), Eficacia de las Acciones Constitucionales en Defensa de los Derechos Colectivos, Colección Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003. Abramovich, Víctor, “El Acceso a la Justicia y Nuevas Formas de Participación en la Esfera Política”, Revista La Ley, Buenos Aires, en prensa.
- ⁶⁶ Lo que se demanda en definitiva de los órganos del sistema es un esfuerzo de elaboración de principios y estándares similar al desarrollado en relación a la acciones de *habeas corpus* como recurso judicial clásico para la tutela de derechos civiles. Es interesante señalar que el SIIDH sí ha entendido que comprende la protección del artículo 25 de la Convención la efectividad de recursos de *habeas corpus* colectivos destinados a controlar situaciones colectivas de hacinamiento y trato inhumano en lugares de detención (caso Instituto de Reeducación del Menor). Además, consideró que integra el derecho al recurso efectivo la posibilidad de plantear acciones de inconstitucionalidad contra normas contrarias a la Convención Americana (caso *Hilarie vs. Trinidad y Tobago*). La Corte IDH sostuvo, asimismo, que los Estados tienen el deber de asegurar recursos judiciales y otros recursos efectivos para implementar el derecho colectivo de las comunidades indígenas de acceder a sus tierras ancestrales (casos *Awas Tigni* y *Yakie Axa*). Es importante señalar que el mismo sistema ha evolucionado gradualmente hasta reconocer medidas cautelares y provisionales de índole colectiva que, más allá de los requisitos formales de identificación de las víctimas, actúan como una suerte de amparo colectivo o *habeas corpus* colectivo internacional, por ejemplo, en materia de expulsión de inmigrantes haitianos en República Dominicana, protección de una comunidad de paz amenazada por paramilitares colombianos, o en relación con situaciones estructurales o generalizadas de hacinamiento, superpoblación y violencia carcelaria (casos *Urso Branco*, *Penitenciarias de la Provincia de Mendoza*). También se ha reconocido a grupos o colectivos determinados como “parte lesionada” a efectos de recibir reparaciones en casos contentiosos. En tal sentido, puede verse la evolución de este concepto en los casos ya citados *Masacre de Plan Sánchez*, *Moiwana* y *Yakie Axa*. Esta evolución refleja indudablemente el reconocimiento de la importancia de las acciones de naturaleza colectiva como mecanismos de acceso a la justicia y de tutela efectiva de los derechos humanos ante situaciones de naturaleza estructural.

Lectura 3

Introducción

EL ANÁLISIS de políticas* es una actividad política (*politics*) y social. Es verdad, se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad de nuestro trabajo analítico sobre el proceso de las políticas. Pero el análisis de políticas va más allá de nuestras decisiones personales. Primero, el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. Segundo, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados: regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo; el consumidor inmediato es nuestro “cliente” o algo así como nuestro superior, nuestro jefe; el último receptor o público incluye a varios subgrupos políticos con cierto grado de convergencia y/o divergencia con el análisis que uno realiza. Todos estos factores condicionan la naturaleza del trabajo analítico y desempeñan un papel fundamental en la naturaleza de lo que llamamos un análisis de buena calidad.

*Análisis de políticas:
más un arte que una ciencia*

El análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método. Sin embargo, si se tiene que esco-

* Existe cierta confusión acerca del significado que tiene el término de política en el contexto del análisis de políticas. Esto se debe a que en castellano tanto *policy* como *politics* se

ger entre un análisis muy estructurado o uno poco estructurado en relación con el proceso de resolución de problemas, la mayoría de los profesionales con poca experiencia optan, con cierta razón, por el análisis muy estructurado. Por ello, he desarrollado una técnica a la cual he llamado “el camino de los ocho pasos”. La función principal de esta técnica es recordarles aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse; su principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser un formulario mecanicista.

EL CAMINO DE LOS OCHO PASOS

- Definición del problema
- R Obtención de información
- E Construcción de alternativas
- P Selección de criterios
- I Proyección de los resultados
- T Confrontación de costos
- A ¡Decida!
- Cuenta su historia

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final. La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

traduce como política. Para fines de este texto el término de política se refiere a *policy* salvo nota explícita (N. del T.).

La repetición es continua

El proceso de resolución de problemas –proceso de prueba y error– es reiterativo, por lo que en general cada uno de estos pasos se repite más de una vez.

El espíritu con el que el analista aborda cada uno de estos pasos, especialmente en las primeras etapas del proyecto, debe ser tentativo. A medida que se avanza en el proceso de resolución del problema, probablemente se cambie la definición de éste, el menú de alternativas, el conjunto de criterios para evaluar dichas alternativas, la percepción de la información pertinente para el problema, etcétera. En cada repetición el analista estará más seguro de andar por el “camino adecuado”, “centrándose en la pregunta correcta”, etcétera. Esto puede ser un proceso frustrante, aunque también puede estar lleno de satisfacciones, si se aprende a disfrutar de los retos que implica la investigación, el descubrimiento y la creatividad.

Algunas directrices son prácticas, pero en su mayoría son conceptuales

Casi todos los conceptos que utilizaremos en este libro parecerán obvios; sin embargo, hay excepciones. Entre ellas están algunos de los términos técnicos empleados. Algunos términos de sentido común se utilizarán con significados especiales que harán desaparecer ciertas connotaciones vinculadas a ellos y asociarán otras. En general, todos estos conceptos se comprenderán mediante la experiencia y la práctica.

Los conceptos están inmersos en situaciones particulares

En la vida real, los problemas de políticas se nos presentan como un confuso conjunto de detalles: personajes, grupos de interés, deman-

das retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros. Los conceptos descritos en este manual están formulados en abstracto. Por lo tanto, es necesario que usted, como analista, aprenda a “ver” los conceptos analíticos en situaciones concretas, en la cotidianidad de la vida.

Un primer esbozo de conclusión

¿Qué forma deberá tener el producto final de un analista de políticas? Aquí presento un esbozo rudimentario de la típica estructura de un informe derivado del análisis de políticas: debe describirse con coherencia el problema que se quiere mitigar o resolver; se describirán algunas de las acciones que pueden tomarse; a cada curso de acción habrá que añadir los resultados proyectados que usted considere que podrían ser de interés para su cliente o público, señalando las bases con las que se llegó a tales conjeturas. Si ninguna opción es claramente mejor que otra de acuerdo con los criterios de evaluación elegidos, se deberán indicar los costos y beneficios de cada una de dichas opciones de política. Dependiendo de las expectativas de su “cliente”, el analista podrá o no dar su propia recomendación acerca de cuál sería la mejor opción.

1. Definición del problema

LA PRIMERA definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista:

1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y
2. un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

En las últimas etapas del análisis, la definición del problema seguramente ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta para que “Cuenta su historia”. p. 69 n.b.

Por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del “cliente” y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio cliente, lenguaje que llamaré “retórica del tema”. Esta retórica puede estar confinada a lo que parecería un problema técnico, o bien, puede estar inmersa en una amplia controversia de interés social. En cualquier caso, el analista deberá ir más allá de la retórica, a fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

Es indispensable utilizar con sumo cuidado la información derivada de la “retórica del tema”. En muchos casos, esta información nos guía a considerar aspectos del mundo poco gratos o que se perciben como malos (por ejemplo, “embarazo de adolescentes”, “violencia” o “el calentamiento del globo terráqueo”). Estas evaluaciones no ne-

cesariamente deben tomarse sin un juicio crítico. En muchos casos el analista querrá explorar algunos de los aspectos filosóficos y empíricos en los que él mismo, su cliente, u otras personas (su posible público), se basarán para considerar o no como malas las condiciones descritas en la “retórica del tema”. Más aún, esta retórica puede conducirnos a plantear hipótesis de causalidad –no necesariamente reales– (por ejemplo, “bienestar”, o “el desperdicio y derroche de la humanidad”). Lo último que quiere un analista es hacer eco de “la retórica del tema” en la definición del problema, sobre todo si busca que la definición sea de utilidad analítica.

Algunos temas podrán asociarse a más de un problema. Dependiendo del público, por ejemplo, “el embarazo de adolescentes” puede significar: inmoralidad sexual, la destrucción de las oportunidades de estas jóvenes y de sus hijos, explotación de los contribuyentes o desintegración social. En general, el analista querrá enfocarse en un solo problema, de otra manera pronto descubrirá que el análisis se le irá de las manos. Sin embargo, si los problemas no son muy complicados tal vez pueda definir más de uno.

Piense en los “excesos” y “deficiencias”

A menudo –aunque no siempre– puede ser útil pensar en términos de deficiencias y excesos. Por ejemplo: “hay demasiada gente sin hogar en Estados Unidos” o “la demanda de agua de riego está creciendo más rápido que nuestra capacidad para proporcionarla a un costo financiero y ambiental aceptable”, o bien, “la población en edad de ingresar a la escuela en el estado de California está creciendo a un ritmo de 140,000 alumnos por año y nuestra capacidad para proporcionar la infraestructura necesaria no está creciendo ni remotamente al mismo ritmo”.

Incluir la palabra “demasiado” en nuestra definición del problema resulta útil; por ejemplo, “demasiado grande”, “demasiado pequeño”, “creciendo demasiado lento”, “creciendo demasiado rápido”.

Las dos últimas frases nos recuerdan que los problemas que merecen llamar nuestra atención no necesariamente son un problema del presente, pero pueden serlo en un futuro cercano si no se hace algo.

De cualquier manera, no es necesario pensar en términos de deficiencias o excesos cuando el problema tiene que ver con aspectos como:

1. La selección entre alternativas bien estructuradas (“¿Dónde tirar desperdicios, en una bahía o en algún lugar del Océano Pacífico?”), o
2. la manera de lograr ciertos objetivos bien definidos (“recolectar fondos a fin de reducir el déficit que podría presentarse en un futuro cercano”).

La definición debe ser evaluativa

Hay que recordar que la idea de “un problema” significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo.

Sin embargo, debe tenerse presente que “mal” o “indeseable” son términos muy discutibles. No todos pensarán que los hechos definidos como problema por el analista (u otras personas) en realidad lo son; cada persona presumiblemente utilizará criterios diferentes para evaluar los “hechos”. Desafortunadamente no existe un camino obvio o aceptado para resolver diferencias filosóficas de esta naturaleza.

Una pregunta común, tanto en el ámbito filosófico como en el práctico es: “¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto tratar de resolverlos a través de fondos públicos?” En estos casos, siempre es útil examinar la situación particular con ayuda de las herramientas que nos proporciona la visión de las “fallas de mercado”.¹ Cuando los mercados trabajan razonablemente bien, es difícil que el gobierno intervenga sin crear ineficiencias importantes en la economía, ineficiencias que probablemente empeoren aún más los problemas privados antes de que

¹ Véase Weimer y Vining, capítulo 3.

interviniera el gobierno. Desde luego, existen muchos valores además de la eficiencia económica y también en muchas ocasiones escogemos empeorar la situación de algunos miembros de la sociedad para reducir las carencias de otros, en ese caso estaremos dispuestos a aceptar la intervención del gobierno aunque el mercado esté funcionando razonablemente bien.

Cuantifique hasta donde sea posible

La definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, se deberán incluir aspectos de magnitud. ¿Cuán grande es “demasiado grande”? ¿Cuán pequeño es “demasiado pequeño”? ¿Qué significa “demasiado lento” o “demasiado rápido”? Cuando hablamos de las personas sin hogar, ¿a cuántas nos referimos? ¿Cuántos metros cúbicos de agua para riego se utilizan ahora y cuál será la demanda en un año específico (considerando ciertos supuestos sobre el precio del agua)? ¿Qué capacidad tenemos para crear la infraestructura necesaria para atender la demanda de educación? ¿Cómo esperamos que crezca o disminuya dicha capacidad?

Si es necesario, hay que obtener información que nos permita ponderar las magnitudes relevantes. Véase el paso 2 “Obtención de información”, p. 25.

En muchos casos, si no en la mayoría, se deberán estimar –incluso “adivinar”– las magnitudes en cuestión. Algunas veces se deberán crear rangos, así como estimaciones puntuales (“nuestro mejor estimado sobre el número de personas sin hogar es de 70,000, aunque ciertamente el rango oscila entre 40 y 130 mil”).

Las condiciones que causan problemas son también un problema

Algunas de las condiciones para que se dé un problema pueden no ser consideradas como molestas *per se*, pero son percibidas por los ciu-

dadanos o por los analistas que trabajan en su representación como las causas de un problema. En ocasiones resulta útil hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse. Por ejemplo, “uno de los problemas en torno a la contaminación ambiental es que el gobierno no ha querido obligar a los automovilistas a mantener en buenas condiciones los motores de sus vehículos y sus sistemas de control de emisiones”. A fin de definir problemas causales de este tipo, probablemente el analista deba realizar un arduo trabajo de investigación científica; véase el paso 5, “Proyección de los resultados”, p. 49.

Perder una oportunidad es un problema

Un caso especial de problema es la pérdida de una oportunidad. ¿No es una visión muy estrecha pensar que los analistas de políticas se dedican únicamente a aminorar los problemas? ¿Podrán los analistas de políticas ir más allá de la tediosa labor de remendar y componer problemas? ¿Es posible que aspiremos a vivir en un mundo en el que se identifiquen oportunidades para realizar cosas creativas, por no decir “maravillosas”? “Si no está roto, no lo compongas”, es una idea que nos limita, y ciertamente los analistas de políticas así como los tomadores de decisiones y funcionarios deberían impedir que la “definición del problema” restrinja la búsqueda de oportunidades potenciales. Desafortunadamente, el itinerario y la agenda de los profesionales de la política están llenos de quejas, amenazas, preocupaciones y problemas. Casi nunca hay tiempo o energía para pensar en oportunidades de mejoría que nadie ha considerado como posibles.

¿Dónde encontramos oportunidades para perfeccionar políticas creativas que no hayan sido identificadas primero por quejas, amenazas, etcétera? Pocas son las referencias académicas o técnicas que tenemos para responder a esta pregunta. Sin embargo, a través de ejemplos en el Apéndice A se describen algunas oportunidades genéricas que a menudo están esperando ser descubiertas p. 77.

Trampas comunes en la definición de problemas

Definir la solución dentro del “problema”. La definición del problema no debe incluir una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones.

–No diga: “hay muy pocos asilos para las familias sin hogar”. Expresada así, esta aseveración podría implicar inadvertidamente que la mejor solución sería tener “más asilos” y esto podría limitar nuestra capacidad para pensar en otras medidas para evitar, en primer lugar, que estas familias se encontrasen “sin hogar”. Sería mejor decir: “existen demasiadas familias sin hogar”.

–No diga: “se están construyendo escuelas nuevas con mucha lentitud”. Esta afirmación podría implicar que la solución es que haya más escuelas y podría impedirle al analista pensar en otras maneras de aprovechar más eficientemente la infraestructura existente. Sería mejor decir: “hay demasiados estudiantes en relación con las aulas disponibles actualmente”.

Un buen indicio de que probablemente se está incluyendo una solución implícita en la definición del problema es cuando nos escuchamos decir “¡ah!, pero ése no es el problema real; el problema real es...” Si bien es cierto que existen mejores y peores maneras de conceptualizar un problema o de resolverlo; es un exceso pensar que un problema puede ser “más (o menos) real” que otro.

Sea escéptico al determinar causas implícitas. Como antes mencioné, las “condiciones que causan problemas también son problemas”. Sin embargo, las causas deben ser reales, no simplemente supuestas. El analista debe evaluar la cadena causal que va de la situación en sí misma a las cosas malas que se supone que causa y convencerse de que la cadena causal es real. Por ejemplo, para algu-

nas personas, “el uso de la cocaína” no es un problema en sí mismo, pero podría serlo si conduce al crimen, a una mala salud, a la desintegración familiar, etcétera. Pero, ¿produce estos resultados?, y ¿en qué grado? La información sobre este asunto debe ser evaluada muy cuidadosamente antes de que se decida que es correcto trabajar con una definición del problema que incluya un “uso extensivo de cocaína”.

REPETICIÓN

La definición del problema es un paso crucial. Pero, resulta difícil hacerlo bien, hay que repetir este paso una y otra vez. En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted del problema permitirá que la definición de éste vaya evolucionando. Además, empezará a desechar algunas alternativas en un intento por resolver o mitigar su problema y seguramente querrá construir la definición de éste, de tal manera que sea factible la oportunidad de resolverlo con éxito. Finalmente, si está trabajando en una oficina o agencia, implícitamente negociará con sus colegas y superiores jerárquicos una definición del problema mutuamente aceptable.

2. *Obtención de información*

EN EL análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades: pensar (algunas veces en voz alta y con otros) y obtener datos para convertirlos en “información”. De estas dos actividades, pensar es por mucho la más importante (véase la discusión posterior sobre el valor de la investigación científica social en “Proyección de los resultados”, p. 49), pero obtener los datos toma mucho más tiempo: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para realizar entrevistas, concertar citas, etcétera.

El contexto (mundo real) en el cual se realiza el análisis de políticas rara vez nos permite el tiempo necesario para llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa. De hecho, “la presión del tiempo” en el análisis de políticas es un enemigo tan peligroso, o incluso más, que los sesgos provocados por un interés político particular. Por lo tanto, es esencial economizar en sus actividades de recolección de datos. La clave para ello es ésta: trate de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en “conocimiento” que, a su vez, pueda convertirse en “información” que tenga que ver con el problema previamente definido.

Para estructurar lógicamente el análisis, algunas definiciones resultan importantes. Los “datos” son hechos –o debiera decir, representaciones de hechos– acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso. Por ejemplo, los datos también pueden ser hechos acerca de la capacidad de

los funcionarios para vincularse constructivamente con la prensa. El “conocimiento” son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La “información” es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante (incluido usted mismo) sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado.

La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. Por ejemplo, usted necesita saber –o adivinar– la carga de trabajo que tiene la organización, su presupuesto reciente, los cambios demográficos en un área de servicio, la ideología política del jefe de la organización, la competencia entre los funcionarios de mando medio de la organización y las actitudes de otras organizaciones que nominalmente cooperan con ésta en algún problema. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento. Los tres propósitos son importantes para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada.

REPETIR

Puesto que cada uno de estos propósitos es importante en diferentes fases del análisis de políticas, este paso debe repetirse una y otra vez a lo largo del proceso de los *ocho pasos*.

Piense antes de recopilar los datos

Pensar y recopilar los datos son actividades complementarias: usted puede hacer una recopilación de datos mucho más eficiente si piensa constantemente en lo que necesita o no necesita (o quiere) saber y

por qué. El principal error (sumamente común) en el que incurren tanto principiantes como veteranos es perder el tiempo recopilando datos sin valor analítico.

EL VALOR DE LA INFORMACIÓN

¿Cuál es el valor evidente de la información? La respuesta se encuentra en el marco analítico de la decisión (“árboles de decisión”), aunque se debe recordar que el proceso de “tomar una decisión” involucra una gran cantidad de elementos previos al momento real de “decidir”; tales como definir un problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un “modelo” útil, etcétera. En general, el valor de la información depende de:

- La posibilidad de que dicha información le permita sustituir con una decisión mejor cualquier otra decisión que haya usted tomado sin ella (y que podría haberse considerado “aceptable”).
- La posibilidad de que la “nueva” decisión produzca, directa o indirectamente, un mejor resultado de política, en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original.
- La magnitud de la diferencia entre el valor del resultado probablemente mejorado de la nueva decisión y el valor del resultado original.

AUTOCONTROL

Un procedimiento que ayuda a evitar la recopilación de datos inútiles es que antes de emprender la recopilación se pregunte:

- “Supongamos que los datos salen más o menos de esta forma y no de tal o cual otra. ¿Qué implicación tendría esto para mi comprensión de cómo resolver este problema?”
- “Comparado con mi mejor estimación de cómo serán los datos una vez que los tenga, ¿qué tan diferentes serían si me tomo la molestia de buscarlos?”

–“¿Cuán importante es en este momento confirmar la diferencia real entre lo que puedo estimar y lo que puedo aprender si tuviera los datos reales?”

Este tipo de actitud crítica acerca del valor de una recopilación de datos onerosa es la que a menudo motiva a los buenos analistas experimentados a hacer estimaciones que sirvan para realizar inferencias (*back of the envelop*). Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones puede servir de pretexto para eludir el trabajo que implica conseguir “buenos” datos (a veces muchos datos), aun a costa de una gran inversión en tiempo y dinero, cuando usted está convencido de que dicha inversión realmente vale la pena. Hay una obvia diferencia entre estimados justificables o aquellos que el analista inventa sin ningún argumento o información que sustente su apreciación.

La “mejor práctica” es buscar

Hay una alta probabilidad de que el problema que usted analiza no sea único y que haya sido tratado de alguna manera por otros administradores públicos y decisores de políticas en otras jurisdicciones, quizás no muy distintas de la que usted está estudiando. Vea si puede rastrear algunas de estas soluciones pasadas y si puede extrapolar algunas de ellas a la situación que está evaluando.

Utilice analogías

Algunas veces resulta útil tener información de cosas muy diferentes en apariencia al problema estudiado, pero que bien vistas tienen similitudes muy instructivas. Por ejemplo, si está trabajando en el problema de cómo el estado de California puede disciplinar, y quizás deshacerse, de abogados incompetentes, puede ser que valga la

pena gastar una considerable cantidad de tiempo aprendiendo cómo regulan los médicos los problemas de incompetencia, no sólo en California, sino en otras jurisdicciones y/o países.

Comience lo antes posible

Con frecuencia, usted como analista dependerá de los horarios de otras personas muy ocupadas a quienes tiene que pedir información y/o entrevistas. Es muy importante prever de antemano el tiempo necesario para obtener información, sobre todo en el caso de las entrevistas, para así disponer de la información oportunamente.²

Fundamente, obtenga credibilidad, cree consenso

El proceso de recopilación de información inevitablemente tiene además de un propósito puramente analítico, uno político. Algunas veces, es una buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada. También es importante dar a conocer sus argumentos a aquellas personas que potencialmente podrían estar de acuerdo con su análisis y perspectivas para crear un grupo que apoye su propuesta.

Un objetivo más complejo y quizá más fructífero, aunque no siempre posible o apropiado, será utilizar el análisis de políticas para mejorar una idea o decisión en el transcurso de su puesta en marcha. (Véase más adelante la discusión de “Perfectibilidad”, p. 45, como criterio.) Esto le permite obtener “retroalimentación” de los participantes, por lo general en un proceso interactivo, y compartir sus im-

²Para una descripción útil de cómo conducir las revisiones bibliográficas, búsqueda de reseñas, entrevistas telefónicas y entrevistas personales, véase Weimer y Vining, capítulo 6A. Véase también Eugene Bardach, “Recopilación de datos para la investigación de políticas”, segunda parte de este libro.

presiones con ellos. Así, usted se convierte más en un socio que en un observador y diagnosticador externo. Una función o papel mucho más complejo y que representa un reto mucho más difícil es convertirse en un tipo particular de “socio”, un facilitador y mediador, ya sea actuando como transmisor de una persona a otra o coordinando reuniones y pláticas.

3. Construcción de alternativas

POR “ALTERNATIVAS” quiero decir algo como “opciones de política”, o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”.

Comience en lo general y termine en lo particular

En las últimas etapas de su análisis, no querrá evaluar más de tres o cuatro alternativas principales. Pero al principio, debe empezar con una visión muy comprehensiva, muy general: haga una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso de su análisis. Más tarde, descarte algunas que a simple vista sean poco satisfactorias, combine otras y reorganice algunas más en una sola alternativa “básica” con una o más “variantes” secundarias. Para su lista original, piense ¿dónde debo buscar ideas?

–Anote las alternativas que están proponiendo o al parecer tienen en mente los actores políticos clave. Entre ellas probablemente estén incluidas las ideas favoritas del público, el arsenal de propuestas desempolvadas de las instituciones que están a la espera de una oportunidad para ser ventiladas, o bien, las propuestas preconcebidas por las que siempre están abogando los ideólogos políticos.

–Trate de proponer alternativas que puedan ser mejores que las que en ese momento están siendo discutidas por los actores po-

líticos clave. Es bueno tratar de inspirarse y ser creativo, aunque no espere que necesariamente producirá mucho mejores ideas que las que ya han tenido otras personas. El Apéndice B, “Las cosas que hace el gobierno”, p. 81, le puede servir como guía o estímulo para su creatividad. En cada uno de los puntos que ahí se muestran, pregúntese: “¿tiene sentido intentar alguna versión de esta estrategia genérica que ayude a mitigar este problema?”³ Como la lista de los puntos considerados en el apéndice es muy extensa y general, la respuesta a cualquier estrategia particular será normalmente negativa. Pero la lista no es tan extensa como parece y, con un poco de experiencia, necesitará sólo unos cuantos minutos para decidir si vale la pena considerar con más profundidad alguna de las ideas.

En su primera aproximación al problema incluya siempre la alternativa “no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso”. Esta consideración es fundamental, porque el mundo está lleno de cambios que ocurren naturalmente y algunos de ellos podrían mitigar el problema en el que usted trabaja. (Note que no estoy caracterizando esta alternativa como “No hacer nada...” No es posible “no hacer nada”. Muchas de las tendencias en movimiento probablemente persistirán y alterarán el problema, para bien o para mal.)

Sin embargo, en muchos casos, la opción de “dejar que las tendencias actuales continúen...” no tendrá cabida en su análisis final. Esto sucede porque, si la definición del problema es la adecuada, al final tendrá un problema real e importante que en general podrá ser mitigado hasta cierto punto con alguna acción concreta.

–Revise las fuentes más comunes del cambio “natural” en el ambiente de la política pública, para así evaluar la posibilidad de un cambio en la magnitud del problema:

³Véase también la valiosa discusión sobre instrumentos genéricos de política en Weimer y Vining, capítulo 5.

- a) Los cambios políticos después de una elección. También es necesario considerar los cambios que se generan ante la perspectiva de una contienda electoral.
- b) Los cambios en los niveles de desempleo y en las tasas de inflación que acompañan al ciclo empresarial.
- c) La variación entre “estrechez” y “holgura” presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos.
- d) Los cambios demográficos como la migración o el “abultamiento” poblacional en ciertos grupos de edad.

Analice las causas del problema

Con frecuencia es útil preguntarse: “¿podemos explicar o entender el “sistema” por el cual este problema se mantiene tal y como está, o bien, se sigue desarrollando?” En general, la explicación popular de las causas de los problemas políticos suele exagerar la importancia de los “malos personajes” y de sus “malas intenciones”. Usualmente considerar los problemas como parte de un sistema requiere un mayor esfuerzo analítico. Por ejemplo, un mercado que deprecia cierto tipo de bienes como el aire limpio o una agencia burocrática que se encuentra limitada por sus propios procedimientos de operación o un vecindario en donde el crimen, el cierre de negocios, el desempleo y las desavenencias entre sus habitantes forman un círculo vicioso. (Véase también “Proyección de los resultados”, p. 49.)

Por supuesto, no es necesario conocer las causas de un problema para solucionarlo –los fabricantes de productos farmacéuticos saben que muchos de sus productos funcionan, pero no comprenden del todo los mecanismos causales de su efectividad. Sin embargo, un buen esquema causal suele ser muy útil para sugerir posibles “puntos de intervención”. Considere, por ejemplo, un sistema que produce “demasiado tráfico” en un punto de congestión vial (como un puente o un túnel). Un posible sistema causal podría incluir, entre

otras cosas, la demanda para utilizar esa ruta, los tipos de transporte disponibles, la capacidad del camino y el precio para los usuarios. Una solución sencilla y eficiente, pero por lo general políticamente impopular, sería aumentar el precio para los usuarios de manera que refleje el grado en que cada usuario contribuye a la congestión vehicular y al aumento en el tiempo que lleva realizar el recorrido.

Reduzca y simplifique la lista de alternativas

La lista final de alternativas –la que utilizó en la presentación a su cliente o a otros auditorios– será muy diferente a la lista con la que empezó. No sólo habrá desechado las alternativas que no le parecieron satisfactorias, sino que también habrá trabajado para simplificar y conceptualizar sus alternativas.

La clave para conceptualizar las alternativas es tratar de reunir las en una frase sencilla. “Esto no es fácil, pero el esfuerzo vale la pena.” Procure utilizar frases sencillas y cortas, desprovistas de jerga técnica. Cuando se creó la EPA,* su primer administrador enfrentó una serie de alternativas que podrían describirse así: “Deja que los estados hagan el trabajo, que la federación les dé el dinero”, “elimina los obstáculos para que las compañías contribuyan a la investigación contra la contaminación”, “procede legalmente contra los violadores” (o sea, contra aquellas empresas e industrias visiblemente contaminantes; demandarlas legalmente ayudaría a crear un apoyo político para la nueva organización).

La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa “básica” y sus “variantes”. El elemento “básico” en muchas “alternativas” de política es una “estrategia de intervención”, como un fortalecimiento en la regulación, un subsidio o un incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta. Pero ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe

* EPA (Environmental Protection Agency) es la organización gubernamental encargada de la protección ambiental (N. del T.).

ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos); y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento.

Cuando necesite comparar muchas soluciones posibles puede resultarle muy útil establecer la diferencia entre una estrategia “básica” y sus “variantes”, basándose en los detalles de implementación. De esta manera reducirá la complejidad del proceso. Hacer esta distinción le permitirá llevar su análisis por un rumbo satisfactorio. En primer lugar, podría comparar tres alternativas “básicas”, por ejemplo, mientras ignora los detalles descritos por sus “variantes”. Luego, cuando se haya decidido por una de estas alternativas “básicas”, puede comparar las “variantes”. He aquí dos ejemplos:

–Usted quiere reducir en su municipio el consumo de heroína en un 50 por ciento durante los próximos cinco años. Considera tres “alternativas básicas”: apoyar el tratamiento con metadona, presionar para que la ley sea más estricta e implementar programas educativos para combatir el abuso de drogas. Las variantes de cada una de estas alternativas tienen que ver con las fuentes de financiamiento que pueden utilizar en distinto grado los recursos: federales, estatales y municipales (aunque no todas las combinaciones de recursos que están disponibles para una alternativa lo están para las otras dos). Las variantes también son posibles según quién administra los programas: organizaciones no lucrativas, empleados municipales, empleados estatales, etcétera.

–También se pueden considerar las “variantes” tanto en términos de magnitud como de cobertura. En el caso anterior, se podrían considerar, por ejemplo, dos posibles tamaños del programa con metadona.

Una trampa lingüística

“Alternativa” no significa necesariamente que las opciones de política se excluyen entre ellas. Entre los analistas de políticas el término “alternativas” se utiliza ambiguamente. A veces significa que la elección de una implica descartar otra; y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizás en conjunción con otras “alternativas”. Debe tener presente esta ambigüedad cuando otras personas utilicen esta palabra y, en “Cuenta su historia” (paso 8, p. 69), debe estar seguro de que no está cayendo en esta ambigüedad.

Algunas veces no estará completamente seguro de si las dos alternativas son o no mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un alcalde debe decidir lo más rápidamente posible si debe prometer una cantidad de dinero suficiente para arreglar baches, o bien, para proporcionar asilo a personas sin hogar (pero no ambos); pero si usted argumenta muy bien a favor de los dos programas, el alcalde tal vez decida incrementar el presupuesto de ambos.

4. Selección de criterios

PARA EL argumento de cualquier política (véase el paso 8, p. 69) es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. Idealmente todas las personas de mente abierta y analítica pueden estar de acuerdo, más o menos, con los aciertos y errores del argumento analítico, pero el evaluativo requiere más subjetividad y filosofía social para su manejo. El argumento analítico razonará si es probable que suceda *X*, *Y* o *Z*, pero en el evaluativo es donde aprendemos si *X*, *Y* o *Z* son buenos o malos para el mundo.

Este paso del proceso de los ocho pasos para el análisis de políticas pertenece al argumento evaluativo. Es el paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los “criterios” son normas evaluativas utilizadas para juzgar la “bondad” de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas.

Aplique criterios para juzgar resultados y no alternativas

Los criterios no se utilizan para juzgar las alternativas, o por lo menos no directamente, sino los resultados asociados a cada una de

ellas. Es fácil confundirse en este punto y, como consecuencia, enredar innecesariamente el análisis. La manera cotidiana de hablar fomenta este tipo de confusiones: “La alternativa A parece ser la mejor, así que vamos a proceder conforme a ella.” Pero esta manera de hablar pasa por alto algo muy importante; la formulación completa es: “Es muy probable que la alternativa A traiga como resultado O_A , que creemos que será el mejor de los resultados posibles; por consiguiente, creemos que A es la mejor alternativa.” Aplicar los criterios a la evaluación de los resultados y no a las alternativas hace posible recordar que O_A es un buen resultado, incluso si después de todo decidimos no elegir la alternativa A (porque no estamos lo suficientemente seguros de que A nos llevará de verdad a ese resultado). Una vez establecido este criterio, sería posible buscar otras alternativas que tuvieran mayor probabilidad de tener a O_A como resultado.

*La selección de criterios
se basa en la definición del problema
y es un proceso continuo*

Por supuesto, el criterio más importante es que el resultado proyectado “resuelva el problema de política” en un grado aceptable. Pero esto es únicamente el comienzo. Después de todo, es probable que cualquier curso de acción afecte al mundo de muchas maneras, algunas deseadas y otras no. Cada uno de estos efectos –o “resultados proyectados”, utilizando nuestro lenguaje de los *ocho pasos*– requiere un juicio de nuestra parte para saber si se considera deseable y por qué. Y es precisamente en nuestro marco de criterios donde están inmersos estos juicios. Puesto que cualquier efecto significativo exige un juicio, cuanto mayor sea la variedad de efectos significativos más amplio será el conjunto de criterios que necesitaremos para tratar con ellos.

Criterios evaluativos comúnmente utilizados en el análisis de políticas

EFICIENCIA

Maximice el bienestar de las personas tal como lo interpretan los propios ciudadanos. En términos económicos, “maximice la suma de las utilidades individuales” o “maximice los beneficios netos”. Éste es el enfoque típico del análisis de “costo-efectividad” y de “costo-beneficio”. Se le puede llamar criterio de “eficiencia”.

A pesar de que el término “eficiencia” tiene un tono antiséptico, tecnocrático y elitista, la insistencia aquí de que la “utilidad” debe ser entendida desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar es una visión altamente “democrática”.

Aunque los análisis “costo-efectividad” (CE) y “costo-beneficio” (CB) puedan parecer similares y con frecuencia vayan acompañados uno del otro, no son iguales y sus usos pueden ser muy diferentes. Es cierto que ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por ciudadanos individuales, que es evaluado (por los propios ciudadanos) en términos de su “utilidad”. Ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos. Sin embargo, el análisis CE considera a uno u otro de ellos (recursos o resultados) como “fijo” o “propuesto”; el análisis intenta entonces encontrar las mejores formas para manipularlos (ya sea maximizar según el resultado propuesto). El análisis CB, por otro lado, permite que ambos factores, recursos y resultados, se consideren como variables proporcionadas. Por consiguiente, es más complicado que el análisis CE; pues aunque tanto CB como CE tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto, CB tiene también que ver con su escala.

El análisis CE es mucho más común que el análisis CB. De hecho, una gran cantidad de temas de política pueden simplificarse y estilizarse como problemas CE, aunque a primera vista no parezcan susceptibles de este tipo de análisis. Ejemplos:

–El alcalde de Mudville quiere responder a las quejas de algunos empresarios que alegan que obtener un permiso de construcción “toma toda la vida”. La estructura CE sugeriría: minimice la demora originada únicamente por los trámites y procedimientos burocráticos, ya que no puede usted gastar más de 500 dólares y sólo está autorizado a reestructurar el flujo de la carga de trabajo de la Oficina de Planeación de la Ciudad y no las funciones del personal.

–La ciudad Terremoto debe mejorar los sistemas de seguridad anti-sísmica en varios miles de edificios construidos con materiales no reforzados. Dispone de un plazo de 20 años y no tiene restricciones presupuestarias inmediatas, pero quiere terminar la tarea con un mínimo de molestias para la vida (e ingresos) de los residentes y pequeños comerciantes que deben ser temporalmente reubicados durante el proceso de renovación.

Equidad, igualdad, “justicia”. Existen, por supuesto, ideas muy distintas, a menudo incluso opuestas, acerca de lo que significan o deberían significar estos términos. Usted no sólo está obligado a pensar seriamente en estas ideas, sino que en algunas ocasiones también debe lograr que su público reflexione sobre ellas.

–En California, las personas que sufren una lesión a causa de un accidente automovilístico en el que el conductor no está asegurado corren el riesgo de no recibir una indemnización adecuada. Muchos de estos conductores que “andan sin protección” son relativamente pobres. Muchos otros conductores compran un seguro precisamente para este tipo de riesgo (póliza contra conductores no asegurados). Una propuesta de política para que se pagara el seguro de todos los conductores con un fondo creado por un impuesto especial a la gasolina fue considerada por algunos observadores como “inequitativa” para los pobres que actualmente no cuentan con un seguro. Otros observadores dijeron que los

conductores no asegurados imponen el costo de una prima o el riesgo de una indemnización inadecuada al resto de la sociedad, entre ellos, muchos individuos que también son pobres. Es evidente que el analista debe incluir una discusión sobre la idea de “equidad”.

–El debate actual sobre si deben mantenerse las cuotas de estudiantes afroamericanos y otras minorías en la admisión a la universidad opone en ocasiones el concepto de “equidad” para los individuos contra el de “justicia” para los grupos sociales. Esto es extraño, aunque algunos filósofos, y también la mayoría de nosotros, suponen que ningún sistema “justo” puede contener aspectos “injustos”. De nuevo, el analista tiene que afanarse en seleccionar las ideas y el lenguaje.

Libertad, comunidad y otras ideas. Para estimular la reflexión, he aquí una lista (que está lejos de ser completa) con más ideas acerca de los criterios evaluativos que pueden ser importantes: mercados libres, libertad económica, capitalismo, “libertad respecto al control gubernamental”, igualdad de oportunidades, igualdad de resultados, libertad de expresión, libertad religiosa, privacidad, seguridad (especialmente contra riesgos químicos, otros riesgos ambientales, etcétera), buena vecindad, comunidad, sentido de pertenencia, orden, seguridad, ausencia de temor, estructura familiar tradicional, estructura familiar igualitaria, fortalecimiento de los trabajadores, conservación de un sector no lucrativo viable, voluntariado.

Ponderación de los criterios de evaluación conflictivos

Como vimos en el paso de la “Definición del problema”, cuando hay valores de por medio, como sucede en la selección de criterios, debemos considerar cómo ponderar los valores opuestos. Hay dos enfoques generales de este problema.

EL PROCESO POLÍTICO SE HACE CARGO DE ÉL

Uno de los enfoques consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación. Este enfoque por lo general le dará primacía al empleador o cliente del analista y, por consiguiente, estará influido por aquellas partes de la esfera en cuestión que son importantes para el empleador o cliente del analista.

EL ANALISTA IMPONE UNA SOLUCIÓN

En el segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo –aunque no reemplaza– la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política. La justificación típica para este enfoque es que ciertos intereses, y quizá filosofías, están subrepresentados en el gobierno y en la política y que el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para “ver”, “entender” o “apreciar” este problema de subrepresentación y, por lo tanto, está obligado, o por lo menos en el derecho, de equilibrar la balanza en nombre de la equidad.

Por ejemplo, algunos argumentarían que, si no fuera por los analistas, difícilmente se incluirían los criterios de eficiencia y que, en realidad, la función de los analistas es hablar en defensa de los contribuyentes cuyos intereses se verían obstaculizados por grupos mejor organizados. A veces, de manera similar se argumenta que ciertas concepciones de equidad –en particular la idea “de que los beneficiarios de los bienes y servicios públicos deben pagar por ellos”– están subrepresentadas excepto entre los analistas. (Esta concepción de equidad normalmente excluye el gasto público ejercido deliberadamente para redistribuir el ingreso.) Otros intereses que en ocasiones la gente cree que están subrepresentados y que, por consiguiente, deben ser representados por los analistas son: las generaciones futuras, la niñez, la gente que vive fuera de la jurisdicción donde se toman las decisiones, las minorías étnicas y raciales, las

mujeres, los pobres, los consumidores, los animales y las plantas (entidades ecológicas).

Una variante de este enfoque incluye la idea de un “proceso educativo”. Dependiendo de las circunstancias, el analista debe animar a los actores políticos importantes –incluido tal vez su jefe o su cliente principal– a reconsiderar sus criterios evaluativos a la luz de hechos o argumentos con los que el analista podría llamar su atención. En este caso el analista es responsable de abrir el diálogo, haciendo quizá un llamado a la razón y a la medida, pero luego debe permitir que el proceso político continúe.

Criterios prácticos

No todos los criterios que intervienen en un análisis son parte de la línea evaluativa. Algunos son puramente prácticos y forman parte de la línea analítica. Esto tiene que ver con lo que le pasa a una alternativa con la política y los procesos de implementación. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

LEGALIDAD

Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común. Sin embargo, recuerde que los derechos legales están cambiando constantemente y, a menudo, son ambiguos. A veces vale la pena arriesgarse con una política que podría –o no– ser juzgada como ilegal en caso de llegar a un tribunal. (En estos casos, es aconsejable la asesoría de un abogado para que aumenten las posibilidades de que sobreviva esa política.)

Sin embargo, note que los llamados derechos “naturales” o “humanos” son conceptualmente muy distintos de los derechos legales, a pesar de la similitud semántica. Los ejemplos son “derecho al aborto” o “derecho a la vida” o “el derecho de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo”. Los llamados derechos “naturales” o “humanos”

algunas veces generan polémica porque existen personas que querrían que fueran reconocidos como derechos, mientras que otras se oponen a tal reconocimiento.

ACEPTABILIDAD POLÍTICA

Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: “demasiada” oposición (que puede ser amplia o intensa o ambas) y/o “muy poco” apoyo (que puede ser reducido o poco intenso o ambos).

Sin embargo, no considere la “inaceptabilidad” como una cuestión estática. Siempre pregúntese: “Si la solución de política que prefiero no es viable en las condiciones actuales, ¿qué puedo hacer para cambiarlas?” Podría darse cuenta de que elaborar estrategias creativas puede abrir opciones que antes no había considerado seriamente.

SOLIDEZ

Ideas de política que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real. El proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden, por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

Entre los resultados adversos de la implementación que vale la pena considerar están: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no los “merecen” o que no habían sido considerados para estos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minan el apoyo político y

comprometen a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejan a los ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos.

PERFECTIBILIDAD

Aun los mejores planificadores de políticas no pueden tener todos los detalles correctos para diseñar un escenario. Por consiguiente, deben permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original. El elemento más común para tales mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase de diseño.

Sin embargo, esta actitud de apertura en busca de perfeccionar el diseño puede abrirle la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etcétera.

(Una nota sobre “resultado” y “proceso”. Dije anteriormente que los criterios se aplicaban a los resultados y no a las alternativas. Sin embargo, es necesario hacer algunos ligeros ajustes en el caso de los criterios prácticos. Estos criterios no se aplican a los resultados, sino a las perspectivas que enfrenta una alternativa en el transcurso del proceso de adopción e implementación de la política.)

Criterios en modelos de optimización

Hasta ahora, me he centrado en criterios sustantivos. Un enfoque complementario se centra en los criterios entendidos en un sentido formal. En particular, es muy útil enfocarse inicialmente en un criterio base, un objetivo principal que hay que maximizar (o minimizar). En general, este objetivo principal será el reverso de su de-

finición del problema. Por ejemplo, si su problema es “demasiadas familias sin hogar”, entonces su principal objetivo probablemente sería “minimizar el número de familias sin hogar”. Si el problema es “el efecto invernadero está aumentando muy rápidamente”, una buena manera de expresar el objetivo principal sería “minimizar el incremento del efecto invernadero”. Naturalmente, existen otros criterios para juzgar los resultados, como carestía, aceptabilidad política, justicia económica, etcétera. Todo esto debe entrar en la evaluación final. Sin embargo, es muy probable que si se enfoca –inicialmente al menos– en un solo criterio primario y ordena otros a su alrededor, lo único que logre sea confundirse. Conforme vaya profundizando el análisis y se sienta más cómodo con la multiplicidad de objetivos importantes, deseará poner mayor énfasis en un criterio primario y trabajar con una “función objetivo” más compleja.

PROGRAMACIÓN LINEAL

La “programación lineal”⁴ es una técnica matemática (y ahora accesible en computadora) que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Frecuentemente, al menos algunos recursos –el presupuesto de la organización y la infraestructura prometidos por una organización no lucrativa, por ejemplo– están restringidos. Incluso, si el problema no puede ser cuantificado, el analista puede aprovechar la estructura lógica de la programación lineal para conceptualizar su labor. La formulación convencional es parecida a la siguiente: maximice este objetivo (o función objetivo) sujeto a tales y cuales limitaciones de los recursos.

Un enfoque muy similar al de la programación lineal es suponer que los criterios caben en tres categorías: un objetivo (o función objetivo) que hay que maximizar; ciertas restricciones; y ciertos criterios para los que, por lo general, más es mejor.

⁴Véase Stokey y Zeckhauser, capítulo 11.

Un ejemplo acerca del problema de personas sin hogar:

Maximice el número de personas sin hogar que reciben asilo una noche cualquiera, limitado a un presupuesto total por noche de 50,000 dólares otorgado a la organización X y teniendo en cuenta que en las colonias *A* y *B* no se pueden construir asilos por razones políticas, tratando además de dar el “mayor número” de opciones de asilo a la población beneficiaria...

5. *Proyección de los resultados*

AHORA, para cada una de las alternativas de su lista actual, proyecte todos los resultados (o efectos) que usted u otros actores interesados podrían considerar importantes.

Éste es el paso más difícil del proceso de los *ocho pasos*. Incluso los analistas de políticas más experimentados por lo general no lo hacen muy bien. No es de sorprender que los analistas disfracen sus omisiones con una variedad de subterfugios. Por lo tanto, el consejo más importante sobre este paso es sencillo: hágalo.

Existen (al menos) tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, “la política” tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; pero nunca podremos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro, ni siquiera si lo hacemos con la mejor de las intenciones y el diseño de políticas más estructurado. Segundo, la “Proyección de los resultados” es otra manera de decir “sea realista”. Sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo. La “política” puede afectar, para bien o para mal, a la vida, la fortuna, el sacro honor de las personas. “Hacer una política”, por consiguiente, impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar. Por ello, es muy comprensible pensar que la alternativa que preferimos o recomendamos tendrá de verdad los resultados que esperamos e implicará menores costos que los que realmente suponemos. Finalmente, regresamos a lo que a veces llamamos “el principio 51-49”.

Esto es, en lo más candente de la discusión sobre la política, nos vemos impelidos, por pura defensa propia, a tratar a nuestra proyección de 51 por ciento de confianza como si fuera de 100 por ciento, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otros, sino también a nosotros mismos.

La primera dificultad, la de que nunca tenemos información totalmente convincente acerca del futuro, agrava la segunda y la tercera, ya que nuestro resultado deseado no puede corregirse fácilmente haciendo referencia a demostraciones empíricas y a pruebas. Por supuesto, para hacer proyecciones es importante contar con cierto tipo de información, pero ésta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas (véase “Obtención de información”, p. 25).

A pesar de estas notas precautorias, recuerde que no queremos caer en el pesimismo. Nuestro objetivo es obtener una proyección realista.

Modelos causales

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto. Estas relaciones son: primero, como dije anteriormente en “Definición del problema” (p. 17), la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman el (los) problema(s) de la política; y segundo, los incentivos, restricciones y condiciones que entrarán en escena cuando comience a ponerse en práctica la política.

Casi siempre resulta útil contar con un modelo de la estructura causal. Para simplificarla descomponga, si es necesario, el postulado original del problema en problemas independientes y modélelos por separado. (Recuerde que se supone que la definición original del problema era sólo provisional.) Un modelo es, por lo general, relativamente sencillo y estilizado, si se compara con la complejidad y la confusión del mundo real. Algunos modelos usados comúnmente son:

–Un “mercado” donde un grupo disperso de proveedores intercambian bienes o servicios con un grupo disperso de demandantes. Los modelos de mercado se pueden aplicar a los bienes o servicios, aun si no tienen precio. La idea principal detrás del modelo de mercado es en realidad “el equilibrio a través del intercambio”. Por lo tanto, el modelo de mercado puede aplicarse a muchos otros fenómenos además de a la producción y a la asignación de los bienes descritos en los libros de texto como peras y manzanas.

Por ejemplo, puede usted tratar de entender el flujo de pacientes de un hospital mental estatal en términos de “oferta y demanda”: hay una “oferta” de corto plazo de camas disponibles en los hospitales estatales y un cargo diario por cada una, al mismo tiempo que existe una “demanda” compleja para utilizarlas, generada por los departamentos de policía, las unidades psiquiátricas de emergencia, jueces, personas del público, etcétera.

–Modelos de producción. Por desgracia, no hay mucha literatura académica acerca de la lógica con la que operan los tipos comunes de sistemas de producción encontrados en política pública (como por ejemplo, regulación sobre órdenes y control, suministro de información y todas esas otras “cosas que hace el gobierno”, p. 81, descritas brevemente en el Apéndice B).⁵ En cualquier caso, lo más importante para entender los sistemas de producción es identificar los parámetros cuyos valores, cuando se salen de cierto rango, tienen mayor capacidad para provocar fallas, fraudes y abusos, problemas económicos extraordinarios y distorsionar el propósito original. También es útil conocer los parámetros que más importan cuando queremos mejorar un sis-

⁵Sin embargo, véase el capítulo sobre “políticas genéricas”, en Weimer y Vining. Véase también Lester Salamon (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Urban Institute Press, Washington, 1989.

tema de producción desde niveles de desempeño meramente adecuados a niveles considerados como “excelentes”.

–Otra manera de considerar los modelos de producción es desde una perspectiva de optimización. En este caso, son importantes los modelos de investigación de operaciones, por ejemplo, ordenamiento de listas de espera, administración de inventarios, procesos de Markov.⁶

–Procesos evolutivos: variación, selección y retención aleatorias. En general, los mecanismos de selección son la clave para entender este tipo de procesos. Por ejemplo, algunos organismos reguladores fijan sus políticas de selección de casos por quejas recibidas. Para entender dichas políticas y su escala de prioridades, es necesario entender cómo “se seleccionan a sí mismos” los verdaderos quejosos de entre la población de inconformes potenciales y cómo prestan atención las organizaciones a cierto tipo de quejas y no a otras.

–Modelos organizacionales y políticos.⁷

–La literatura sobre la ciencia social aplicada, la cual se puede encontrar en cientos de revistas especializadas y en innumerables informes de investigación, es una rica fuente de comprensión y conocimiento. Ningún análisis de políticas puede llegar muy lejos sin una revisión sistemática de la literatura o sin consultar con expertos que comprendan y conozcan la literatura importante sobre el tema.⁸

⁶Véanse también los modelos, particularmente casos de gestión, en Stephen R. Rosenthal, *Managing Government Operations*, Little Brown, Boston, 1982.

⁷Por ejemplo, los que se describen en Graham Allison, *Essence of Decision*, y en Weimer y Vining, capítulos 4 y 5.

⁸Para conocer otras ideas, y leer un excelente análisis de los usos de modelos, véase Charles A. Lave y James G. March, *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Harper and Row, Nueva York, 1975.

Incluya estimaciones de magnitud

Para la “Proyección de los resultados”, muchas veces se requiere pensar tanto en la dirección general del resultado como en su magnitud. En general, no es suficiente decir: “Esperamos que este programa reduzca significativamente el embarazo no deseado en las adolescentes.” En cambio, a usted le gustaría decir: “Esperamos que en el transcurso de los próximos cinco años este programa reduzca anualmente entre 100 y 300 el número de embarazos no deseados en las adolescentes de esta comunidad.”

A veces, basta con un “punto estimado” de su mejor suposición, pero en otros casos debe proporcionar un rango. Para reducir esta incertidumbre en su estimación, hágase una pregunta parecida a ésta: “¿Cuál es el nivel mínimo de efectividad que esta alternativa puede alcanzar para justificar su elección?” La respuesta, por supuesto, viene acompañada de otras preguntas: “¿Qué debemos suponer acerca de la manera en que funciona el mundo para persuadirnos a nosotros mismos de que realmente hemos alcanzado ese nivel?... y ¿lo creemos así?” (Véase también más adelante, “Confrontación de costos y beneficios”, p. 61.)

El problema del optimismo

Formulación de escenarios. Para no caer en el optimismo natural, estudie sistemáticamente posibles escenarios adversos.

¿Qué causaría que la propuesta no produjera el efecto deseado, por ejemplo, solucionar o mitigar adecuadamente el problema causado por la política? La falta de solidez en el proceso de implementación no es sólo uno de los problemas más comunes, sino que, con frecuencia, es el verdadero culpable. Algunos escenarios que aterran son:

–En un programa reglamentario de salud o seguridad hizo falta el conocimiento científico o técnico necesario para producir

normas racionales y legalmente defendibles. Como resultado, dentro de cinco años habremos suplido esa falta con una política simbólica, corrupción, captura de industrias o regulación excesiva.

–El tiempo pasa y los recursos presupuestales y el apoyo político que alguna vez estuvieron disponibles se habrán perdido ante el impacto del cambio electoral y las reformas económicas. Con el apoyo de algunos líderes y el respaldo de la prensa, el programa habrá empezado a consolidarse con otro programa, otra unidad burocrática se habrá hecho cargo de él y finalmente habrá desaparecido.

–Un exitoso programa estatal diseñado para proporcionar asistencia técnica a entidades rurales extremadamente pobres recibe la orden de proporcionar ayuda también a muchas otras entidades urbanas no tan pobres. Como resultado, los escasos recursos del programa se habrán disipado y derrochado.⁹

–Se anuncia con grandes fanfarrias un programa para subsidiar la investigación y desarrollo de la “proteína de pescado concentrada” como complemento alimenticio barato y nutritivo. Dentro de cinco años, el programa se habrá estancado indefinidamente, porque la agencia reguladora de alimentos y medicamentos fue incapaz de incorporar este producto en sus normas de operación para una revisión reguladora.

Hay que hacer notar que estos escenarios están escritos en futuro perfecto. El hacerlo así funciona como auxiliar para estimular su imaginación.¹⁰

Para “pensar en futuro perfecto” resulta útil empezar con una lista de resultados adversos de la implementación e imaginar uno o más

⁹A este escenario lo llamo “apiñonamiento” (*piling on*). Véase Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, 1977.

¹⁰Para más detalles véase Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing*, Random House, 1979, pp. 195-200.

escenarios de cómo podría ocurrir cada uno de ellos. Recuerde la lista anterior de estos resultados adversos: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa o de la política por un grupo de actores que no los “merecen” o que no habían sido considerados para esos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minen el apoyo político y comprometan a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejen a los ciudadanos (y a los administradores del programas) inseguros acerca de los beneficios o de las regulaciones que deben acompañarlos.

LA HEURÍSTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL OTRO

Imagínese en el lugar de otra persona. Dígase a sí mismo: “Si yo fuera X, ¿cómo actuaría?” Y entonces procure pensar como X y trate de adivinar qué haría X en esa circunstancia particular. Haga esto sistemáticamente poniéndose en el lugar de cada uno de los actores importantes. La importancia de esta práctica es que podrá descubrir las espléndidas formas en que estos actores se adaptan a la situación de la nueva política que está usted planteando y, de esta manera, podrá prevenir los resultados adversos del diseño de su política.

Por ejemplo, bajo las leyes del derecho a la información en la industria química, los trabajadores tienen el derecho de saber a qué sustancias han estado expuestos y pueden examinar los registros de salud que guarda el patrón. Si fuera usted un trabajador, ¿cómo podría utilizar esta ley? ¿Podría utilizar esta información para abandonar su trabajo actual? ¿Demandaría mayor salario? ¿Demandaría equipo de protección? ¿Demandaría al empleador? ¿Ejercería presión en el sindicato?

¿Y cómo reaccionaría el sindicato ante la presión? ¿Podría esta presión hacer más difícil el trabajo de representación o más sencillo?

Suponga ahora que usted es el patrón. Puesto que sabe lo que sus trabajadores podrían hacer, tendrá incentivos para tratar de modificar su política. ¿Dejaría de llevar todos los registros de salud que

no estén contemplados por la ley? ¿Mantendría los registros, pero permitiría que los doctores sólo realizaran exámenes de laboratorio? Y si fuera usted un empleado y viera que su patrón hace esto, ¿cómo contraatacaría?

He aquí otro ejemplo. En cierto momento de la década de los setenta, la Comisión Federal de Comercio atacó el problema de los vendedores que evadían sus obligaciones de garantía por productos defectuosos, vendiendo la deuda a plazos de los consumidores a bancos u otros acreedores que no están obligados, según la doctrina llamada “poseedor en curso” debido, a arreglar el producto, cambiarlo o cancelar la deuda. La solución de la CEC fue suprimir esta doctrina. Los bancos se quejaron argumentando que ellos no querían entrar en el negocio de la reparación de productos defectuosos. Pero si se pone usted en el lugar del gerente del banco que, de pronto se ve obligado a tener que reparar estos productos, ¿podría pensar en contratar especialistas para cumplir con esta obligación? ¿O quizá se las arreglaría para no comprar deuda a plazos a vendedores que usted cree que no son confiables para cumplir con las garantías otorgadas, etcétera?

EFFECTOS SECUNDARIOS NO DESEADOS

Muchas veces los analistas también deben preocuparse por las “consecuencias no previstas”. Pero este término no es adecuado, ya que con frecuencia también se utiliza para referirse a lo perfectamente anticipable, aunque no deseable. He aquí algunos efectos secundarios no deseables pero anticipables, que ocurren en programas públicos:

–El “riesgo moral” aumenta. Esto es, una política tiene el efecto de que la gente se responsabilice por las consecuencias de sus acciones. Por ejemplo, el aumento de los beneficios para los desempleados tiene el efecto secundario de reducir los incentivos para buscar otro trabajo.

–La “sobrerregulación” en los campos de la salud y la seguridad. Un posible resultado adverso de, por ejemplo fijar normas

de salud o de seguridad “demasiado altas” y aplicarlas “demasiado homogéneamente” es el consiguiente incremento en los costos del sector privado por encima del óptimo deseable. Por ejemplo, dadas las preferencias de los ciudadanos por la seguridad privada, si se imponen normas para las defensas de los autos que cuestan 25 dólares por vehículo, pero que apenas si mejoran la contención en caso de choque, esta política no pasaría un examen convencional de costo-beneficio. Un segundo resultado adverso podría ser que, inadvertidamente, cause una disminución en la regulación de alguna otra actividad que –perversamente– es menos segura o menos saludable. Por ejemplo, algunos observadores alegan que la sobrerregulación en materia de seguridad en la producción de energía nuclear ha provocado un viraje hacia el carbón que, según dicen, es mucho más riesgoso que la energía nuclear.

–Los “buscadores de renta” (intereses que buscan nichos lucrativos protegidos de la competencia perfecta) distorsionan el programa en su provecho. Es inevitable que quienes proveen de bienes y servicios al gobierno, incluidos los funcionarios públicos, encuentren maneras para capturar “rentas”, y en realidad pasa a menudo; por ejemplo, con muchos contratistas del Departamento de Defensa. La búsqueda de renta también ocurre de maneras menos obvias, por ejemplo cuando algunas empresas reguladas cabildean exitosamente por regulaciones que imponen costos para sus competidores mucho más elevados que los suyos propios.

LOS COSTOS ÉTICOS DEL OPTIMISMO

Es difícil hacer énfasis en la importancia de preocuparse por los efectos secundarios adversos de políticas que de otra manera serían “buenas”, sin mencionar la posibilidad de que, en muchas circunstancias, tampoco se presenten los principales efectos “buenos” que

se pretenden.¹¹ Los analistas éticos de política siempre se preguntan “si la gente realmente siguiera mi consejo, ¿cuál podría ser el costo de que me equivoicara y quién tendría que cargar con él?” Recuerde que el analista rara vez es una de las partes que tienen que cargar con los costos de sus errores.

La matriz de resultados

Este paso del proceso de los *ocho pasos* le aportará una gran cantidad de información. No querrá presentarla o analizarla toda en su informe final, pero a lo largo del proceso tal vez necesite volver atrás y evaluar escenarios complejos e inciertos para ocho o diez alternativas básicas combinadas con sus variantes principales. Una manera conveniente de resaltar lo más relevante de toda esta información es presentarla en una matriz de resultados. También sería útil incluir en su informe final una versión más corta de esta matriz.

En el formato típico de este tipo de matrices, las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos, en las columnas. Cada celda contiene así los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluada respecto al criterio de la columna. A continuación se muestra un ejemplo que realicé para comparar los resultados proyectados para tres sistemas alternativos para verificar periódicamente el control de emisiones de 10 millones de automóviles del estado de California. En este ejemplo, Baker, Smith y Jones, analistas que trabajan para tres distintas oficinas gubernamentales y con opiniones de política opuestas, están haciendo diferentes proyecciones de resultados para cada una de estas alternativas. Registré en las celdas las proyecciones en las que difieren.

El sistema de verificación de la emisión de contaminantes incluye verificaciones bianuales en el momento de registrar el vehículo en cualquiera de los miles de centros de servicio autorizado. “IM 240” requeriría una verificación bianual con equipo de inspección más

¹¹ Véase el capítulo de Behn y Vaulper en “Assessing your Ignorance”.

CUADRO I
RESULTADOS PROYECTADOS POR TRES DIFERENTES ANALISTAS PARA TRES SISTEMAS
ALTERNATIVOS DE VERIFICACIÓN DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES

Alternativas	Criterios			
	Qué tan cerca está de requerir una limpieza %	Minimizar costos/toneladas de contaminantes reducidos (\$)	Reducir el tiempo del consumidor (min.)	Reducir el costo de la verificación para el propietario del vehículo (\$)
IM 240	Baker: 100 Smith: 0	Baker: <VC* Smith: Millones	Jones: 60 Smith: >60	Jones: <VC* Baker: >VC*
"SC"* Modificado	Baker: 50 Smith: 0	Baker: Miles Smith: Millones	Jones: 75 Smith: 75	Smith: 35
Sensor remoto	Baker: 0 Smith: 100	Baker: Millones Smith: 200	Consenso: 0 para la mayoría de los conductores	Consenso: 0 para la mayoría de los propietarios

* "VC": Verificación de la emisión de contaminantes.

complejo en alguno de los pocos centros de verificación especializados que cuentan con el equipo necesario. “Sensor remoto” es una tecnología nueva que simplificaría el monitoreo de los automóviles, el cual se podría realizar desde camionetas estacionadas a la orilla del camino, y reforzaría las medidas en contra de los que no cumplen con la norma establecida.¹²

Si no puede llenar la celda con una descripción expresada cuantitativamente de los resultados proyectados, podría asentar un descriptor verbal como “muy bien” o simbólico, como “+” o “-”.

Un error común que se comete en los encabezados de las columnas de “criterios” de este tipo de matrices es no indicar qué valor se está utilizando y qué dimensiones se están midiendo. Por ejemplo, si está evaluando un programa de subsidio a la renta y pone un “+” en la columna titulada “Propietario de la tierra/relaciones con el arrendatario”, el lector no puede saber si piensa que las relaciones serán más armoniosas, más controversiales, menos dominadas por el propietario de la tierra, menos dominadas por el arrendatario o alguna otra cosa. No es suficiente que el texto aclare su intención; los encabezados de la matriz deben ser informativos. En el cuadro de mi ejemplo, no escribí simplemente “limpieza” o “costo” o “tiempo”. Dentro de las restricciones de espacio traté de indicar la dimensión y la dirección deseadas en las que me movía.

No todos los criterios serán pertinentes para todas las alternativas. Si así fuera, en algunas de la celdas tendría que poner “n.a.” para “no aplicable”.

Se puede simplificar el cúmulo de información que se requiere mostrar e integrar en la matriz de resultados, o en alguna otra forma, la información acerca de los resultados que serán iguales para todas las alternativas. Esto es particularmente útil si los resultados que producen en común son ambiguos o inciertos: así podrá usted evitarse la molestia de tener que hacer esas difíciles proyecciones.

¹²Para otros ejemplos, véanse los cuadros 9-4, 9-5, 9-8 y 9-9 en Stokey y Zeckhauser. Véase también la discusión en Weimer y Vining, pp. 204-206, y su matriz muestral, p. 207.

6. *Confrontación de costos y beneficios*

AVECES sucede que una de las alternativas de política consideradas parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas. En este caso no es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas. Esto se llama “predominio”. Pero por lo general uno no es tan afortunado y tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público.

La transacción más común se da entre dinero y un bien o servicio que recibe alguna proporción de la población, por ejemplo, extender el horario de la biblioteca de 8 p.m. a 10 p.m. con un costo de 200,000 dólares anuales. Otra transacción común, especialmente en políticas reguladoras, es ponderar los costos generados privadamente, como los de una compañía que instala equipo anticontaminante, comparados con los beneficios sociales generados, tales como una mejoría en la salud de la población y la protección forestal.

Como nos enseña la economía, la ponderación de costos ocurre al margen. Los análisis planteados así nos dicen algo como: “Si gastamos una cantidad extra X de dólares por una unidad adicional de servicio Y , podemos obtener una cantidad extra Z de unidades que dan buen resultado.” Esto pone al decisor en la posición de contestar la pregunta: ¿Valora la sociedad (o usted) a Z más o menos

que a X ?, y entonces sigue la implicación obvia de la respuesta (si es sí, se decide por otra Y ; si es no, no lo hace).

Algunas unidades de servicio Y sólo pueden compararse en cantidades mayores que uno, a veces mucho mayores. Considere, por ejemplo, los servicios de transporte por carreteras y puentes. Podría significar un viaje de un solo pasajero de A a B , pero la mayoría de los proyectos de construcción de vías de comunicación (ampliación de carreteras, construcción de nuevos puentes) pueden llevarse a cabo únicamente con cantidades mínimas de Y que normalmente están en el rango de los miles.

Otro ejemplo. Suponga que el jefe de policía debe escoger una de dos alternativas: 1 millón de dólares por año para pagar tiempo extra en el turno nocturno o 250,000 dólares (anuales) por un reemplazo más rápido de las patrullas. La primera alternativa está consolidada porque el sindicato de policía insiste en que exista una cuota mínima de tiempo extra para los 150 policías del turno, y la segunda también está consolidada, porque el costo de cada automóvil es mucho menor después de un cierto número de unidades. Si la reducción de robos proyectada por incrementar, por ejemplo, los tiempos extra fuera de 200 al año y por adquirir vehículos más nuevos fuera de 50, la ponderación que debe hacer al margen el decisor es de 5,000 dólares por robo prevenido. En este caso “al margen” hay una consolidación de 150 robos y 750,000 dólares. (Además de la prevención de robos y de la confrontación costo-eficiencia, existen, por ejemplo, otros criterios que son importantes para este problema.)

El problema de la atribución múltiple

La clarificación y ponderación de costos se complican por el llamado “problema de la atribución múltiple”, o sea, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácil-

mente medibles (por ejemplo, transformando su valor en equivalentes monetarios).¹³

Análisis del “mínimo aceptable” o “punto de inflexión”

Es mucho mejor, aunque no siempre posible, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección. La dificultad es particularmente evidente cuando “Z unidades de un bien” no pueden medirse fácilmente en dólares o, dicho de otra manera más general, cuando los costos y beneficios no son medibles. En estos casos, elaborar un análisis del “mínimo aceptable”, puede resultar muy útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente. La mayoría de los análisis de políticas requerirán de algún tipo de análisis del mínimo aceptable.

Muchas propuestas de políticas ponderan implícitamente, por ejemplo, dólares gastados contra el riesgo de perder la vida. Se podría suponer que para evaluar estas propuestas habría que “decidir cuál es el verdadero valor de una vida humana” –una tarea que muchos de nosotros, muy comprensiblemente, no estaríamos dispuestos a realizar. La tarea se facilita, sin embargo, si se trabaja con estimados cuantitativos y se aplica el análisis del mínimo aceptable. Supongamos, por ejemplo, que estamos considerando imponer una nueva norma de diseño en la industria automotriz que mejorará la seguridad y salvará aproximadamente 25 vidas por año por tiempo indefinido. El costo de llevarlo a cabo es de aproximadamente 50 millones de dólares anuales. La ponderación al margen parece ser, por lo tanto, de “2 millones de dólares por cada vida”. Pero, para darle algún sentido a esta decisión, no necesita usted responder la

¹³Véase Stokey y Zeckhauser, pp. 117-133. El consejo de estos autores acerca de cómo lidiar con el problema de la atribución múltiple es excelente: elimine la obstrucción descartando alternativas dominadas, y utilice el método de “calcular alternativas equivalentes”. Estos métodos tienen sus limitaciones, pero por lo general son mejores que otros enfoques menos sistemáticos.

pregunta, “¿cuál es el verdadero valor de una vida humana?” Tiene que responder la pregunta, “¿vale por lo menos 2 millones de dólares la vida de una persona en términos estadísticos (esto es, la vida de un individuo desconocido tomado aleatoriamente de una población, no la vida de una persona individual con nombre)?” Ésta es una típica pregunta del análisis del mínimo aceptable. Por razones que nadie mejor que usted conoce, sería obvio para usted si lo vale o no. Aunque es muy difícil decidir si la vida de un individuo (estadísticamente hablando) cae en uno u otro lado de alguna frontera monetaria, es mucho menos difícil que hacer una estimación puntual.

Este tipo de ponderación resulta muy problemática para mucha gente y algunos incluso la encuentran “moralmente repugnante”. Por desgracia, repugnante o no, en cierto sentido es inevitable. Cualquiera que sea la posición que se adopte acerca del diseño de seguridad de automóviles antes descrito, implícitamente también se está adoptando una posición en cuanto a la transacción dólares/vida-en-peligro: si usted favorece la norma, tácitamente cree que la ponderación está bien, pero si se opone, entonces cree que no es así. Afortunadamente, esta implicación lógica tiene sus usos. En muchas circunstancias, puede usted preferir confiar en su “intuición” más bien que en algún método complicado y sistemático. Una vez que ya tomó su decisión basado en la intuición, puede revisarla preguntándose: “Puesto que la implicación de mi elección de política es que estimo que X tiene un valor de por lo menos (o cuando mucho) tal y cual, ¿lo creo realmente?”

INCERTIDUMBRE

Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable o “punto de inflexión”, concierne a la incertidumbre acerca del futuro. A veces, el objetivo final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino una jugada bien estructurada para la cual el decisor debe hacer una elección. Veamos algunas aplicaciones típicas:

—Aparentemente, la política X para construir una serie de cuatro casas para delincuentes juveniles no violentos predomina fuertemente sobre todas las demás alternativas de política, siempre y cuando funcione como se planeó. Pero tal vez no lo haga, porque: quizá no lleguen los recursos federales, el alcalde no le dé la importancia que promete en este momento, o tal vez los futuros vecinos de estas casas encuentren alguna forma de bloquear la iniciativa. Usted se entrevista con su cliente, la directora de un organismo estatal de justicia juvenil y percibe que el programa le gusta tanto que está dispuesto a llevarlo a cabo si tiene al menos una oportunidad de 50 a 50 de que funcione. Su análisis puede, entonces, centrar la atención de la directora en por qué, después de una extensa investigación, ha concluido que el proyecto tiene una probabilidad “algo mejor” (“o algo peor”) que 50 a 50, aunque a usted le resulte imposible especificar exactamente cuánto es mejor (o peor).

—Construir un nuevo estadio para los Héroes del Barrio parece una buena idea, dada la naturaleza de los costos y beneficios, si el promedio de asistencia diaria no es menor que X miles. Ésta es la cifra de asistencia mínima aceptable que tienen que tener en cuenta tanto usted como los demás decisores que intervienen en este caso. Entonces tienen que decidir *a*) cuánta confianza tienen en que se alcance este punto de inflexión y *b*) si este grado de confianza basta para garantizar una decisión afirmativa. Por consiguiente, tiene usted que organizar su presentación de hechos y opiniones de modo que los decisores puedan centrarse en estos dos puntos clave.

*Sin la proyección de los resultados
no es posible confrontar ni ponderar*

Un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados. Por ejemplo:

“la reducción de 20 policías en el rondín a pie de la patrulla nocturna frente a la disminución en el costo del mantenimiento de los vehículos policiacos”. Aunque existe una confrontación de costos, usted se dará cuenta de inmediato de que no hay gran cosa por hacer. Ambas alternativas deben convertirse primero en resultados para que se pueda hacer una verdadera comparación. Por consiguiente, los resultados rivales serían: 50 (más o menos...) robos prevenidos anualmente por la patrulla nocturna de 20 policías *versus* un ahorro de 300,000 dólares en el costo de mantenimiento de los vehículos policiacos.

7. ¡Decida!

ESTE paso del proceso de los *ocho pasos* sirve para verificar cuán bien ha realizado su trabajo hasta este momento. Aun cuando usted no sea “quien tome la decisión”, en este punto debe pretender que sí lo es. Decida, entonces, “qué hacer” sobre las bases de su propio análisis. Si esto le parece difícil o problemático, quizá no haya dejado bastante clara la confrontación de costos o tal vez no haya hablado lo suficiente acerca de la probabilidad de que surjan (o no) problemas serios de implementación, la estimación de un costo fundamental aún es demasiado confusa e incierta o no se ha aproximado con el cuidado suficiente la elasticidad de alguna curva de demanda importante, etcétera. REPITA

Píenselo de este modo: a menos que pueda usted convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello, y con toda razón.

Por supuesto, cuando le cuente su historia al cliente o a cualquier otro auditorio, tal vez no considere apropiado incluir sus propias recomendaciones. Usted podría, en cambio, limitar sencillamente su historia a explicar las confrontaciones pertinentes y dejarle la decisión por completo a su cliente.

8. *Cuente su historia*

DESPUÉS de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos –redefinir su problema, reconceptualizar sus alternativas, reconsiderar sus criterios, reevaluar sus proyecciones, reevaluar sus confrontaciones– está listo usted para que “cuente su historia” a algún público. Éste podría ser su cliente o podría ser más amplio. Tal vez sea hostil o quizá sea amigable.

La prueba del taxista de Nueva York

Antes de continuar, hay que “comprobar la realidad”. Suponga que acaba de tomar un taxi en la ciudad de Nueva York. Mientras está atorado en el tráfico, el conductor le pregunta acerca de su trabajo. Usted le cuenta que es un “analista de políticas trabajando para...” Él le pregunta: “¿Qué es eso?” Usted le explica que ha estado trabajando en el “problema de...” Él contesta, “Bueno, y ¿cuál es la respuesta?” Tiene usted un minuto para darle una explicación coherente y realista antes de que empiece a acusarlo de intelectual cabeza dura o algo peor. Si usted siente que empieza con “este... bueno...”, no ha entendido realmente sus propias conclusiones con la profundidad necesaria para que otros –incluso usted mismo– entiendan claramente las conclusiones e implicaciones del trabajo. Regrese al pizarrón hasta que lo tenga bien claro.

Considere ahora la posibilidad de que alguien quiera de verdad basar una decisión real o una propuesta de política en su análisis (se sabe que sucede a veces). Incluso si usted, como analista, no tuviera que tratar directamente con un auditorio tan difícil como el taxista de Nueva York y sus similares es probable que alguien tenga que hacerlo. Por tanto, debe usted ser capaz de explicar su historia básica a cualquiera en términos lo suficientemente sencillos y realistas como para que ese “cualquiera” sea capaz de seguir adelante con la tarea de la educación pública y democrática.

Usted, su “cliente” y su público

Suponiendo que pasó usted la prueba del taxista de Nueva York, identifique y evalúe los otros públicos con los que probablemente tendrá que tratar.

En primer lugar está su “cliente”, la persona o personas cuya aprobación necesita –sus superiores jerárquicos, quizás, o los que están financiando su trabajo. ¿Cuál es la relación entre usted y su cliente? De lo que usted diga y cómo lo diga dependerá si su relación será de largo plazo y también la cercanía de dicha relación. En particular, ¿cuán fácil será para usted corregir cualquier malentendido que pueda surgir?

Ahora, piense en un ambiente político más amplio. ¿Quién cree usted que usará su análisis y con qué propósito? ¿Podría alguien utilizar sus resultados para apoyar una propuesta de política? ¿Considera usted esto deseable? ¿Le parecería deseable si algunos actores lo utilizaran e indeseable si lo hicieran otros? ¿Quiere hacer algo para “segregar” su consejo sobre política en función del tipo de público que podría al que quiere llegar (o no llegar)? ¿Está utilizando usted, quizá inadvertidamente, “palabras Smith” que apartarían a cierto público?

Si pretende usted hacer una recomendación clara, debe estar seguro de que puede responder y rebatir cualquier posible objeción

que pudieran hacer distintos públicos importantes. También debe estar seguro de que puede compararla con la que usted u otros podrían considerar como “la siguiente mejor” opción, para mostrar por qué la suya es mejor.

*¿Qué medios de comunicación
hay que utilizar?*

Puede contar su historia oralmente o por escrito. En cualquier caso, comuníquese de manera clara y sencilla. La guía principal es: de dos cosas iguales, la más corta siempre es mejor. Los elementos visuales como cuadros y transparencias suelen ser muy útiles en las presentaciones orales. En las escritas, los subtítulos adecuados y buenas gráficas pueden facilitar la lectura y la comprensión.

*Su “historia” debe tener
un estilo narrativo fluido y lógico*

La narración debe estructurarse teniendo en cuenta las necesidades, intereses y habilidades de los lectores (u oyentes) potenciales. En las presentaciones escritas debe ser evidente para el lector lo que motiva el análisis. Esto implica por lo general empezar con una descripción del problema que se va a analizar.

También es importante justificar los pasos más detallados en el flujo del análisis, esto es, las secciones, párrafos y oraciones. Muchos lectores buscarán la justificación de cualquier elemento en el que inmediatamente lo precede. Por tanto, evite las digresiones demasiado amplias. Sobre estas bases, sea cauteloso con las secciones que pretende titular como “Antecedentes”. Asimismo, la frase “antes de empezar...” es por lo general una señal de material no muy trabajado. Muchos lectores estarán atentos a las señales de peligro; por lo tanto usted también debe estarlo. Lo mismo se puede decir para “es necesario explicar/comprender primero la historia de...”; recuer-

de que el análisis de políticas se refiere al futuro. Sorprendentemente quizá, con frecuencia no es tan obvio cómo la historia afecta al futuro (o si lo afecta). Puede que así sea, pero la obligación de demostrarlo y explicar exactamente cómo lo hace es tarea del escritor.

¿UNA SOLA ALTERNATIVA POR SECCIÓN?

Un sistema común, aunque no siempre aplicable, es empezar con una buena definición del problema y luego tratar cada alternativa que considere como una sección. En cada una de estas secciones podría proyectar el (los) resultado(s) que espera de la implementación de la alternativa y evaluarlo(s) a la luz de algún modelo causal y de la información asociada. En el transcurso de estas discusiones, podría usted revisar y resumir los resultados de sus alternativas para comparar sus costos y beneficios. (Note que en este sistema no existe una discusión especial de qué criterios se van a utilizar. Sin embargo, a veces una discusión explícita de este tema resulta importante; podría hacerse justo antes o después de la presentación de las alternativas y sus resultados asociados.)

Algunas trampas comunes

SEGUIR LOS OCHO PASOS

A veces, para estructurar su narración es útil imaginar que lleva al lector de la mano por los *ocho pasos*. Pero, en general, esto es un error. Recuerde que el propósito de los *ocho pasos* es, para ayudarle a entender problemas complicados. No es del todo necesario utilizarlos para contar su historia, aunque algunos aspectos pueden serle útiles de vez en cuando.

MATIZAR COMPULSIVAMENTE

No interrumpa el flujo de un argumento para manifestar todos los matices e incertidumbres de algún elemento en particular. Una ma-

nera de evitar este error es utilizar adjetivos o frases adjetivas como “mucho” o “en promedio” para establecer una generalidad y entonces volver a las excepciones en la siguiente sección (o, si las excepciones realmente no pueden esperar, intente una oración entre paréntesis o una nota al pie de página).

MUESTRE SU TRABAJO

No incluya todos los hechos que haya encontrado en el curso de su investigación. Aun cuando haya hecho un trabajo de investigación y análisis bueno y detallado, mucho de lo que ha aprendido será irrelevante para cuando termine. Esto quiere decir que usted logró centrar su atención en lo “que realmente es importante” y descartar lo que sólo parecía serlo al principio. En general no necesita obligar al lector a recorrer el mismo camino que usted.

ENUMERACIÓN SIN EXPLICACIÓN

¿Debe enumerar en su informe cada una de las alternativas que pretende considerar antes de realmente hacer su análisis? Es bueno hacerlo cuando no son muchas, cuando usted o su público las consideran importantes o cuando la lista sirva para preparar al lector para la explicación detallada que sigue. Sin embargo, si va a considerar muchas alternativas, es posible que el lector no recuerde la lista y, si alguna de las alternativas se puede descartar tras un escrutinio más riguroso, lo único que estará haciendo es que el lector pierda el tiempo y gaste energías inútilmente.

Asimismo, evite enumerar cada criterio evaluativo de interés antes de analizar las alternativas que va a considerar. Por lo general, aunque no siempre, no tiene caso hablar en una sección aparte de los criterios que pueden explicarse mejor cuando realmente escriba las secciones de evaluación del informe.

ESTILO

Evite la pomposidad y las circunlocuciones de los estilos burocrático y académico. (Lectura esencial: George Orwell, *Politics and the*

English Language.) También evite el estilo “parlanchín” y el de los “enterados” (por ejemplo, “todos sabemos lo detestables que son nuestros oponentes ¿no es cierto?”).

Formato del informe

A menos que el informe sea corto, empiece con un resumen ejecutivo. Si el informe es de más de 15 a 20 páginas, es útil añadir un índice. Si contiene muchos cuadros y figuras, ya sea en el texto o en el apéndice, un índice de éstas puede resultar provechoso. La información técnica detallada o los cálculos deben presentarse en apéndices y no dentro del texto. Sin embargo, sí debe incluirse suficiente información técnica y razonada para persuadir al lector de que usted sabe realmente de lo que está hablando y que su argumento es al menos creíble.

Utilice títulos y subtítulos para ayudar a que el lector se oriente y evite párrafos muy largos; asegúrese de que el formato (mayúsculas, itálicas, negritas, sangrías) sea compatible con la jerarquía lógica de su argumento, o por lo menos que la apoye.

FORMATO DE LOS CUADROS

La práctica profesional actual es muy pobre respecto al formato de los cuadros. No lo imite, procure mejorarlo. Cada cuadro (o gráfica) debe ir numerado (por ejemplo, Cuadro 1 o Gráfica 3A) y recuerde ponerle un título, el cual debe ser claro. Es muy útil que el título describa el objetivo más importante del cuadro, por ejemplo: “Los riesgos actuales de beber y conducir crecen rápidamente en función del número de bebidas, pero los estudiantes universitarios no los tienen muy en cuenta.” Cada renglón y cada columna de un cuadro debe llevar un encabezado que pueda interpretarse sin mayor dificultad.

Los cuadros por lo general son simplemente descriptivos o tratan de mostrar alguna relación causal. Por ello, es bueno crear cuadros

con algún punto en particular (o cuando mucho dos), y que puedan presentarse solos en el texto sin necesidad de mucha explicación. Es mejor utilizar dos o tres pequeños cuadros para establecer dos o tres puntos, que usar un cuadro masivo y luego tratar de explicar su contenido en el texto.

Los cuadros generalmente requieren notas al pie de página. Siempre debe existir una “Fuente...” al final del cuadro. A veces, las notas al pie de página hacen referencia a las fuentes de datos utilizadas para elaborar el cuadro y, a veces, intentan explicar el significado de los encabezados de los renglones o columnas.

REFERENCIAS Y FUENTES

Incluya al final una lista de referencias y fuentes. Los libros y artículos deben citarse en el estilo académico (en orden alfabético por autor). El punto más importante es proporcionar ayuda bibliográfica a los lectores curiosos o escépticos que quieran encontrar referencias por sí mismos. Hay muchos estilos aceptables, aunque un buen modelo es el que utiliza la sección de reseñas del *Journal of Policy Analysis and Management*, que es sencillo y directo.

La tendencia actual es utilizar la “cita científica” en vez de hacer las referencias en notas al pie de página. Es decir, cite en el texto el (o los) apellido(s) del (de los) autor(es) y la fecha de su publicación entre paréntesis; el lector puede entonces remitirse a la bibliografía del final para encontrar la cita completa. A veces, también querrá incluir en la cita el número de página. Si se sigue esta práctica, en la sección de referencias bibliográficas, el nombre del (o de los) autor(es) y la fecha de publicación deben preceder al título de la obra y a los detalles de publicación.

El estilo legal de citar es muy distinto. A veces es necesario mezclar ambos. Si la mayoría de las referencias son del tipo legal, entonces es aconsejable poner todas las referencias en notas al pie de página. Sin embargo, puede seguir el formato de la cita científica dentro de la nota al pie. Es más fácil leer las notas si las incluye en la misma página del texto donde cita la referencia.

FORMATO DE MEMORÁNDUM

[Fecha]

Para: [Nombre(s) del (de los) destinatario(s), cargo(s) en la organización.]

De: [El nombre de usted, su cargo. Su firma o rúbrica al lado o arriba del nombre.]

Tema: [Una descripción del tema, breve y gramaticalmente correcta.]
[La primera oración o las dos primeras deben recordarle al destinatario que él o ella le solicitó un memorándum sobre este asunto o podría usted explicar por qué le pidió hacer el “memo”. Alternativamente, podría decir por qué le está usted enviando al destinatario un memorándum sobre este tema en este momento.]

[Si el memorándum es largo, podría abrir y cerrar con uno o dos párrafos de resumen. Si empieza con un resumen largo, el resumen del final debe ser corto.]

[Si el memorándum es largo, considere dividirlo con subtítulos.]

Los medios de comunicación y los boletines de prensa

La mayoría de los análisis no son tema de un boletín de prensa o de un breve mensaje por radio o televisión. Sin embargo, algunos sí lo son, otros pueden llegar a serlo y todos se benefician, aun en su versión completa, con la reflexión que hace el analista para resumir el mensaje esencial. Por consiguiente, si usted esboza un comunicado de prensa o unas cuantas ideas para un breve mensaje por radio o televisión, es probable que se pueda aprovechar este esfuerzo para propósitos analíticos y, en ocasiones, para propósitos políticos. También sería deseable que pensara estratégica y defensivamente para ver cómo podría caracterizar un oponente su trabajo en un comunicado de prensa o en un breve comunicado por radio o televisión.

Lectura 4

CAPÍTULO 1

Incidencia en Políticas Públicas Marco conceptual

El concepto de "incidencia", hoy en día, se encuentra instalado entre los organismos civiles, sin una clara precisión, necesaria en la construcción de una estrategia común como sector.

El abanico se abre incluyendo aspectos tales como la gestión de recursos hasta la transformación de la cultura política; apareciendo algunas constantes: relación con el gobierno y reorientación de las acciones.

Estos dos últimos aspectos, abren la necesidad de responder con antelación a dos preguntas básicas antes de presentar una definición concreta: ¿es necesaria la relación de los organismos civiles con el gobierno?, ¿de qué manera se pretende establecer?

Ante la primera cuestión, aflora todavía –y con razón– desconfianza ante la identificación de una asimetría de lógicas de funcionamiento sobre todo de índole administrativa (que incluye financiamiento, articulación interna y toma de decisiones), de establecimiento de objetivos y del papel que deben jugar los beneficiarios de los proyectos en la realización de las acciones, entre otros elementos; sin embargo, también hay conciencia de la necesidad de poner en práctica nuevos modelos de intervención en aras de que los problemas vividos y asumidos por la mayoría de la

población puedan ser «resueltos»¹; por la dimensión del problema de pobreza en México, la necesidad de ampliar la cobertura de los proyectos se manifiesta, sin obviar los riesgos y restricciones que esto pueda conllevar, de ahí el ubicar el requerimiento por relacionarse con otros actores, incluido el gobierno, complementando esfuerzos y dotando de contenido a una flamante democracia formal, construyendo una nueva relación Gobierno-Ciudadanía. En segundo lugar, los tipos de relación entre Gobierno y Ciudadanía, de acuerdo a los propios organismos multilaterales², puede darse en los siguientes niveles:

- a) Información
- b) Consulta
- c) Asociación
- d) Delegación
- e) Control

Existe en nuestro país una tendencia, por parte de los diversos gobiernos, a ubicar la participación ciudadana restringida al nivel de información y de consulta, o entendiendo el control como supervisión legitimadora de las acciones, al no ubicar mecanismos que permitan la aplicación de correctivos o de reorientación, partiendo de las observaciones generadas. Para las organizaciones civiles, la posibilidad de ejercer "corresponsabilidad" cruza el tamiz de compartir poder, poder de decisión, teniendo clara la diferencia de funciones y atribuciones; la corresponsabilidad se traduce en la participación activa y global en el proceso de decisión, implementación y evaluación de las acciones, y

1. Por "resolución de problemas públicos" nos referimos, siguiendo a Bardach, no a la posibilidad de erradicar la problemática, sino la transformación incremental de la situación en aras de hacerla cada vez más aceptable por el público ciudadano.

2. Véase OCDE Gobierno en Alerta, 1997.

no meramente en la generación de opinión, o bien de una asociación basada en el intercambio de recursos por servicios específicos.

Desde esta perspectiva, este primer capítulo tiene como objetivo profundizar en la definición del concepto de Incidencia en Políticas Públicas, mismo que orientará el análisis que se presenta en los capítulos siguientes. Además de debatir en torno al concepto de Incidencia, se reflexiona sobre las capacidades y destrezas necesarias para su puesta en práctica, se revisan las distintas fases del Ciclo de las Políticas Públicas y se señalan algunos mecanismos e indicadores que pueden permitir operar y evaluar el trabajo de Incidencia en Políticas Públicas de las Organizaciones Civiles.

1. ¿Qué entendemos por incidencia en políticas públicas?

Para llegar a una definición de lo que entendemos por incidencia en políticas públicas haremos un recorrido por diversas acepciones que algunos actores manejan:

«Proceso consciente e intencionado para la consecución de un cambio concreto».³

«Proceso de movilización de la sociedad civil con el objetivo de influir o persuadir a un actor con poder de decisión».⁴

«Afectar la definición y funcionamiento de las instituciones, la cultura y las prácticas políticas para limitar la acción del Estado, prevenir arbitrariedades de la acción política, promover la democracia y ampliar los derechos a través de espacios y procedimientos que posibiliten la libre

3. Incidencia en Políticas Públicas. Alforja. 1999

4. Entrevista realizada en el MCD en febrero del 2000

*confrontación de proyectos y programas de los distintos actores sociales».*⁵

*«Ideas o propuestas que se transforman en hechos de gobierno o leyes que logran modificar la realidad, que transforman las acciones de gobierno o una dependencia del gobierno».*⁶

*«Construcción de una relación estable entre la sociedad local con su gobierno, articulando esfuerzos para definir qué tipo de desarrollo se pretende impulsar, qué tipo de acciones implementar y contribuyendo conjuntamente a la generación de recursos».*⁷

*«Significa generar proyectos en vínculo con el gobierno, gestionar los recursos, capacitarse y vigilar la ejecución de los planes y proyectos».*⁸

*Inés González Bombal para definir la noción de: «incidencia» recupera el concepto de “policy advocacy” el cual entiende como «los intentos de influir sobre decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados incorporando en esta última categoría al público en general».*⁹

De esta manera, podemos definir incidencia en políticas públicas como el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales (en donde necesariamente aparece el

5. Entrevista realizada a integrantes de la Campaña de Acceso a la Justicia marzo del 2000

6. Entrevista realizada a Sergio Aguayo marzo del 2000

7. Entrevista realizada a Octavio Acosta marzo del 2000

8. Entrevista realizada en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro marzo del 2000

9. González, Bombal Inés. «Incidencias en políticas y construcción de la ciudadanía». Cfr.<http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/encuentro/gonzalez2.html>

gobierno) que generen un cambio o transformación en los «cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados»¹⁰.

Estos cursos de acción se concatenan, y por cuestiones analíticas se ordenan en diferentes fases:

- a) Gestación
- b) Implementación
- c) Evaluación

La incidencia de las organizaciones civiles depende de la intersección de dos subsistemas que tienen que ver con elementos fundamentales de su quehacer cotidiano y coyuntural, éstos son:

1. Gestión y administración de los servicios sociales
2. Participación en la deliberación pública e influencia

Esquema I



10. Canto, Manuel. «Introducción a la ciencia de políticas públicas». Mimeo.

2. Capacidades y Destrezas para la Incidencia

Dentro de cada uno de ellos se involucran elementos que responden a diferentes funcionalidades, incluyentes y complementarias¹¹, porque ambos subsistemas implican el desarrollo de capacidades y destrezas necesarias para la participación efectiva en las diferentes fases de las políticas, es decir, en el proceso de incidencia se pone en juego el funcionamiento global del sistema marcando énfasis diferenciados de intervención de cada uno de los subsistemas o bien de los elementos, lo cual genera estrategias diferentes para cada una de las etapas de las políticas.

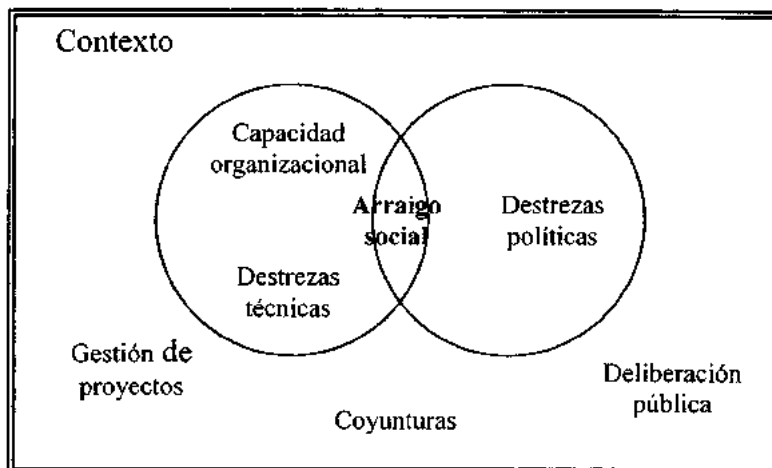
Como capacidades y destrezas necesarias ubicamos las siguientes:

- a) Capacidad organizacional
- b) Destrezas técnicas
- c) Destrezas políticas
- d) Arraigo social.

Todas ellas envueltas en un ambiente (contexto) en donde, los diferentes grados de desarrollo y de sus combinaciones diversas generan estrategias para la incidencia. Además de estos elementos y la fase de la política en la que se interviene, la temática específica es un componente que también tiene un papel fundamental en la definición de estas estrategias.

11. Hoy en día una gran tensión empieza a manifestarse entre estos dos subsistemas, fundamentalmente como producto del proceso de modernización que presentan las OC's, catalizado por las exigencias de las agencias internacionales de cooperación. (Véase esquema II)

Esquema II



3. Variables de Incidencia¹²

3.1. Capacidades organizacionales

Las capacidades organizacionales tienen que ver con un funcionamiento sostenible, entendido como la generación de un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica para la realización de sus acciones y garantizando autonomía en sus decisiones. Asimismo, un modelo de funcionamiento eficaz, que guía otros procesos, en aquellos donde se interviene directamente o bien a través de su «sistematización» como parte de un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje.

12. Para traducir un concepto a la realidad necesitamos de mediaciones, éstas son las variables y los indicadores; las primeras son relaciones que en su conjunto dan cuenta de un concepto. (v.gr. Capacidad Organizacional se puede descomponer en: ordenamiento) indicador es algo tangible que puede ser cuantificado o cualificado.

Esquema III

VARIABLE	INDICADOR
Ordenamiento organizativo sólido y estable	<ul style="list-style-type: none">• Planeación interna• Liderazgo compartido• Decisiones en instancias colectivas o representativas• Mecanismos para la toma de decisiones• Desarrollo profesional al interior del organismo• División del trabajo a partir de las capacidades de los miembros• Estructura organizativa acorde a los objetivos estratégicos• Mecanismos permanente de información• Infraestructura moderna
Certidumbre económica	<ul style="list-style-type: none">• Equipo especializado en el manejo de recursos• Estrategia de autofinanciamiento• Porcentaje de autofinanciamiento
Permanencia	<ul style="list-style-type: none">• Sistematización y evaluación constante de la propia experiencia• Construcción de indicadores• Existencia de réplica

3.2 Destrezas técnicas

La capacidad técnica de las organizaciones civiles es una de sus principales ventajas comparativas en relación a otros actores (incluso el gobierno y los partidos políticos); el desarrollo de sus destrezas les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas. Las organizaciones que logran mayor incidencia son aquellas que conocen el funcionamiento del gobierno, aprovechan las coyunturas, así como sus ventajas comparativas y logran insertarse en la arena de las decisiones.

Esquema IV

VARIABLE	INDICADOR
Concepción de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación entre proyectos, programas y políticas • Consistencia entre el diseño de sus propuestas de políticas y los logros de sus proyectos
Diseño de propuestas (viables y factibles)	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad del contexto • Conocimiento del funcionamiento del Gobierno • Capacidad en la elaboración de diagnósticos • Métodos de análisis de alternativas (costo-beneficio, costo-eficacia, etc.) • Establecimiento de metas y objetivos claros • Especialización de los miembros • Metodologías y mecanismos claros para su operación
Implementación de propuestas (viables y factibles)	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad de los procedimientos administrativos y normativos gubernamentales • Claridad de tareas y funciones de los actores involucrados • Capacidad de la administración de recursos aplicada a los proyectos • Mecanismos de control, seguimiento y monitoreo • Experiencia en la implementación de propuestas
Evaluación de propuestas (viables y factibles)	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de metas y objetivos • Construcción de indicadores y criterios de evaluación • Construcción de técnicas de sistematización de experiencias

3.3 Destrezas políticas

Las estrategias políticas se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad de manera responsable e institucional.

En este sentido, se ponen en juego las capacidades necesarias para la generación de consensos frente a constantes desafíos que se presentan a lo largo del proceso.

Esquema V

VARIABLE	INDICADOR
Negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none">• tipo de articulación (redes estructurales, coyunturales, proyecto)• Actores (civiles y sociales)• Mecanismos para la toma de decisiones• Distribución clara de responsabilidades
Corresponsabilidad Con el Gobierno	<ul style="list-style-type: none">• Fases de la política en la que se incide• Nivel de participación (consulta, programa, proyecto, consultoría)• Nivel de decisión (decisión, operacionalización)• Vías para la relación (institucional, informal)• Instrumentos para el establecimiento de relaciones institucionales (convenio, acuerdo, contrato)
Presencia en medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none">• Estrategias de comunicación (de acuerdo a la etapa en que se encuentra el proceso)

3.4 Arraigo social

Aquellas organizaciones que se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio de trabajo o que incidan en él para el diseño o implementación de la propuesta o proyecto, cuentan con mayores condiciones para el desarrollo efectivo y permanente de éstos.

Esquema VI

CATEGORÍA	VARIABLE	INDICADOR
Articulación y negociación con los diferentes actores que integran la comunidad, territorio o sector	Generación de demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostico participativo • Proceso de sensibilización frente a un problema • Capacidad para dotar de herramientas teórico-metodológicas, a través de • Procesos de capacitación, para ubicar nuevas demandas de la comunidad, territorio o sector.
	Intervención de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Construir la propuesta o proyecto junto con los actores involucrados en la demanda a través de una planeación participativa.
Claridad en la participación de la organización civil.	Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicar con claridad el papel de la organización civil en el proceso en cada etapa, en una lógica de mayor a menor participación, en decir, definiendo los mecanismos de entrada y salida. • Mecanismos para informar sobre resultados, avances en las negociaciones y nuevas decisiones • Presencia en el territorio o sector
Presencia en el territorio o sector	Experiencia previa	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación y evaluación de iniciativas anteriores • Ubicación de la organización por diversos sectores de la comunidad, territorial, relacionados con la temática o demanda de trabajo.

Esquema VII

	Gestación	Implementación	Evaluación
Capacidad Organizativa		✓	
D. Técnica		✓	✓
D. Política	✓	✓	✓
Arraigo	✓	✓	✓

4. Fases del Ciclo de las Políticas Públicas

4.1 Gestación

Para introducir un asunto en la agenda institucional se pone en juego principalmente la calidad de las estrategias políticas, así como el respaldo social (territorial o sectorial) que exista para dicha medida. Así pues, es necesario establecer una negociación colectiva, a través de redes de diversos tipos, con diversos actores (civiles y sociales), tener presencia en los medios de comunicación y avanzar en el establecimiento de una relación corresponsable con el gobierno, pero primordialmente ser capaces de generar demanda en la población afectada.

Para el análisis de alternativas es menester conocer métodos tales como Costo-Beneficio, Costo-Eficacia, etc. Así como un conocimiento certero del funcionamiento del gobierno.

4.1.1 Decisión

En la medida en que las organizaciones desarrollen una negociación colectiva, corresponsable entre ellas y frente alguna autoridad también de manera corresponsable, con capacidad de colaboración y tratando de concluir con una relación institucional, así como el poder generar movilización y cabildeo podrán incidir de manera efectiva en el nivel de decisión de las políticas públicas.

Esquema VIII

DESTREZAS POLÍTICAS	TEJIDO SOCIAL
<ul style="list-style-type: none">• Actuación articulada con otros actores• Relación con especialistas• Relación con medios de comunicación• Relación con algunos de los Poderes: ejecutivo, legislativo y judicial• Relación con algún nivel de Gobierno: Federal, Estatal o Municipal• Relación con Agencia de financiamiento u organismo multilaterales• Estrategias para la relación: institucional o informal	<ul style="list-style-type: none">• Elaboración de la demanda y de las propuestas de solución junto con los beneficiarios, a partir de un diagnóstico participativo• Reconocimiento de la organización en el medio (territorial o temático)• Experiencias previas• Estrategias para la participación activa y amplia de los beneficiarios

4.2 Implementación

La incidencia en la etapa de implementación implica la puesta en práctica de destrezas técnicas y haber logrado arraigo social que posibiliten el dotar de viabilidad (condiciones políticas) y factibilidad (condiciones económicas) al programa o proyecto.

En términos de destrezas técnicas es necesario generar consistencia entre el diseño de sus propuestas de políticas y los logros de sus proyectos; tener claridad del contexto en el que se desarrollaría el proyecto; establecimiento de objetivos y metas claras; metodologías y mecanismos precisos para su puesta en funcionamiento; capacidad para la elaboración de diagnósticos; conocer el funcionamiento y atribuciones de las autoridades competentes, prever el proceso de evaluación a través de la construcción de criterios e indicadores, entre otras.

Ser capaces de «generar demanda», realizando diagnósticos participativos, emprendiendo procesos de sensibilización frente a problemas acotados; construir la propuesta o proyecto junto a los actores involucrados en la demanda a través de planeación participativa, son algunas herramientas de arraigo social que se ponen en juego en la etapa de diseño también.

La incidencia en la fase de implementación implica necesariamente que exista disposición política por parte de los actores para el establecimiento de trabajo conjunto. A partir de esto, lograr la incidencia efectiva en esta fase implica el desarrollo de los cuatro ámbitos de incidencia: destrezas técnicas, destrezas políticas, arraigo social y capacidades institucionales.

Esquema IX

DESTREZAS TECNICAS	DESTREZAS POLITICAS	CAPACIDADES ORGANIZATIVAS	TEJIDO SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Claridad del contexto • Claridad de procedimientos administrativos gubernamentales. • Elaboración de metas y objetivos claros. • Profesionalización de los miembros. • Mecanismos claros para la operación del programa o proyecto. • Claridad de tareas y funciones de los actores involucrados. • Capacidad de manejo de recursos. • Existencia de mecanismos de control y monitoreo. • Mecanismos para la inclusión de los beneficiarios. • Construcción de indicadores y criterios de monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación articulada con otros actores. • Relación con medios de comunicación. • Relación con agencias de financiamiento organismos multilaterales. • Una relación de corresponsabilidad, de colaboración e institucional. • Facilidad y disposición para la generación de consensos entre diversos actores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación interna. • Liderazgo compartido. • Transparencia en la toma de decisiones. • División del trabajo según capacidades. • fluidez de la información. • Estrategias de financiamiento. • Estrategias y técnicas de seguimiento. • Evaluación consiguiente de la propia experiencia. • Manejo idóneo de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la organización en el medio (territorial o temático). • Dotar a los beneficiarios de herramientas para la ejecución y seguimiento. • Intervención de los beneficiarios con una planeación participativa. • Existencia de mecanismos de Entrada-Salida (no dependencia)

4.3 Evaluación

La evaluación es el punto de partida y de llegada de la hechura de una política. En esta confluyen las destrezas técnicas, políticas y el arraigo social. La evaluación plural, aquella que es participativa y asumida por los diversos actores involucrados en el proceso, permite darle mayor legitimidad a las valoraciones generadas y la posibilidad de que lo planteado pueda interesarse en los nuevos diseños.

Esquema X

DESTREZA TÉCNICAS	DESTREZAS POLÍTICAS	TEJIDO SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Articulación entre programas y proyectos. • Correlación entre el diseño de programas y proyectos con los resultados obtenidos. • Claridad de procedimientos administrativos y normativos gubernamentales. • Existencia de metas y objetivos claros • Mecanismos claros de operación del programa o proyectos • Precisión de tareas y funciones de los actores involucrados • Existencia de mecanismos de control, monitoreo y seguimiento. • Participación de beneficiarios. • Construcción de indicadores y criterios de evaluación. • Construcción de técnicas de sistematización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación articulada con otros actores • Relación con especialistas. • Relación con medios de comunicación • Relación con agencias de financiamiento • Una relación de corresponsabilidad, de colaboración e institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la organización en el medio. (Territorial o Temático) • Mecanismos para la Intervención de los beneficios. • Dotar a los beneficiarios de herramientas para elaborar nuevas propuestas. • Existencia de mecanismos de Entrada-Salida. (No dependencia).

5. Indicadores y Mecanismos de Incidencia

5.1 Indicadores de incidencia

Algunos indicadores generales¹³ para reconocer cambios en las políticas públicas pueden ser los siguientes:

- Nuevos marcos jurídicos
- Priorizar puntos relevantes de una agenda pública
- Calidad de los contenidos colocados en la agenda (este simple hecho impacta a la opinión pública)
- Involucramiento de otros actores en la formulación de políticas públicas
- Transparencia en el uso de recursos y en la implementación de políticas públicas
- Lograr introducir mecanismos de vigilancia y control ciudadano.
- Ampliación de la cobertura de la aplicación de una metodología probada por las OC's a través del vínculo con el gobierno.

5.2 Mecanismos de incidencia

Para acumular poder e incidir es necesario:

- Generar opinión pública (la labor de información)
- La acumulación de fuerza y presión política (cabildeo, alianzas, movilizaciones)

¹³ Para el desarrollo de este apartado recuperamos parte de las conclusiones a las que se llegó en el seminario-taller denominado «Protagonismo e incidencia de la sociedad civil en la definición de políticas públicas y en la agenda democrática de la región Centroamérica-México» realizado en Guadalajara en noviembre de 1999.

- Construir conocimientos para construir nuevas realidades y posibilidades (investigación, diagnósticos, interpretaciones validadas).

Particularizando los mecanismos de influencia que pueden identificarse son: el cabildeo, la participación en consejos, presentación de propuestas alternativas de políticas, controles y auditorías, presentación de casos legales, campañas de opinión pública, protestas, movilizaciones sociales, audiencias con funcionarios públicos, trabajo conjunto con técnicos especializados, articulación entre las distintas instancias de la sociedad civil, generación de información estratégica, entre otros.

La incidencia efectiva de las organizaciones en la definición de políticas de desarrollo social es producto de estrategias de largo plazo que contemplan la participación en el espacio de las decisiones de envergadura en los ámbitos municipal, estatal o federal, a través del seguimiento y evaluación de las políticas, programas o proyectos existentes que posibilitan hacer propuestas de mejoramiento y reorientación en las acciones, o bien, el diseño e implementación de modelos alternativos de éstas.

C. EJERCICIOS

1. Courtis y Abramovich consideran que hay un divorcio significativo entre derechos humanos y políticas públicas en América Latina. En su opinión, ¿qué factores en México explican ese divorcio?

2. Para usted, ¿cuáles son las principales aportaciones de los estándares internacionales de derechos humanos para incidir en la elaboración de políticas públicas que garanticen el goce de los derechos sociales?

3. ¿Cómo se relacionan la agenda de estrategias para el desarrollo de los organismos de cooperación y los derechos económicos, sociales y culturales?

4. Cuando Christian Courtis afirma que para poder operar jurídicamente los derechos sociales es necesario avanzar en la definición de esos derechos, ¿qué es importante determinar, según el autor?

5. Las lecturas nos permiten ver que el desarrollo de capacidades complementarias a la formación jurídica es fundamental para incidir en la formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos; en ese sentido, ¿qué capacidades son necesarias en el área de trabajo donde usted se desempeña y por qué?

6. ¿Cuáles son las principales aportaciones de “el camino de los ocho pasos” de Eugene Bardach para realizar sus actividades laborales?

7. De los tres problemas públicos relacionados con el tema de los derechos humanos en el Distrito Federal que usted definió en su respuesta a la pregunta 9 de la sección C. Ejercicios, del Módulo 1, seleccione un problema y desarrolle el paso 3. Construcción de alternativas.

8. De acuerdo con las capacidades y destrezas necesarias para la incidencia en políticas públicas que expone la lectura de Manuel Canto:

- a) ¿Cuáles tienen relación directa con las responsabilidades del área en que usted se desempeña?

b) ¿Cómo se podrían desarrollar éstas a nivel individual y organizacional?

9. De acuerdo con su experiencia profesional y la naturaleza de las atribuciones de la CDHDF, identifique estrategias específicas de incidencia en políticas públicas para que estas tengan una orientación de derechos humanos para cada una de las tres grandes etapas (formulación, implementación y evaluación) del ciclo de políticas públicas:

	Formulación	Implementación	Evaluación
Estrategias			

10. ¿Cómo puede, en su trabajo cotidiano, incorporar el enfoque de las políticas públicas?

D. AUTOEVALUACIÓN

1. La utilización de mecanismos y estándares internacionales de derechos humanos para incidir en políticas públicas, es una propuesta que se desprende de la lectura de:

- a) Courtis.
- b) Abramovich.
- c) Canto.
- d) Courtis y Abramovich.

2. Courtis enfatiza la necesidad de robustecer las garantías para asegurar la efectividad de los derechos sociales e incidir en las políticas sociales. De las siguientes garantías, ¿cuáles considera que son las que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política?

- a) Las garantías sociales.
- b) La garantía del contenido mínimo esencial de los derechos sociales.
- c) La garantía de reserva de ley.
- d) Ninguna de las anteriores.

3. De acuerdo con el artículo de Courtis, el sistema universal de protección de los derechos humanos proporciona, en la elaboración de contrainformes, informes alternativos o informes sombras, instrumentos útiles para:

- a) El diseño de políticas sociales.
- b) El monitoreo y evaluación de políticas sociales.
- c) La implementación de políticas sociales.
- d) La deliberación de problemas sociales.

4. Las acciones afirmativas se vinculan a _____ y a los estándares internacionales relacionados con _____.

- a) La estrategia de participación / los derechos cívicos y derechos políticos.
- b) La estrategia de rendición de cuentas y responsabilidad / el derecho de acceso a la justicia.
- c) La estrategia de inclusión / los derechos de igualdad y no discriminación.
- d) Las tres respuestas anteriores.

5. Abramovich señala que los estándares internacionales de derechos humanos fijan un marco conceptual para la formulación y la evaluación de las políticas, ello significa que los gobiernos deben:

- a) Sujetarse a estos estándares en su proceso de elaboración de políticas públicas.
- b) Cumplir las acciones concretas definidas en los estándares.

- c) Acotar su margen de acción a fin de cumplir con los estándares.
- d) Ninguna de las respuestas anteriores.

6. El camino de los ocho pasos de Eugene Bardach implica que en su desarrollo:

- a) Puedan repetirse los distintos pasos.
- b) Que el analista asuma que tomará la decisión de opciones de políticas.
- c) Que el analista redacte información relevante.
- d) Las tres respuestas anteriores.

7. De acuerdo con el paso 1. Definición del problema que plantea Bardach, ¿cuál de las siguientes recomendaciones no es correcta?

- a) Si los problemas no son muy complicados tal vez pueda definirse más de uno.
- b) Cuantificar hasta donde sea posible.
- c) Ser escéptico en determinar causas explícitas.
- d) Siempre enfocarse en un solo problema.

8. De acuerdo con Bardach, ¿cuáles son los criterios prácticos en el análisis de políticas?

- a) Eficiencia, equidad, igualdad, justicia, libertad y comunidad.
- b) Legalidad, aceptabilidad política, solidez y perfectibilidad.
- c) Eficiencia, legalidad y libertad.
- d) Aceptabilidad política, eficiencia, equidad y perfectibilidad.

9. Canto considera que establecer una articulación y negociación con diferentes actores es una destreza o capacidad para la incidencia en políticas públicas. ¿A qué tipo de incidencia se refiere con ello?

- a) A la incidencia organizacional.
- b) A la incidencia técnica.
- c) A la incidencia política.
- d) A la incidencia de arraigo social.

10. De las siguientes respuestas, ¿cuáles son mecanismos de influencia para incidir en políticas públicas?

- a) El cabildeo.
- b) La presentación de propuestas de políticas.
- c) Las movilizaciones sociales.
- d) Las tres anteriores.

Módulo III.

Atención a víctimas

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Comprender la importancia que en el plano institucional tiene el conocimiento general de lo que es una víctima y su adecuada atención.
- Desarrollar habilidades y herramientas específicas para la contención de las víctimas, tomando en cuenta las características de trabajo establecidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para su labor de defensa y promoción de los derechos humanos.

A. SÍNTESIS

I. Antecedentes

A lo largo de la historia de la humanidad los abusos han sido una constante: el más fuerte siempre ha doblegado al más débil. Muchos de los teóricos como Louis Althusser, con su célebre y hoy clásico trabajo titulado *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, muestran la responsabilidad y la participación de las instituciones del Estado en la reproducción del sistema social y de las condiciones de injusticia que caracterizan un determinado sistema político social. Por ello, no sólo las instituciones del Estado son cómplices al asociarse con los segmentos sociales que se constituyen a partir de los sistemas injustos de dominación sino que son además responsables y legitimadoras de ese sistema, en el que un pequeño grupo de personas que constituye la élite se mantiene prácticamente impune de sus abusos.

La posguerra se caracteriza por las movilizaciones sociales que denuncian este tipo de abusos de doble moral y doble discurso por parte de las instituciones de gobierno. Gracias a esas protestas se ha buscado internacionalmente frenar la impunidad, la complicidad y la injusticia de estos organismos. México tiene un pasado en el que la injusticia ha sido profunda y continua, incorporándose en nuestra idiosincrasia, además de la guerra sucia que se legitimaba para mantener y reproducir el que supuestamente era el adecuado estado de las cosas, el *establishment*. Con esa manera de ver el mundo y relacionarse socialmente, en donde la injusticia, el maltrato, los abusos y las diferentes formas de violencia son legitimadas, no es de sorprenderse que las y los funcionarios y los diferentes servidores públicos, aun sin darse cuenta, mantengan estas formas culturales y no puedan sustraerse a esas tendencias más que a partir de un trabajo serio de reflexión y autocrítica. Agnes Heller en su sociología de la vida cotidiana, muestra que incluso los miembros de las instituciones públicas tejen más lazos de continuidad que de discontinuidad con su cultura y con su historia.

No es fácil cambiar estas tendencias, no es suficiente con denunciarlas; es necesaria una labor continua de reeducación y de concientización sobre estos problemas y sus consecuencias. Es aquí donde entendemos el papel civilizador de las instituciones que defienden y educan en derechos humanos en las distintas sociedades donde operan. Pero también muestran que sus miembros no se encuentran exentos de los parámetros culturales en que están insertos y que además existirá por parte de la comunidad una especie de resistencia cultural para aceptar la defensa y la promoción de los derechos humanos. Un ejemplo

basta: se puede escuchar cuando un preso ha sido torturado o una activista social encarcelada y abusada sexualmente en las instalaciones de la policía, que se lo tenían merecido por violentar a la sociedad, y que si tienen alguna queja acudan a derechos humanos, pues son responsables de que los delincuentes estén libres por abogar por ellos. De ahí el valioso trabajo que se hace en cuanto a la prevención y educación ciudadana.

Lo más difícil para la sociedad es cambiar su sistema de valores, porque tiende a mantener “lo malo conocido que lo bueno por conocer” resistente a otras formas de pensamiento, no buscan ni desean los cambios aunque éstos les resulten beneficiosos. En México, la violación a los derechos humanos desde una perspectiva social no siempre es considerada como algo negativo, desafortunadamente existen importantes grupos de personas que creen que hay quienes merecen ser maltratadas o violadas en sus derechos humanos. La condición de indígena, el padecer una enfermedad mental, ser mujer, ser pobre o hablar otra lengua puede traer estigmas y actos de discriminación por el simple hecho de serlo.

Por lo tanto, en cualquiera de sus actividades las instituciones encargadas de los derechos humanos, por lo general, reman a contracorriente, si pensamos en las grandes inercias sociales. La responsabilidad ciudadana así como la institucional, en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), es a lo que hay que apelar, teniendo conciencia del papel histórico que se tiene en estos cambios profundos y necesarios.

II. La violencia y la condición de víctima

La violencia tiene muchas caras: desde la más fácil de reconocer, la *violencia física*, en la que los golpes dejan un testimonio, por lo general, inobjetable en el cuerpo; la *violencia pasiva*, en la que por la inacción de una persona otra es objeto de algún tipo de maltrato; la *violencia o maltrato psicológico*, en la que por algún tipo de control o jerarquía se hace que otros, por ejemplo, teman, y como efecto de este miedo hagan cosas en contra de lo que harían sin esa coacción. La *violencia social o cultural* que tiene que ver con el uso de los estigmas o prejuicios sociales en contra de las personas: “no tiene la culpa el indio sino quien lo hace compadre”, “¡mujer tenías que ser!” etc., o bien, desde una variante de la violencia cultural, sobre el sentido de insatisfacción que puede experimentarse por no haber en los ideales del éxito, lo que debe hacerse, tener, ser, etcétera.

En México las formas y fuentes de la violencia son variadas y actúan de manera simultánea, no es difícil pensar la serie de actos discriminatorios a los que se ve expuesta una mujer indígena que sea trabajadora del hogar en el Distrito Federal a la que se le niega asistencia médica en alguno de los hospitales del Estado, siendo objeto simultáneamente de por lo menos cinco formas de violencia.

De acuerdo con la Declaración sobre los Principios Fundamentales para las Víctimas de Delito y Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985:

Se entenderá por *víctimas* a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

De igual manera, podrá considerarse *víctima* a una persona independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene a la o el perpetrador e independientemente de la relación entre éste y la víctima. También deben incluirse a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.¹²

Lo que podemos señalar es que una víctima, para el caso de los derechos humanos, tiene que ver con la responsabilidad y participación de las instituciones de gobierno en la constitución del agravio por acción o por omisión, de manera intencionada o no.

III. La víctima

Como parte del imaginario social, se piensa que en el caso de las víctimas de violaciones a los derechos humanos es necesario que se trate de personas o grupos que sean de alguna manera inocentes frente a un historial legal, incluso hasta moral, como en el caso de personas enfermas mentales, o de aquellas con preferencias sexuales diversas, etc., sobre las cuales se depositan prejuicios, negándoseles la posibilidad de reclamar sus derechos. Puede tratarse de amas de casa, luchadores sociales activos, delincuentes, periodistas, etc. La violencia en este sentido tiene que ver con la injusticia y con los abusos de instituciones de gobierno o de alguna o algún servidor público.

La condición de víctima no se trata de un problema que pueda ser entendido exclusivamente a partir del fenómeno que causó dicha condición, ya que una vez ocurrido el hecho, éste tiene un efecto multiplicador. Por un lado, no sólo lesiona su condición humana, sus derechos, sino que también lastima profundamente su dignidad, su seguridad, y en ocasiones sus relaciones, su prestigio, e inclusive, en algunos casos, cambia radicalmente sus vidas. Esta clase de problemas tiene efectos directos y colaterales en los que no siempre los directos son los más importantes para la víctima.

La víctima, por lo general, es sacada de forma brutal de su vida cotidiana, de aquello que constituye su sistema de seguridades, en ocasiones, incluso de su sistema de valores, por lo que la denuncia es sólo una parte del reconocimiento de los efectos sobre su condición de víctima.

En este sentido puede tratarse de un efecto traumático o de *shock*, por lo que es necesario entender que la víctima debe reordenar sus sistemas de referencias, sus afectos y pensamientos, para ubicarse a sí mismo como al problema; en este sentido, el clima y la hospitalidad en que esta persona es acogida pueden facilitar o dificultar el trabajo de reconstrucción del problema, con lo que es fácil suponer que la desorientación y la desorganización son algunos de los efectos secundarios de la condición de víctima.

Frente al victimario, la víctima puede tener distintas clases de sentimientos, por lo general no orientados por la razón, sino por los afectos o por el dolor vivido. No es difícil suponer que se buscará la retaliación, “el ojo por ojo y diente por diente”, la reparación o incluso no tendrá claro qué es lo que busca en realidad; simplemente se siente lastimado o lastimada y espera alguna clase de consuelo.

¹² María de la Luz Lima, *Modelo de atención a víctimas en México*, México, Porrúa, 2004, p. 3.

En el caso que exista un deseo de reparación, éste puede ser también de muchas clases: desde uno muy claramente manifiesto hasta otro que pueda ser oculto, incluso para la misma víctima. Por ello es muy importante entender que la víctima debe intentar hablar de lo que desea, sea esto jurídicamente posible o no, simplemente pasar ese sentimiento a palabras.

Generalmente la percepción que se tiene de lo que podría ser la reparación se encuentra fuera de las posibilidades legales, se trata además de que se realice algún tipo de escarmiento, sin embargo ese es el contenido latente de cualquier queja, por ello es importante mostrar las posibilidades reales a partir de las leyes vigentes de lo que puede hacerse con una queja. Las características culturales de la víctima son muy importantes para comprender lo que se encuentra dentro de su rango de posibilidades, para esperar el tipo de reparación que es capaz de considerar a partir de sus propios parámetros culturales, como puede ocurrir, por ejemplo, con una persona extranjera o indígena.

Podríamos resumir planteando que la condición de víctima de violación a los derechos humanos debe ser identificada, ya que por el maltrato y la violencia cotidiana, así como por la impunidad, existen estratos de la población que no saben que son y que han sido víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales. Víctima es una construcción social que lleva a que una persona o un grupo pueda identificar un conjunto de fenómenos y los entiendan como injustos.

iv. Contención

La contención es una estrategia de intervención cuando un sujeto o un grupo se encuentra en una situación vulnerable físicamente, emocionalmente y/o en sus vínculos sociales, la cual es aplicable a la atención a víctimas en un primer orden de intervención, al darse un contacto directo con el sujeto o grupo y el profesional que está cumpliendo un rol de atención y servicios.

Para ubicar la importancia de este procedimiento es necesario comprender que las víctimas no sufren únicamente los efectos directos del problema, sino también otros, de carácter directo e indirecto que pueden ser en algunos casos peores que los primeros.

En otras situaciones, existen víctimas cuya condición y pedido de ayuda no pueden ser resueltas por la CDHDF, sin embargo, tienen contacto con la institución y merecen, por su misma condición, ser escuchadas y orientadas a la acción concreta más pertinente para su caso. Es decir, las personas que acuden o tienen contacto con la CDHDF no sólo son peticionarios o peticionarias, algunos serán víctimas; en algunos casos será competencia de la Comisión y en otros no, aun cuando hayan sufrido un acto de abuso o menoscabo a sus derechos humanos. Por lo tanto, en cualquiera de estos contextos, el(la) defensor y el(la) promotor de los derechos humanos, se encontrarán en situaciones en donde deberán dar contención y atención a quienes acuden a la institución. Es parte de la responsabilidad institucional hacia quienes se les ha vulnerado en sus derechos humanos.

v. Contención en la CDHDF

La contención, por lo tanto, implica el desarrollo de capacidades específicas y personales para la atención de las personas o grupos que acuden a la CDHDF, enfocada a la calidad de

dicha atención. Será a partir de las condiciones que genere el servidor o servidora pública en derechos humanos que se puedan desplegar las acciones concernientes tanto en defensa como en promoción de los derechos humanos, siendo la contención una herramienta útil y necesaria para el desempeño de sus labores.

La contención requiere del desarrollo y práctica de habilidades específicas, las cuales son:

Cuadro III.1. Requerimientos de la contención

Sensibilidad hacia las víctimas
Capacidad de escucha
Empatía
Actitud profesional
Capacidad de organización y devolución de información pertinente
Canalización

a. Sensibilidad hacia las víctimas

Este factor implica tener conciencia de lo que significa ser víctima y encontrarse en una situación de crisis, y preguntarse sobre:

- Qué es ser una víctima, nuestra forma de pensar, valores, ideas, creencias, comportamientos, identidad, roles en el mundo que nos rodea, también sobre nuestras limitaciones.
- Ser conscientes de las diferencias y desigualdades e implicaciones.
- Los diversos tipos de violencia, la que hemos vivido cada persona, cómo nos ha afectado, nuestras respuestas hacia la violencia. Trabajar nuestra vulnerabilidad a la violencia.

A nivel profesional:

- Cuestionar la supuesta neutralidad y objetividad en la relación profesional con grupos vulnerables (personas discapacitadas, indígenas, en condición de pobreza, analfabetas, mujeres, etcétera).
- No psicologizar, psiquiatrizar, patologizar, diagnosticar, legalizar, culpabilizar ni victimizar más.
- Ser responsables de que erradicar la violencia exige un cambio personal y social. Un trabajo de reflexión.
- Dedicar tiempo para el autocuidado, para la protección y el alivio de las tensiones que generan la violencia y las situaciones con las que nos enfrentamos con las víctimas.

Existen situaciones concretas en nuestro trato con las personas que acuden a la CDHDF, que serán importantes tomar en cuenta, por ejemplo:

1. El primer contacto visual: la mirada

Cuando se mira “a los ojos de cada persona, supondrán que sólo miran los ojos, pero no, de hecho, ‘lo que estarán advirtiendo son las miradas’, si no leen esas miradas perderán

un muy vasto universo de información. Se distinguen mil y un miradas: libidinosas, de temor, de enojo, desconcertadas, angustiosas, de aceptación, de entendimiento, etc. En la mirada hallamos *quántums* de afecto (cantidad de afecto) que pueden percibirse; cuando hay ira, desasosiego, desorganización, etc. Así pues, su percepción será un elemento imprescindible para orientarse hacia la creación del ambiente y el clima en el encuentro con una persona o un grupo, para ayudarse a establecer las condiciones propicias: en particular, si perciben que hay temor, pues construirán el espacio que lo aminore mediante palabras, actitudes y gestos amables” (Manual de entrevista, p. 316).

2. Identificar estados de ánimo

La persona se encuentra con un determinado estado de ánimo, su actitud habla no sólo aquello que dice; todo es observable. Pues independientemente del motivo de queja o consulta, la persona suspendió sus actividades, lo que tiene consecuencias: el tiempo de espera, la expectativa que trae consigo, etc. Son muchas las cosas que están determinando su actitud. Por tanto, si existen posibilidades de explorarlo brevemente les ayudará que apalabren lo que observan: “me doy cuenta que se encuentra molesto”, “quiero decirle que está en buenas manos”, “dígame en qué podemos (como institución, por eso el plural) ayudarle” (Manual de entrevista, p. 316).

b. Capacidad de escucha

A fin y efecto de comprender la naturaleza del problema, es importante que se escuche con atención, sin hacer gesticulaciones, siempre manteniendo una actitud profesional (Manual de entrevista, pp. 318-319).

La capacidad de escucha significa que no solamente se está oyendo lo que el otro está diciendo, sino que se le está dando atención, sensibilizándose con su problemática y situación.

La escucha de lo que está sintiendo y viviendo una persona vulnerada permite allegarse de hechos, condición del problema y sus posibles soluciones, lo cual sirve para normarse un criterio. Nunca se debe mostrar desinterés o hacer comentarios personales sobre lo que se plantea (Manual de entrevista, pp. 318-319).

Para comprender la naturaleza del problema es importante conocer las expectativas que la posible víctima tiene sobre la CDHDF, hay que escuchar con atención. En determinados momentos se debe recapitular lo que el peticionario o peticionaria refiere con el fin de problematizar su narración; a esto lo denominamos *ecolalia*, que implica repetir algunos elementos del discurso que escuchen para generar un hilo conductor en el mismo (Manual de entrevista, pp. 318-319).

Una situación semejante puede encontrarse, por ejemplo, en una manifestación en las calles de la ciudad en donde se han solicitado observadores de la CDHDF, ante un grupo demandante de alguna causa; en esa circunstancia es importante preguntar mediante una o un portavoz del grupo, y si no lo hubiere, elegirlo(a), para seguir en el camino de la escucha de la demanda, tomando en cuenta que la experiencia incluye variables, como el manejo de un grupo, en donde los afectos se multiplican y diluyen al mismo tiempo, espacios amplios, y un escenario que puede ser conflictivo.

En ese sentido, sea o no competencia de la CDHDF el caso que se presenta, es el principio para que la persona se sienta escuchada y pueda adquirir confianza. Con ello se estaría desarrollando el proceso de contención.

1. Escuchar el problema y sus significaciones

Cuando se ha ubicado el problema es importante comprender lo que representa, si afecta directa o indirectamente a la persona, ya sea en sí o en sus bienes, o algún familiar o amigo. Deberá preguntarse entonces cuáles son los efectos que está provocando este problema en la vida del peticionario o peticionaria y sus familiares, y cuál su visión particular (Manual de entrevista, p. 321). Especialmente deberán tenerse en cuenta las posibilidades de un suceso en donde se ponga en peligro la vida de la víctima u otras personas (homicidio o suicidio) y, entonces, tomar las medidas necesarias para preservar la vida de quien(es) pudiera(n) verse afectado(s).

c. Empatía

Significa ponerse en el lugar de la víctima, del interlocutor, poder entenderlo y hacerle saber que se le está escuchando, esto genera un clima de confianza, y el desarrollo de la empatía. De esta manera, se establece un puente de comunicación, aunque se evitará involucrarse con los sentimientos del peticionario o peticionaria y/o de la víctima manteniendo siempre una visión objetiva de la problemática planteada. En ocasiones, puede suceder que los hechos y sentimientos desagradables desvíen el objetivo del encuentro. Será necesario contener al peticionario o peticionaria desde su delirio o realidad tratando de conectar sus afectos con su actitud profesional, a fin de generar un ambiente de confianza y profesionalismo que le permita expresarse libremente.

Esta parte de establecer la conexión y la empatía es fundamental. Pero la empatía sólo se logra si la persona se siente por entero escuchada, si esto no se obtiene no habrá empatía. Ésta se conquistará con un trato profesional (Manual de entrevista, p. 322).

d. Actitud profesional

Esto implica la posibilidad de establecer un vínculo con quienes están sufriendo una situación de violencia, crisis o se encuentran en una condición de desprotección. Dicho vínculo se basa en la confianza que se les pueda brindar y de esa manera poder solucionar lo que está sucediendo.

Desde la perspectiva de la CDHDF este vínculo sería posible a partir de las siguientes características:

Cuadro III.2. Características del vínculo a establecer (Manual de entrevista, pp. 305-306)

Lograr un vínculo profesional, ético y humano; es decir, una relación basada en un proceder competente y comprometido con el otro.

Tener la responsabilidad de tomar los elementos y estrategias necesarias para llevar a cabo la encomienda.

Ubicar el lugar que se tiene como visitadoras y educadoras y como visitadores y educadores de la institución, no asumiendo roles desde la psicología, consejería o estableciendo relaciones de amistad o cercanía.

Cuadro III.2. Características del vínculo a establecer (Manual de entrevista, p. 305-306) (*continuación*)

Construir su lugar frente al peticionario o peticionaria, sin pretender salir en su rescate o juzgarle.
Ser una o un orientador, experto en la defensa y educación en derechos humanos en primera instancia, susceptible de llevar a cabo adecuadamente las responsabilidades institucionales que le han sido encomendadas para lograr la debida defensa y promoción de los derechos humanos de la o las posibles víctimas.
Dar sentido de particularidad a cada caso o situación, comprometiéndose a atender el mismo con las estrategias pertinentes, lo cual depende de una escucha abierta y sin prejuicios.

e. Capacidad de organización y devolución de información pertinente

1. *Quiénes somos y qué hacemos: la representación institucional*

Cuando nos encontramos frente a un peticionario o peticionaria o a un grupo en particular, la primera situación a abordar es presentarse diciendo el nombre, cargo y área de adscripción. Aunque esto pueda ser obvio, en situaciones de crisis es importante tomarlo en cuenta, pues atiende a diversas circunstancias posibles, como ayudar a la persona a adquirir un marco de referencia, límites y forma de recuperar el sentido de orientación que en casos de crisis se puede ver alterado (sobre todo en tiempo, persona y lugar).

2. *Características y competencia de la institución*

Se informará siempre con claridad cuál es la función y competencia de la institución. Esta explicación permite que las personas no generen expectativas falsas respecto del servicio y atención que se les puede brindar. Cuando la institución no tenga competencia en el asunto planteado es relevante evitar ante todo responder con un *no*, ya que esto puede ser percibido como indiferencia y maltrato. Es adecuado explicarles de manera propositiva que existen otras instituciones que son competentes en la problemática que plantean (Manual de entrevista, p. 306).

Lo anterior permite aclarar a las personas cuál es la responsabilidad de la CDHDF en cuanto a la actuación que puede realizar en relación con su problemática e introducirla al marco normativo, dejando en claro las atribuciones de la CDHDF, sus funciones y alcances, lo que a la vez puede conducir a la realización de un diagnóstico de la situación que se está atendiendo y las medidas necesarias a tomar.

f. Canalización (Manual de entrevista, p. 324)

- Procurar información veraz y pertinente a la víctima sobre el abanico de posibilidades que se le pueden ofrecer para solucionar su problema.
- Darle a la o el peticionario la dirección y el horario de servicio de las oficinas más cercanas a su domicilio con la finalidad de que no tenga que desplazarse hasta las oficinas centrales para hacerles promoción a las unidades desconcentradas.
- Si a la o el peticionario se le elabora una queja, darle el formato de *curso de queja* con todas las instrucciones para darle seguimiento a la misma.

- Indicarle cuál es el tiempo aproximado que tomará, cuáles son los datos necesarios para que se haga un contacto directo, o bien de personas cercanas a la o el peticionario, en caso de que no pudiera atenderlo la o el interesado directamente.
- Expresarle las pautas claras de los próximos encuentros.
- Explicitar las acciones que se llevarán a cabo en el proceso de investigación.
- Si es una persona que necesita ser derivada a un servicio de salud mental, médico o legal, proporcionarle los datos de referencia y, en la medida de lo posible, darle un seguimiento a esta derivación.

VI. Metas de la intervención de primera instancia

a. Primeros auxilios psicológicos

La meta principal de los primeros auxilios psicológicos es restablecer el enfrentamiento inmediato. Según Caplan y otros teóricos, las crisis vitales se caracterizan por un colapso en las capacidades de solución de problemas y enfrentamiento que antes eran adecuadas.

Para la persona en crisis, el punto crucial del asunto es que se siente incapaz de tratar con las circunstancias abrumadoras que confronta en ese momento (Slaikau, p. 326).

El objetivo primario del asistente es, entonces, auxiliar a la persona a dar pasos concretos hacia el enfrentamiento con la crisis, lo cual incluye el control de los sentimientos o los *componentes subjetivos de la situación*, y comenzar *el proceso de solución del problema* (Slaikau, p. 326).

Existen *tres submetas* de los primeros auxilios:

Cuadro III.3. Submetas de los primeros auxilios

- | |
|-------------------------------------|
| 1. Proporcionar apoyo |
| 2. Reducir la mortalidad |
| 3. Enlace con fuentes de asistencia |

1. *Proporcionar apoyo*

Es la primera a considerar. Al ayudar a la gente a llevar sobre los hombros parte de la carga, el apoyo se convierte en uno de los aspectos más humanos de la intervención en crisis.

De manera concreta, significa:

- a) Permitirle a la gente hablarnos para extender la cordialidad e interés y proporcionar una atmósfera en la que el temor y la ira puedan expresarse.
- b) Reforzar la firmeza de la gente que sólo está consciente de su propia debilidad durante la crisis (Slaikau, p. 326).

2. *Reducir la mortalidad*

Se dirige a la salvación de vidas y la prevención del daño físico durante las crisis. Es frecuente, de manera especial en una sociedad donde la violencia es, por mucho, una parte

de la vida cotidiana, que algunas crisis conduzcan al daño físico o aun a la muerte (suicidio, homicidio).

Una submeta determinante es tomar medidas para hacer mínimas las posibilidades destructivas y desactivar la situación. Esto puede implicar el deshacerse de armas, arreglar el contacto sostenido de un amigo de confianza por algunas horas, conversar con una persona que pasa por una situación tensionante o, en algunos casos, iniciar la hospitalización de urgencia.

3. Enlace con fuentes de asistencia

Antes que tratar de resolver el problema completo de manera inmediata, el asistente fija con precisión las necesidades fundamentales y entonces realiza una remisión adecuada con algún otro asistente o agencia (terapia, asistencia legal o auxilio por parte de una agencia de servicio social, etcétera).

La línea de fondo en los primeros auxilios psicológicos es *proporcionar un enlace apropiado*, de manera que la persona pueda comenzar a dar pasos concretos. Proporciona al asistente tanto orientación como descarga. Ello le da dirección al proceso de asistencia y también pone límites acerca de lo que se espera de cualquier persona.

a.i. Cinco componentes de los primeros auxilios psicológicos

El proceso de los primeros auxilios psicológicos está basado en elementos clave que representan modelos de entrenamiento, representativos de la intervención en crisis. Incluye un modelo de cinco pasos:

Cuadro III.4. Componentes de los primeros auxilios psicológicos

1. Realizar un contacto psicológico
2. Analizar las dimensiones del problema
3. Sondear posibles soluciones
4. Asistir a la ejecución de pasos concretos
5. Seguimientos para verificar el proceso

1. Realización del contacto psicológico

Se refiere a la empatía o *sintonización* con los sentimientos de una persona durante una crisis. Significa escuchar lo mismo los hechos que los sentimientos (qué pasó, tanto como qué es lo que la persona siente al respecto), y la utilización de lineamientos reflexivos para que la persona sepa que de manera real escuchamos lo que ha dicho, ya que en la desorganización y el trastorno por una crisis, con frecuencia lo novedoso o extraño de la experiencia es la parte más atemorizante (Slaikeu, p. 327).

Crow identifica el sentimiento de los concomitantes afectivos usuales de la crisis como ansiedad, ira o depresión. Él describe la tarea del asistente como no sólo reconocer estos sentimientos, sino también responder de manera tranquila y controlada, y resistir la tendencia de quedar atrapado(a), ponerse ansioso(a), enojado(a) o deprimido(a), ante la intensidad de los sentimientos de la o el otro.

El contacto psicológico no siempre se hace sólo mediante comunicaciones verbales. Algunas veces el contacto físico (abrazar, tocar, un brazo sobre el hombro) puede ser efectivo. En otras ocasiones, el tocar a la persona es inadecuado, por lo tanto es responsabilidad del asistente determinar las situaciones en donde esto será pertinente.

Existen varios objetivos para este paso:

- Que la persona sienta que la escuchan, aceptan, entienden y apoyan.
- Disminución de la intensidad de las emociones.
- Que la energía pueda reorientarse hacia algún aspecto de la situación.

Cuadro III.5. Principales comportamientos y objetivos de la realización del contacto psicológico

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivos
Realizar el contacto psicológico	Invitar a la persona a hablar.	Que se sienta comprendida, aceptada y apoyada.
	Escuchar los hechos y sentimientos.	Reducir la intensidad del aturdimiento emocional.
	Efectuar intervenciones empáticas.	Reactivación de la capacidad de resolución de problemas.
	Interés por comunicarse.	
	Controlar una situación intensa.	

2. Examen de las dimensiones del problema

Implica la evaluación de las dimensiones o parámetros del problema. La indagación se enfoca a tres áreas: pasado inmediato, presente y futuro inmediato.

El *pasado inmediato* remite a:

- Los acontecimientos que condujeron al estado de crisis, en particular, al incidente específico que desató la crisis.
- Sin ser demasiado exhaustivos, se puede indagar sobre las características más relevantes del comportamiento, afectividad, somatismo, así como la vida interpersonal y cognoscitiva de la persona antes de la crisis.

La indagación sobre el *presente* implica:

- Las preguntas quién, qué, dónde, cuándo, cómo. Esto se completa la mayoría de las veces al tener la narración de la persona.
- Poner atención tanto en las fortalezas como en las debilidades durante el periodo de crisis.
- Si existe algún riesgo de daño físico (para el paciente o para alguien más), se debe realizar una evaluación de la mortalidad del mismo, poniendo particular atención a:
 - Los intentos anteriores.
 - La naturaleza de los planes de suicidio/homicidio.
 - El interés para mantener contacto con los otros significantes (como amigos o parientes).

La indagación sobre *el futuro* implica:

- Tomar en cuenta las dimensiones del problema y las dificultades futuras para la persona y su familia, pero en un sentido inmediato.

El objetivo principal de este segundo aspecto de los primeros auxilios psicológicos es trabajar hacia un orden jerárquico de las necesidades de la persona en dos categorías:

- a) Conflictos que se necesitan manejar de manera inmediata.
- b) Conflictos que se pueden dejar para después (Slaikeu, p. 331).

En la confusión y desorganización, las personas con frecuencia tratan de lidiar con todo al mismo tiempo. Un papel importante del asistente es, entonces, auxiliar con este proceso de ajuste, y aunque puede no preguntar de manera directa acerca de cada una de las categorías mencionadas, las tiene en mente mientras escucha a la o el paciente.

Estas categorías proporcionan un mapa cognoscitivo para ayudar a dirigir la evaluación de una situación de crisis.

Cuadro III.6. Principales comportamientos y objetivos del examen de las dimensiones del problema

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
Examen de las dimensiones del problema	Indagar acerca de: <i>Pasado inmediato</i> → Incidente que precipitó la crisis <i>Presente</i> → Recursos personales (internos) Recursos sociales (externos) Mortalidad <i>Futuro inmediato</i> → Decisiones inminentes	Orden: a) Necesidades inmediatas. b) Necesidades posteriores.

3. *Análisis de posibles soluciones*

El tercer componente implica la identificación de un rango de soluciones alternativas, tanto para las necesidades inmediatas como para las que pueden dejarse para después (Slaikeu, p. 332).

Aquí debe adoptarse un enfoque paso a paso, preguntando primero acerca de qué se ha intentado ya, para entonces llevar a la persona en crisis a generar alternativas, seguido por lo que el asistente añade como otras posibilidades. Se analizan los más y los menos (o las ganancias y pérdidas) de cada solución. Después esa información es sintetizada y jerarquizados los elementos resultantes de modo adecuado a las necesidades inmediatas y postergables, identificadas con anterioridad.

Slaikeu menciona que un principio básico es poner a la gente a hacer tanto como puedan por sí mismos. La falta de ayuda puede controlarse al alentar al paciente a generar ideas acerca de cuál es el siguiente paso, es decir, auxiliar a obrar a partir de una posición de fortaleza antes que de debilidad. También se añaden dos puntos importantes en esta situación:

- Adiestrar a algunos pacientes para considerar la idea de que existen posibles soluciones y hacer un espacio, para opciones no intentadas y desechadas prematuramente.
- Analizar los obstáculos para la ejecución de un plan en particular.

El objetivo de este componente es la identificación de una o más soluciones para contrastarlas tanto con las necesidades inmediatas como con las posteriores.

Debería existir un acuerdo entre el paciente y el consejero acerca de la aceptabilidad de las soluciones que se escogieron. Si esto no se ha cumplido, es probable que no se haya analizado algún obstáculo, lo que indica la necesidad de hablar más acerca de los parámetros del problema, las soluciones y/o la confrontación entre ambos.

Cuadro III.7. Principales comportamientos y objetivos del análisis de posibles soluciones

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
Analizar posibles soluciones	Preguntar qué es lo que ha intentado hasta ahora. Examinar qué es lo que puede/ podría hacer ahora. Proponer nuevas alternativas: un nuevo comportamiento; redefinición del problema; asistencia externa; cambio ambiental.	Identificar una o más soluciones para las necesidades inmediatas y posteriores.

4. Ejecución de la acción concreta

Implica ayudar a la persona a ejecutar alguna acción concreta para manejar la crisis. El objetivo es muy limitado: dar el mejor paso próximo, dada la situación, que puede ser tan simple como un acuerdo para verse al día siguiente, o tan complicado como iniciar o recomendar una hospitalización de urgencia.

Según los principales factores (letalidad y capacidad de la persona en crisis para actuar en su propio beneficio), el asistente toma una actitud:

- Facilitadora*, cuando no existe peligro para sí mismo o para otros y cuando la persona, aunque esté perturbada emocionalmente, es todavía capaz de realizar conductas por su propia cuenta.
- Directiva*, si la situación tiene peligro para el paciente, para el asistente o para alguien más, o si la persona no es capaz de cuidarse por sí misma (bajo el influjo de drogas, muy perturbada emocionalmente).

Slaikeu menciona que la actitud directiva saca a la luz numerosos aspectos importantes respecto a lo ético y lo legal. Con fundamento en los criterios de alta mortalidad e incapacitación, existen algunas pautas importantes:

- Cualquier acción del consejero debe hacerse dentro de las leyes existentes. Es incumbencia de los trabajadores para crisis estar conscientes de las leyes de su comunidad que se relacionen de manera directa con su trabajo.
- Las intervenciones de control ocurren sólo después que todo lo demás se ha hallado deficiente.

- A partir de los precedentes legales y el sentido común, la confidencialidad en un entorno de terapia necesita ser enmendada para encuadrar con otras realidades comunitarias.
- Al conceptualizar todos los planes de acción como parte de un convenio (lo mismo si éste está escrito o no) entre las partes implicadas, los consejeros pueden otorgar tanto claridad como protección al proceso.

Antes de tomar cualquier acción directiva, se deberá pensar acerca de quién la ejecutará, hacia qué fin, por cuánto tiempo, con qué riesgos y con qué salvaguardas (Slaikeu, pp. 337-339).

Cuadro III.8. Principales comportamientos y objetivos de la ejecución de la acción concreta

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
Asistir en la ejecución de una acción concreta	<p>Si el peligro de muerte es bajo y la persona es capaz de actuar en su propio beneficio, entonces:</p> <p><i>Actitud facilitadora</i> “Hablamos”; “tú actúas”. Los rangos de acción van de escuchar de modo activo hasta dar consejos. Si la mortalidad es alta o la persona no es capaz de actuar en su propio beneficio, entonces:</p> <p><i>Actitud directiva</i> “Hablamos”; “yo puedo actuar en tu beneficio”; y el contrato para la acción puede incluir a la familia y otros recursos comunitarios. Los rangos de acción van de la movilización activa de recursos hasta el control de la situación.</p>	Ejecutar soluciones planteadas para satisfacer las necesidades inmediatas.

5. Seguimiento

El último componente implica el extraer información y establecer un procedimiento que permita el seguimiento para verificar el progreso, en un tiempo posterior. El seguimiento puede suceder mediante un encuentro cara a cara, o por teléfono.

El objetivo del seguimiento es, ante todo, completar el circuito de retroalimentación, o determinar si se lograron o no las metas de los primeros auxilios: el suministro de apoyo, reducción de la mortalidad y cumplimiento de enlace con fuentes de apoyo.

Cuadro III.9. Principales comportamientos y objetivos del seguimiento

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
Seguimiento	Asegurar la identificación de información; examinar los posibles procedimientos para el seguimiento; establecer un convenio para recontactar.	Asegurarse de la retroalimentación en las tres submetas de los primeros auxilios:

Cuadro III.9. Principales comportamientos y objetivos del seguimiento (*continuación*)

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
		1. El apoyo recibido 2. Reducción de la mortalidad 3. Culminación del enlace con otros recursos. Poner en movimiento la siguiente fase: soluciones posteriores. Si a) las necesidades inmediatas se satisficieron con las soluciones inmediatas y la acción concreta que se tomó, y si b) se realizó el enlace para las necesidades inmediatas, entonces, <i>parar</i> . Si no, regresar al paso 2 (las dimensiones del problema) y <i>continuar</i> .

a.i.i. Qué hacer y qué no hacer en los primeros auxilios psicológicos (Slaikeu, p. 341).

Cuadro III.10

	Qué hacer	Qué no hacer
1. Contacto	<ul style="list-style-type: none"> - Escuchar de manera cuidadosa. - Reflejar sentimientos y hechos. - Comunicar aceptación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar tu "propia historia". - Ignorar sentimientos y hechos. - Juzgar o tomar partido.
2. Dimensiones del problema	<ul style="list-style-type: none"> - Plantear preguntas abiertas. - Pedir a la persona que sea concreta. - Evaluar peligro de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depender de preguntas de sí o no. - Permitir abstracciones continuas. - Soslayar las señales de "peligro".
3. Posibles soluciones	<ul style="list-style-type: none"> - Alentar la lluvia de ideas. - Trabajar de manera directa por bloques. - Establecer prioridades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permitir la visión de pasar por un túnel. - Dejar obstáculos sin examinar. - Tolerar una mezcolanza de necesidades.
4. Acción concreta	<ul style="list-style-type: none"> - Dar un paso cada vez. - Establecer metas específicas de corto plazo. - Hacer confrontaciones cuando sea necesario. - Ser directiva, sí y sólo sí, debes hacerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intentar resolverlo todo ahora. - Realizar decisiones que comprometan por largo tiempo. - Ser tímido(a). - Retraerse de tomar decisiones cuando parezca necesario.
5. Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer un convenio para recontratar. - Evaluar los pasos de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dejar detalles en el aire o asumir que el sujeto continuará la acción del plan por sí mismo.

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

CDHDF, *Manual de entrevista*, DGQO, documento interno, 2009 **[Lectura 1]**.

Slaikeu, Karl A., "Intervención de primera instancia", en *Intervención en crisis. Manual para práctica e investigación*, México, El Manual Moderno, 1996, pp. 113-127, 136-138 **[Lectura 2]**.

Lectura 1

MANUAL DE ENTREVISTA

**DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACIÓN
CDHDF
2009**

ÍNDICE

- 1. LA ENTREVISTA**
 - 1.2. PARTES EN LA ENTREVISTA**
 - 1.3. OBJETIVO DE LA ENTREVISTA**
 - 1.4. IMPORTANCIA DE LA ENTREVISTA**

- 2. LA INSTITUCIÓN**
 - 2.1. CARACTERÍSTICAS Y COMPETENCIA DE LA INSTITUCIÓN**
 - 2.2. NATURALEZA DE LOS SERVICIOS DE LA CDHDF**

- 3. LAS PERSONAS**
 - 3.1. VÍCTIMA**
 - 3.2. EL PETICIONARIO/A**
 - 3.3. LA/EL ENTREVISTADOR**

- 4. PROCEDIMIENTO DURANTE LA ENTREVISTA**
 - 4.1. BREVE ESQUEMA PARA LA ENTREVISTA**
 - 4.2. ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER UNA BUENA ENTREVISTA**
 - 4.3. LOS PROBLEMAS QUE RESUELVE UNA BUENA ENTREVISTA**
 - 4.4. TIPOS DE ENTREVISTA**
 - 4.5. PROPÓSITO DE LA ENTREVISTA**
 - 4.6. PARA COMPRENDER EL PROBLEMA O MOTIVO DE LA QUEJA**
 - 4.7. LA ARMADURA EN LA ENTREVISTA**

- 5. LA ESCUCHA**
 - 5.1. ESCUCHAR LA DEMANDA Y APALABRARLA**
 - 5.2. ESCUCHAR EL PROBLEMA Y SUS SIGNIFICACIONES**
 - 5.3. ESCUCHAR LO MANIFIESTO Y LO LATENTE**
 - 5.4. ESCUCHA Y ATENCIÓN DE LA DEMANDA**
 - 5.5. ESCUCHA DIAGNÓSTICA**

- 6. ESTABLECIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL VÍNCULO PARA EL FUTURO Y NECESIDAD DE FIJAR LAS VISITAS POSTERIORES (SEGUIMIENTO)**

MANUAL DE ENTREVISTA

José Eduardo Tappan Merino¹

LA ENTREVISTA Y LOS DERECHOS HUMANOS.

La entrevista tiene un papel primordial, ya que es la puerta que se abre a una posible víctima para que pueda ser atendida cuando se violen sus derechos humanos. Sin embargo, la entrevista por su propia naturaleza es una herramienta metodológica compleja, ya que existen antecedentes que muestran que una mala entrevista puede interpretarse (con razón o sin ella) como un mecanismo interesado en ocultar, encubrir o falsear la verdad para proteger a funcionarios o instituciones. Por tanto, el papel de la entrevista es fundamental y delicado. Así, durante una entrevista, un descuido, una omisión o simplemente los prejuicios pueden tener consecuencias muy graves para la institución. La ingenuidad, la improvisación y la ignorancia no caben en esta tarea de orden social.

Recordemos que los derechos humanos son, según Rodríguez Recia, “valores fundamentales vinculados con la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas, exigibles en todo momento y lugar. Son, por lo tanto, anteriores y superiores al Estado, el cual no los otorga, sino que los reconoce y, por lo tanto, es el principal obligado a respetarlos y garantizarlos”². El entrevistador por lo tanto tiene la encomienda social e institucional de brindar la escucha apropiada para contener la problemática de quienes solicitan sus servicios en defensa de sus derechos, ya sea orientando o formulando una queja, de una manera tal que contribuya a mantener el estado de derecho.

Debemos tener presente siempre, que de la atención al peticionario o la peticionaria y de una buena entrevista depende todo el proceso que constituye la razón y la justificación de la existencia de instituciones como la nuestra.

I. LA ENTREVISTA

La entrevista es una herramienta que permite conocer, visualizar y escuchar lo que la o el interlocutor piensa, siente y vive. También permite conducir un diálogo o un tema determinado con una o varias personas a la vez. Mediante la entrevista se puede obtener información para conocer datos de interés como lugares, fechas, nombres de personas, situaciones, contextos etc., con miras a comprender la perspectiva y la problemática que presenta la o el entrevistado. La entrevista no es una conversación, ni una plática circunstancial.

¹ Antropólogo y psicoanalista.

² Rodríguez Recia, Víctor Manuel, *Curso formativo de introducción a los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2008, p. 2.

1.2. PARTES EN LA ENTREVISTA

En la entrevista intervienen como mínimo dos personas que establecen una interacción verbal entre:

- **La/el entrevistado:** En su carácter de peticionario o peticionaria; o bien el agraviado o agraviada en su condición de víctima, o también una persona y/o instituciones relacionadas con una víctima o alguien que denuncia un abuso o una injusticia.
- **La/el entrevistador:** es quien establece las condiciones para el diálogo; esclarece el propósito de consulta y realiza las preguntas adecuadas. Los objetivos deben ser claros para que la entrevista progrese hacia el logro de éstos.

1.3. OBJETIVO DE LA ENTREVISTA

La entrevista como instrumento metodológico tiene un triple objetivo:

- a) Fortalecer la convicción de protección a las presuntas víctimas;
- b) Contener a las posibles víctimas de esas violaciones, esto es, generar un marco de escucha y comprensión a dicha problemática y su canalización. Si el caso lo requiere. La contención resulta de gran importancia, pues los demandantes no llegan a solicitar un trámite más en su vida, pertenecen a la categoría de víctimas de abusos de funcionarios de gobiernos locales o federales, y;
- c) Obtener la información necesaria para atender la solicitud correspondiente de una persona o de un grupo, en condiciones variables, en las oficinas, en los centros de detención, en prisión, en la calle, en el campo, etc. Será a partir de las condiciones que genera el entrevistador o la entrevistadora que se pueda comprender el problema que motiva a denunciar el hecho.

1.4. IMPORTANCIA DE LA ENTREVISTA

Entrevistar lleva consigo el establecimiento de un vínculo, que permita crear condiciones a las personas para que puedan sentir confianza y con ello establecer un diálogo, que las lleve a formular con claridad el motivo y las condiciones de su demanda o queja.

La entrevista desde la perspectiva de los derechos humanos es posible a partir de:

- Un vínculo profesional, ético y humano; es decir, una relación basada en un proceder competente y comprometido con la o el interlocutor.
- La responsabilidad por parte del entrevistador o entrevistadora del manejo de los elementos y estrategias necesarias para llevar a cabo su encomienda.

- El entrevistador no es un psicólogo, ni consejero espiritual, ni un amigo o allegado del entrevistado.
- El entrevistador o funcionario de los derechos humanos, debe construir ese lugar frente al entrevistado, sin pretender ser el salvador o juez del peticionario.
- Es una persona orientadora en primera instancia, susceptible de llevar a cabo, bajo el marco legal, la defensa de los derechos humanos afectados de la persona entrevistada.
- No es una conversación, o un encuentro fortuito o circunstancial para la o el entrevistado.
- Tener en cuenta que ninguna queja o procedimiento es igual a otro, el sentido de particularidad es importante para poder escuchar a la persona entrevistada y establecer el vínculo deseado. Cada caso es único e irrepetible.
- Siempre se deben obtener de manera clara los contextos y las circunstancias que se encuentren relacionados con el asunto que constituya la queja de la víctima.

2. LA INSTITUCIÓN

2.1. CARACTERÍSTICAS Y COMPETENCIA DE LA INSTITUCIÓN.

En la mayoría de los casos los peticionarios/as que asisten a la CDHDF desconocen su función y características. En esos casos se informará brevemente cuál es la función y competencia de la Institución. Esta explicación permite que las personas no generen expectativas falsas respecto del servicio que se les puede brindar. Sin embargo, cuando la institución no tenga competencia en el asunto planteado por los peticionarios/as debe evitarse ante todo responder con un **No**, ya que se puede percibir como una indiferencia y maltrato institucional, esto es, que lo perciban como que se les está privando un servicio o sus derechos. Es mejor explicarles de manera positiva que existen otras instituciones que son competentes en la problemática que plantea.

Explicarle al peticionario/a la función de la CDHDF: —Sr. o Sra. X, permítame explicarle cuál es la función de esta Institución: La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene encomendada la tarea de velar por el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía cuando sean éstos violentados por la acción u omisión de una autoridad del Gobierno del Distrito Federal.

Explicarle a la/el peticionaria/o la competencia directa en relación con la problemática que presenta: —Sr. o Sra. X, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fuesen imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

Lo anterior permite aclarar a las personas cuál es la responsabilidad de la CDHDF en cuanto a la actuación que puede realizar en relación con su problemática. Con esas breves

explicaciones se introduce al solicitante al marco normativo y se deja claro el campo de acción de CDHDF. Asimismo, para normarse un criterio —sobre la atención y posible solución que se le ofrecerá al peticionario/a— será necesario hacer un diagnóstico de la problemática que se está exponiendo. Considerar y hacer una valoración del problema para ubicar si existen los elementos necesarios para elaborar una queja, un oficio, una orientación verbal, etc. Avisar al peticionario/a que se tomarán notas para ubicar mejor su problemática y determinar las posibilidades del servicio.

2.2. NATURALEZA DE LOS SERVICIOS DE LA CDHDF.

Como toda Institución, la CDHDF tiene una determinada organización regulada por normas para gestionar los asuntos de su competencia, algunas personas perciben dicha organización como burocratismo. Por lo anterior, y como parte de las estrategias para crear un ambiente de profesionalismo, es importante:

- Ofrecerle al peticionario(a) una explicación sobre el tiempo que tuvo que aguardar en la sala de espera para ser atendido(a) y hacer hincapié en que cada una de las problemáticas planteadas por todos los peticionarios/as merecen una atención de calidad. La experiencia institucional indica que el promedio de espera para quienes asisten a levantar su queja es de 2 horas, lo que obviamente, genera malestar e inconformidad. Si previamente, se le ofrece una disculpa y una explicación de esto, hay mayores probabilidades que el entrevistado(a) confíe en el funcionario/a.

También suceden situaciones contrarias, en particular durante el trabajo de campo el/la entrevistador(a) tiene que esperar para poder encontrarse con el/la entrevistado(a), por lo que será importante:

- Considerar que hay variables externas, que no dependen en algunos casos exclusivamente de las dos personas que intervienen en la entrevista, tales como tiempos arbitrarios, citas incumplidas, espacios sin privacidad, ambientes amenazantes, como en los reclusorios, hospitales, delegaciones, etc.
- La tarea de quien entrevista es llegar a cumplir su objetivo, incluyendo los elementos que entorpecen el campo de acción, lo que implica saber delimitar la posibilidad de la entrevista en las mejores condiciones posibles, sabiendo de antemano que estas no existen en la práctica, como tal.
- Especificar de forma sencilla y breve cuál va a ser el procedimiento para su atención.
- Explicarle a la o el peticionario qué será necesario hacer de acuerdo a su demanda, con miras a encontrar la vía que posibilite una solución. Así se

genera certeza en las y los peticionarios sobre los pasos necesarios para brindarles la atención que merecen.

También hay que tener en cuenta que el servicio público se encuentra estigmatizado. Por ejemplo, en los sistemas de salud del Estado, en donde la consulta médica se presenta del todo burocratizada. Durante la supuesta entrevista, las personas regularmente son atropelladas por el que la realiza, en el caso particular de la o el médico que interroga, sin crear ninguna condición para el diálogo y la confianza. Esa actitud imposibilita obtener la información; convierte a la persona que efectúa una queja en el peor enemigo del profesional. Cualquiera en el papel de paciente se molestaría de igual modo.

- Cuidar que la persona que acude con un problema, se sienta acogida y de alguna forma que quienes trabajan en la institución construyan un marco de seguridad a fin de expresar que están de su parte, que ese es su papel, poco a poco será que se vaya delimitando el motivo de la consulta, hasta saber si es de la competencia de la CDHDF.

Muchas personas en este país han tropezado con trámites burocráticos y narran sus malas experiencias. . Por tanto, los servidores (as) públicos (as) representan este aspecto que por fuerza ha de escapar a la idea preconcebida, porque cuando una persona acude a CDHDF, ya se está peleando imaginariamente con la institución o quien la represente, habita de antemano una serie de prejuicios y expectativas de lo que encontrará: una actitud burocrática, fría, distante, etc. Pero, sabemos que sus expectativas no siempre son equivocadas. Diversas experiencias sobre la vida le han llevado a pensar de ese modo. En ocasiones, ha influido el trato que recibió en el pasado cada vez que intentó realizar un trámite. De modo lamentable, en México conocemos esa situación pues resulta una excepción recibir un trato justo y profesional.

Hay que tener claro que algunas personas acuden a la CDHDF, no sólo con una mala expectativa sino también con una actitud defensiva. Esto conlleva también a recordar que esa frustración, enfado o enojo, claramente expresado por el peticionario/a, no es dirigido por fuerza a Juan Pérez o Carmen Martínez, sino por el lugar que la/el servidor(a) público(a) representa, si esto se toma en cuenta, permitirá no “engancharse” y ofrecerá mayores recursos.

Por lo que, si ustedes se toman cinco minutos previos a la entrevista para generar condiciones y un clima favorable, estarán actuando profesionalmente. ¿pero, esto qué quiere decir exactamente? Si suponemos que, en el momento en que llega la persona y ustedes están hablando por teléfono, —usted disculpe, estaba recibiendo una llamada sobre un asunto urgente, pero dígame en que podemos ayudarle—, —dirán ustedes al colgar el teléfono—, porque la persona espera que no le hagan caso, llega desorganizada de lo que es su propia petición, sabe cómo se siente, pero no sabe qué hacer con eso.

Toda persona que sufra algún daño o perjuicio causado indebidamente por servidores públicos o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley. Después de comprender el problema que nos plantea la

persona entrevistada es necesario buscar una posible solución y dejar clara la competencia de la CDHDF para no generar falsas expectativas en la persona.

3. LAS PERSONAS

3.1. VÍCTIMA

Comencemos por distinguir el carácter que tienen quienes acuden a la CDHDF, que puede ser de peticionario/a, de víctima o ambos a la vez. Esto ya determina el tipo de información que obtendremos durante la comunicación en la entrevista.

La víctima es la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos humanos.

Según lo establece la definición de las Naciones Unidas:

“1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.³

Comprender el concepto de víctima resulta de primer orden en la entrevista, ya que hay una construcción imaginaria, esto es, una especie de expectativa que tiene quien ha sido objeto de algún abuso, cuyo efecto se manifiesta en considerarse ultrajado, vejado, humillado, avergonzado, lastimado en sus derechos, etc. En consecuencia, la persona que se conciba a sí misma como víctima está solicitando no únicamente una acción legal, quiere que se le compense, que se le entienda, que se castigue a quien abusó de él/ella y además hay una solicitud implícita de resarcir o reparar esa particular situación. Por ello, es muy importante que una vez realizada la entrevista se le diga qué es lo que puede esperar en el caso de que se continúe con su queja. Para que no se perpetúe su condición de víctima, en este caso, desde la institución que ustedes representan.

3.2. EL PETICIONARIO/A

El peticionario/a es la persona que individual (o también colectivamente) acude a la CDHDF para denunciar alguna violación de los derechos humanos cometida en su agravio o de alguien más y que dichos actos puedan imputarse a un servidor público, que por acción u omisión haya vulnerado los derechos humanos.

³ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.

3.3. LA/EL ENTREVISTADOR

En este sentido, el o la profesional reorientará a la víctima para que conozca de alguna forma la responsabilidad institucional y, en su caso, qué debe hacer. En el caso de que la víctima solicitara explícita o implícitamente ser vengada, lo relevante será hacerle comprender que no podrá ser vengada. El (la) profesional evitará este tipo de situaciones; porque frente a una empatía, en ese contexto, será prioridad permanecer como la personas que contiene esas emociones desbordadas. El (la) profesional conocerá la encomienda clara de contener y canalizar esa solicitud a fin de solucionarla; pues si la persona se encuentra demolida, si está echa pedazos, lo mejor que se puede hacer por esa persona es sugerirle que vaya a consulta con un especialista, ya sea un psicólogo o psiquiatra.

Tampoco se trata de tener una actitud indiferente frente al dolor de la o el peticionario, sino saber que con su profesionalismo harán mucho más por él o ella que con una actitud paternal o maternal, si requiere de otra clase de ayuda deberán presentársele opciones que satisfagan sus necesidades específicas. Lo primordial para la persona que entrevista es darse cuenta de su enorme responsabilidad. Debe evitarse cualquier acto que pudiere ser interpretado como indiferencia, como es un saludo cortante; responder al teléfono, comer o beber refrescos mientras se realiza una entrevista. Si, por ejemplo, durante la entrevista:

Es que mi esposa me está esperando afuera dice con prisa el peticionario.

— ¿Está usted casado? —algún profesional indiferente pregunta cinco minutos después.

No debe sorprendernos que genere una enorme desconfianza sobre nuestro interés en la conversación. En particular:

—Sabe usted, creo, esto puede canalizarse a....., pues más bien es de naturaleza penal que no es competencia de la CDHDF, pero es importante que usted pueda levantar un acta para que se avance en esa dirección, ir a la comisión médica, etc. —Dirá un entrevistador afable y profesional.

Diferente de:

— ¡Ah..., pues no es competencia de esta institución! —diría un entrevistador con gran soberbia y desgano.

4. PROCEDIMIENTO DURANTE LA ENTREVISTA

Durante la entrevista se deben evitar elementos que obstruyan la comunicación, mostrar cualquier factor negativo representa para la o el peticionario la idea de que no va a encontrar el apoyo que busca o que la institución no sirve para nada y así no se generará el ambiente de confianza mencionado en el punto anterior.

Algunos factores que bloquean la entrevista son los siguientes:

Prisa: no brindar a la o el peticionario el tiempo necesario para su atención, respetando el tiempo marcado al inicio de la entrevista que contrarrestará el factor prisa.

Desinterés: no poner atención a lo que la o el peticionario dice o menciona, porque les resulte tedioso o amargo, esto dificultará cualquier posibilidad para entender la problemática.

Cansancio: mostrar un estado de fatiga durante la entrevista genera en la persona entrevistada una percepción de apatía.

Burocracia: no explicar a la o el peticionario los trámites y procedimientos necesarios para su atención.

Despersonalización: quitar el carácter de persona a la o el peticionario impide la interacción, pues no comprendemos su contexto e imposibilita establecer una comunicación adecuada.

Prejuicios: si es una persona de escasos recursos o sin educación formal; de otra nacionalidad, por su género, actividad, edad, o bien que haya cometido alguna falta ante la ley, o cualquier condición “diferente frente a sus ojos”, puede ocasionar que dejen de escuchar lo que tiene que decir y llenen las explicaciones de su queja o demanda con su forma de pensar.

Para solucionar estos aspectos negativos se mostrará interés a lo que expresa la persona entrevistada, brindarle una entrevista adecuada en un tiempo moderado. Incluso se puede establecer un tiempo promedio para tratar de obtener los datos necesarios que permita ubicar la problemática, aunque habrá casos complejos que puedan requerir más tiempo. Un ejemplo de los tiempos para una entrevista serían los siguientes:

De 5 a 10 minutos para:

- Inicio de la entrevista y saludo cordial.
- Ubicación de la problemática de la o el peticionario.

De 30 a 45 minutos para:

- Obtener la información necesaria y dar una solución de la problemática planteada.
- Fin de la entrevista y despedida cordial.

4.1. BREVE ESQUEMA PARA LA ENTREVISTA

- ✓ **SALUDO CORDIAL A LA O EL PETICIONARIO:** Buenos días, Buenas tardes, Buenas Noches, Sr. o Sra. X.
- ✓ **PRESENTARSE CON LA O EL PETICIONARIO:** Soy el Licenciado o Licenciada X, voy a tener el placer de atenderle, pase por aquí, y conducirlo al módulo de atención.
- ✓ **CONTROLAR LA ENTREVISTA DESDE EL PRINCIPIO:** Entrar al módulo de atención e invitar a sentarse a la o el peticionario, que la o el entrevistador espere unos segundos antes de sentarse para controlar la entrevista, mirarle a los ojos.

- ✓ **ESTABLECER LOS PROCEDIMIENTOS, ETAPAS Y TIEMPOS DE LA ENTREVISTA:** Es importante marcar los tiempos durante la entrevista, para ir guiando a la o el peticionario y evitar que divague sobre el problema, con la finalidad de ubicar mejor los acontecimientos y poder brindarle una atención integral.

4.2. ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER UNA BUENA ENTREVISTA.

- Generar un clima propicio para el diálogo.
- Construir lo que será el planteamiento del problema.
- Establecer los hechos, y separar las partes que componen el problema, desde sus pesos específicos ya sea para: a) la o el peticionario, b) para formular la investigación y c) elaborar la queja, de ser el caso.
- Mantener una actitud receptiva, y un juicio crítico.
- Preguntarse sobre si están comprendiendo los hechos.
- Crear una propuesta que atienda a la expectativa de la o el peticionario y una que permita crear un documento adecuado de acuerdo al servicio que se otorgar: orientación, canalización, formulación de la queja, aportación a la investigación, etcétera.

4.3. LOS PROBLEMAS QUE RESUELVE UNA BUENA ENTREVISTA.

Los elementos mencionados en los puntos anteriores permiten generar las condiciones para realizar una buena entrevista, lo que implica que en el transcurso de ésta logren ubicar el problema planteado por la o el peticionario, así como su posible solución. Para esto, será importante trabajar el tema a través del método deductivo- inductivo. La deducción es un razonamiento que va de lo general a lo particular, deteniéndose y regresándose para detallar el problema. Es un razonamiento metodológico que tiene aplicación en el campo del derecho. El método deductivo es aplicable en las investigaciones jurídicas, empíricas o sociológicas, nos permite ir de la realidad al concepto. De esta manera se podrá entender de manera general la problemática de la o el peticionario en aproximadamente 20 minutos y ver si se ha ubicado el problema al llegar al punto medio de la entrevista, de lo contrario regresar a los puntos inconclusos o débiles.

4.4. TIPOS DE ENTREVISTA

Esta clasificación es con la intención de distinguir la entrevista de acuerdo a sus técnicas o sus propósitos, desde luego con todas las combinaciones posibles entre éstas. Veamos primero dos desde la técnica empleada:

Entrevista libre y de exploración o abierta: No existe una estructura formalizada de antemano, quien entrevista se deja influir por lo temas que le sugiere la persona entrevistada, luego establecerá una lista de los temas sobre los que profundizará, y la manera de allegarse a esta información, sin ser inquisitivo. Aquí se intenta rechazar una estructura rígida. Por lo general, se obtiene una perspectiva panorámica del problema, pero con algo muy valioso, el aspecto espontáneo, fresco y natural de la o el peticionario, que se

irá desdibujando en la medida en que avanza el curso de la entrevista. Lo que se busca es tener una idea general del caso para luego ahondar; trabajar de lo general a lo particular.

La entrevista abierta es hacer que aparezcan las dudas y los problemas que se tienen para empezar a normarse un criterio —Pero, espéreme todo eso y usted no me ha dicho como se llama —diremos cosas así, sin que aparezca una especie de interrogatorio—, el diálogo y el interrogatorio son cosas por entero distintas. Será significativo que se ejerciten a la hora de la entrevista, que necesitarán un conjunto de recursos, que precisarán cosas en momentos distintos, por ejemplo, en una determinada entrevista, dentro de su ordenamiento el punto uno se precisará hasta el final. Trabajar de esa manera evitará que la entrevista sea como el interrogatorio de algunos médicos: su edad, su nombre, estado civil...Diferente a: — ¿Y usted es casado/a? —mientras responden, bien, ya supe su estado civil—. Entonces voy sabiendo cosas. No, como el ejemplo del servicio público de salud, en donde preguntan: ¿usted cómo se llama?, preguntan al finalizar la entrevista. Se debe evitar que eso suceda, antes bien, se irá construyendo la entrevista a partir de criterios claros.

Este tipo de entrevista será especialmente útil en los primeros momentos, cuando nos interesa delimitar un problema.

Entrevista guiada: Presenta una estructura definida de antemano y establece un conjunto de datos que deben obtenerse de manera gradual, deben tener claro lo que buscan y hacérselo saber a la o el peticionario. Preguntar lo necesario para recapitular luego algunos detalles dados por la persona entrevistada, para que se dé cuenta que ha sido escuchada, pero que la información que se tienen resulta incompleta. Para obtener la información, se debe mostrar interés, profesionalismo y seguridad. En la entrevista guiada se parte de un criterio que se ha ido normando, por lo menos en su estructura, y deberán buscarse los elementos necesarios para especificarlo y aclararlo. Por tanto, se empezará preguntándolos; sin embargo, no se trata de dirigir la entrevista en sí, sino de establecer las condiciones para que se aclare la información necesaria; si se logran ver los matices (dirigir/establecer condiciones) del planteamiento, sabrán que son cosas muy distintas.

Es como cuando buscamos una dirección en una ciudad desconocida, primero escuchamos la explicación de quien nos auxilia, y algunas referencias. Luego, tomamos un mapa para saber en que municipio está, la delegación, etc. Una vez que estamos ubicados en un mapa general; preguntamos a la gente o vemos en nuestro mapa para preguntar, dónde quedará la colonia, las calles aledañas, la numeración, el color de la casa; es decir, todos aquellos detalles referenciales que nos hacían falta para llegar, esto puede ser un simple ejemplo de su labor en una entrevista guiada.

Algunos elementos importantes que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- Explicar los propósitos y la dinámica que seguirá la entrevista.
- Expresar los diferentes objetivos y los tiempos para arribar a ellos.
- Retomar partes de la entrevista en caso de haber lagunas en la información.
- Escuchar y apalabrar lo dicho por el entrevistado de manera continua, “ecolalia”.
- En el punto medio de la entrevista se determina la naturaleza del problema.

Las preguntas necesarias¹: Como se mencionó antes, en la entrevista guiada existen preguntas preestablecidas, las cuales debieran servir de guía, al establecer el diálogo con la persona entrevistada, sin emplearlas al pie de la letra, sino con la finalidad de obtener claridad sobre una situación en particular, todo problema debe responder: qué, cómo, cuándo, dónde, quiénes intervinieron y por qué.

- ¿Cuál es su nombre completo?
- ¿Cuál es su dirección?
- ¿Cuál es su problema?
- ¿Cuándo sucedieron los hechos?
- ¿Dónde sucedieron los hechos?
- ¿Cómo sucedieron los hechos?
- ¿Quiénes estaban en el lugar de los hechos?
- ¿Quiénes intervinieron en el mismo?
- ¿Cuál es el motivo de la queja?
- ¿Qué funcionario público está implicado?
- ¿Qué es lo que espera de la dependencia?
- ¿Porqué los funcionarios obraron de esa forma?

4.5. PROPÓSITO DE LA ENTREVISTA.

Existen ciertas características que deben considerarse para que la entrevista cumpla el objetivo propuesto. A continuación se refieren cinco tipos de entrevista, según sus propósitos:

Diagnóstica.- Valora el problema para ubicar aquello que permita determinar si lo planteado es de competencia de la institución.

Verificativa.- Determina la posibilidad del servicio institucional que requiere de la veracidad de lo denunciado. La o el peticionario dará cuenta de su denuncia para abundar, corregir o ampliar.

Pronóstica.- Permite mediante el conocimiento de los sucesos allegarnos de los elementos necesarios para prever posibles soluciones al problema.

Descriptiva.- Ubica los elementos para desmembrar las partes que configuren una panorámica general y particular del problema.

Que le permita a la o el peticionario escucharse.- Ofrecerle las condiciones que le aclaren a la o el peticionario lo que desea obtener, la clase de apoyo que busca y, al mismo tiempo, mientras describe verbalmente la experiencia vivida; al mencionarla

¹ Se propone retomar los elementos de una guía que se elaboró sobre las preguntas necesarias para la atención a las y los peticionarios/as, recuperando la perspectiva de derechos humanos.

estará creando una distancia subjetiva para advertir el problema desde diferentes ángulos; enfrentando los sentimientos inmediatos al suceso que describe.

4.6. PARA COMPRENDER EL PROBLEMA O MOTIVO DE LA QUEJA.

Al escuchar la narración de los hechos que caracterizan el problema que expone la o el peticionario será importante establecer tres elementos:

Pretexto.- Qué precede al problema. ¿Cuáles son las situaciones que le dieron origen a fin de considerarse como antecedentes?, ¿hay otros intereses en juego?

Contexto.- Responder ¿cuál es el problema planteado y qué se desea de la CDHDF? Los elementos concomitantes con el problema.

Texto.- Encontrar la trama de los hechos y su secuencia, además ¿quiénes intervienen y cómo?

4.7. LA ARMADURA EN LA ENTREVISTA

La armadura en la entrevista es el conjunto de los elementos y dispositivos previos, que permitirán a la persona que entrevista dirigir ésta de manera adecuada, se denomina *armadura*, pues aporta las pautas y genera las condiciones para que quien entrevista pueda llevar a feliz término ésta. La *armadura* está presente en la entrevista de manera implícita, pero de ella depende que se logren sus objetivos.

En primer término, con miras a que la persona que acude a la CDHDF se sienta en un espacio amigable y profesional y se logren buenos resultados, son muy significativos los primeros momentos de la reunión. Ustedes sean cordiales, salgan a recibirlo, si es el caso, sonriente, indíquense el camino con amabilidad o cordialidad, sean sencillos cuando le expliquen el procedimiento y los tiempos que durará cada momento de la entrevista. Para que ustedes le expongan que su trabajo es generar un documento que sea útil para continuar la investigación. Y que su papel en el procedimiento general será únicamente el de establecer un primer documento, es decir, un primer paso de varios. En particular, este primer momento se inicia en la *Dirección General de Quejas y Orientación*. Pero expresen con determinación que ese primer paso es esencial, que de él dependen los siguientes. Solicitenle sus datos, si es que no lo hicieron con anterioridad; y que dé cuenta, de forma breve, (cinco o diez minutos) de cuál es la razón por la que llegó a la CDHDF; aclarándole que luego tendrá tiempo suficiente para darles los detalles, que con esto les permitirá formarse un criterio sobre lo que denuncia. Una vez concluido este paso seguirá propiamente la entrevista.

✓ LA MIRADA Y LA PERCEPCIÓN

Primero, hablemos de la mirada, ¡fíjense nada más lo importante! cuando ustedes miran a los ojos de cada persona, supondrán que sólo miran los ojos, pero no, de hecho, “lo que

estarán advirtiéndolo con las miradas” si no leen esas miradas, perderán un muy vasto universo de información. Se distinguen mil y una miradas: libidinosas, de temor, de enojo, desconcertadas, que matan, angustiosas, de aceptación, de entendimiento, etc. En la mirada hallamos *quántums* de afecto, (cantidad de afecto) que pueden percibirse; cuando hay ira, desasosiego, desorganización, etc., Así pues, su percepción será un elemento imprescindible para orientarse hacia la creación del ambiente y el clima de la entrevista, para ayudarse a establecer las condiciones propicias: en particular, si perciben que hay temor, pues construirán el espacio que lo aminore mediante palabras, actitudes y con gestos amables.

✓ IDENTIFICAR ESTADOS DE ÁNIMO

La persona se encuentra con un determinado estado de ánimo, su actitud habla, no sólo aquello que dice; todo es observable. No olviden que independientemente del motivo de queja o consulta, la persona suspendió sus actividades, lo que tiene consecuencias para ella: el tiempo de espera, la expectativa que trae, etc. Son muchos los factores que están determinando su actitud. Por tanto, si existen posibilidades de explorarla brevemente les ayudará que apalabren lo que observan: —me doy cuenta que se encuentra molesto, quiero decirle que está en buenas manos, dígame en qué podemos (como institución por eso el plural) ayudarle.

✓ ATENDER LO QUE VA OCURRIENDO DURANTE LA ENTREVISTA

Mientras sucede una entrevista, en la persona entrevistada, simultáneamente, confluyen un conjunto de emociones y pensamientos; además de los que se refieren a su queja. Advertirán que intervienen una variedad de cosas durante el encuentro con ustedes. Recuerden que la persona que es entrevistada no es una simple comunicadora o portadora de una queja, la actitud del entrevistador puede facilitar o dificultar que emerjan las palabras en el transcurso de la entrevista. Por ejemplo, si sucediera que se distraen por el sonido del celular o bien porque bostezan, etc. tendrán que anunciarlo en la entrevista: —disculpe usted, pero le estoy poniendo toda la atención. No es bueno que si notan el desasosiego en el entrevistado, no hagan algo —permitame un segundo, noto que se encuentra distraído, molesto, cansado. Si responden con algo parecido harán su trabajo de manera profesional y expedita.

Al atender en el momento de la entrevista, “eso” que le pasa a la persona entrevistada, brincaremos una barrera invisible pero real, ya que se sentirá vista y escuchada, lo que ayudará a que ésta no se prolongue por horas.

Es precisamente el coraje, el desasosiego, como el caso particular:

— ¡Ay... Estaba enfurecido y tratando de controlar la respiración para seguir la entrevista! —declaraba un peticionario a una entrevistadora, después que pudo controlar la furia.

Resulta sobre todo importante que puedan decir:

—Bien, vamos a hablar del motivo de su enfurecimiento.

—Usted no me escucha, y... —dirá el peticionario con recelo.

—¿Por qué?, ¿cómo espera usted ser escuchado? —Responderá el profesional.

Si atienden los estados de ánimo, aunque pueda llevarles unos minutos más, “supuestamente los pierden”, los ganarán después en la entrevista. Porque si hacen una entrevista con ese malestar, con ese pesar, esa incomodidad; en consecuencia, se acortará la entrevista y se desconfiará de quien la esté realizando; la o el peticionario mantendrá una actitud vigilante con la posible prolongación innecesaria de la entrevista por la incertidumbre generada.

✓ IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Nos falta referirnos a la identificación del problema. Es conveniente que cuando realicen una entrevista, que ustedes le digan que necesitan seguir un formato para dialogar con la persona, que por favor les ayude a llenarlo, ya que los criterios institucionales servirán para darle seguimiento a la queja, se le explica a la o el peticionario que conforme más claro sea ese documento más fácil será ayudarlo. La institución tiene normas específicas y quien acude debe saberlo con claridad; que ustedes representan un engrane en la maquinaria, por esto, las reglas son importantes — ayúdeme para que pueda ayudarlo—dirán ustedes—. Es relevante que esas normas no sean arbitrarias, en todo momento ustedes expondrán de cuánto tiempo disponen, independientemente, que luego pueda llevarles más tiempo.

✓ ESTABLECER UN MARCO TEMPORAL

De cualquier modo, siempre será conveniente especificar el tiempo disponible, ese es un marco significativo para que la persona se ciña de alguna manera a esa temporalidad, que permitirá, aunque ustedes no lo crean, que la persona se desangustie. Si desconozco que mi relato puede interrumpirse: si desconozco el tiempo del cual dispongo para lo que estoy tratando de decir, eso me causará angustia. Y cuando esté hablando, al no tener esta referencia del recipiente temporal, mi relato será torpe, incoherente e indirecto. Ustedes por su experiencia saben de lo esencial de una temporalidad adecuada. Establezcan un marco conforme a cada caso, si están en las instalaciones de la Comisión o están en un centro de reclusión o aplicando el Protocolo de Estambul.

Recuerden que cuando entrevisten a una persona, lo primero será rehusar cualquier tipo de actitud burocrática, deben lograr establecer esa normatividad como un contrato (cómo vas a trabajar, cuáles son las reglas, el tiempo, funciones, etc.). Pero, este contrato no se hará por sí solo cuando saluden a la persona; se establecerá cuando rompan con el marco de la expectativa burocrática, al preguntarle cómo llegó, cómo se siente, etc.

En este prólogo a la entrevista es donde sondearán la dirección de la demanda de la o el peticionario, y luego será importante que ustedes sepan que esa persona también espera indicaciones concretas: —mire, le propongo algo, para que trabajemos bien y que usted se sienta a gusto, por razones laborales hay unas personas que esperan que la entreviste, así que le sugiero escucharlo dos horas, si no logramos que usted pueda dar cuenta de todo lo que quiere decir, le doy una nueva cita— pueden comentarle—. La persona va a tratar de aprovechar esa temporalidad, pero si ustedes no dan marcos de referencia la persona se

angustia siempre, o sea el espacio que definan facilita que quien acude se organice: esa delimitación establece coordenadas.

En consecuencia, es imprescindible delimitar el periodo que se destinará a la o el peticionario, ya que eso permite a la persona ordenar su exposición, su plática. Con todo, se demarca pero sin limitar; con la finalidad de facilitar la entrevista. Sin ellos la persona puede desestructurarse. Si ustedes saben distinguir entre delimitado y limitar, impedirán las trasgresiones a sus reglas por parte la o el peticionario, en caso de que ustedes hubiesen limitado en cualquier sentido la libre expresión. Por esto, conducir la entrevista por los cauces que construyan les facilitará en gran medida aclarar la petición. Generar la confianza para luego pedirle que les haga una narración de los hechos de manera general, sin perderse en los detalles, a los que luego se dirigirán. Porque se trata de que se pueda elaborar un documento que contenga con claridad todo lo que necesita la institución para atender la queja o consulta:

—Comencemos con su nombre —dirán ustedes propositivamente...

—Disculpe un momento lo que usted dice es... —repiten lo que dijo, interrumpen ustedes (de modo correcto) para precisar algo que consideraron importante.

Pero delimitar un periodo para trabajar la entrevista no significa que ustedes puedan ser flexibles y decir, —bueno, me puedo extender algo más. No resulta agresivo delimitarle el tiempo al peticionario/a, si se hace adecuadamente.

Si ustedes van con cualquier profesional que les está entrevistando y éste vacila, les dará desconfianza, puede tratarse de una linda persona que no quiere cortar la reunión para que el entrevistado no se sienta mal, pero será incorrecto; antes bien, lo que nos tranquiliza es el **profesionalismo y una buena actitud**, es irrelevante que nos den mucho o poco tiempo, es el necesario para el especialista.

En la entrevista hay reglas y límites como en el juego de fútbol: tiempos, posiciones fuera de lugar, penalizaciones, etc. Pero lo que permite el juego son las reglas claras establecidas desde el comienzo de la entrevista. En el caso de las personas reclusas pueden programar o anticipar la visita, a través de los familiares, esto les ayudará que al llegar, ellos ya tendrán aclarada su demanda. Ustedes deben valorar la entrevista y hacerla valer. Si no luchan por esos espacios las autoridades no lo harán.

Quiénes norman los criterios para la entrevista serán ustedes como institución, más que adaptarse a las circunstancias que les proponen, se trata de generar los marcos que permitan este tipo de entrevistas. Es importante sensibilizar al personal que labora en los centros de reclusión sobre la trascendencia de esta herramienta. Hacer énfasis en que a las personas no se les deben cancelar sus citas arbitrariamente o que esperen por largos periodos; pues esto genera que las expectativas creadas sobre la institución de derechos humanos sean sólo de burocracia y que no les ayudará en nada.

5. LA ESCUCHA

A fin y efecto de comprender la naturaleza del problema planteado por el peticionario/a es importante que ustedes escuchen con atención, sin hacer gesticulaciones, siempre manteniendo una actitud profesional. La escucha del problema les permite allegarse de

hechos, datos, lugares, fechas; para normarse un criterio. Nunca se debe mostrar desinterés o hacer comentarios personales sobre lo que se plantea. Para facilitarse la escucha veamos lo siguiente:

5.1. ESCUCHAR LA DEMANDA Y APALABRARLA:

Para comprender la naturaleza del problema comiencen por preguntar amablemente qué es lo que desea al acudir a la CDHDF y luego escuchen con atención. En determinados momentos deberán recapitular lo que el peticionario/a refiere con el fin de problematizar su narración, a esto lo denominamos *ecotalia* que implica repetir algunos elementos del discurso que escuchen para generar un hilo conductor en el discurso. —Entonces lo que usted desea es..... y repetir lo que la o el peticionario mencionó.

Deben hacer muchas diferenciaciones, no siempre el motivo de la demanda tiene que ver con la naturaleza del problema. A veces la demanda es una solicitud de auxilio. Por ejemplo:

— ¿Me pregunta a qué vengo? a decirle que me ayude por favor—
solicita una persona desesperada.

Para la persona que acude, no está claro que deberá realizar un trámite que tendrá como objetivo una queja. Lo importante es que ustedes puedan escuchar la demanda. En ese sentido, al escuchar la demanda, sea o no competencia de CDHDF, se establece el principio para que la persona se sienta escuchada, y pueda adquirir confianza de que ustedes atenderán de la manera más adecuada su problemática.

— ¡Ah... Usted está solicitando ayuda, se siente perdido en esas circunstancias! —dirán afirmativamente ustedes.

— Sí— responderá aliviado.

— Porque usted espera que pase esto y esto otro.

— Sí— dirá confiado.

—Usted no sabe que puede hacer ante eso que le están diciendo, ¿estamos de acuerdo?, —dirán ustedes con empatía.

—Muy bien, lo que usted quiere es justicia, pero primero necesito que llenemos un documento que tenga una descripción del incidente con la mayor claridad, del nombre del servidor público, etc.

Esa demanda, o la podemos llamar el motivo de la consulta, ustedes al apalabrarla la convierten en el centro sobre el que van a hacer el trabajo de la entrevista.

En esta parte inicial, como en el juego de fútbol la pelota va y viene. Aquí, únicamente intervienes para aclarar la demanda no para ver si ésta es viable o no, si le va o no le va a servir, eso se realizará en otro tiempo. Vas interviniendo en la medida en que la o el peticionario va hablando y lo único que estás haciendo es que la demanda de él quede clara, para él y para ti. Estarán apalabrando la demanda, no estarán diciendo si es pertinente o adecuado, si pueden o no seguir esas rutas, etc. Es primordial la claridad de aquello que se está demandando:

—Pues fíjese, lo que yo necesito es un lugar de estacionamiento para discapacitados para mi hijo —dice Pedro Pérez con aplomo.

— ¿A ver si le entendí? ¿Usted quiere un lugar de estacionamiento para discapacitados porque lo que está diciendo es que lo necesita para su hijo?
—Sí, exacto, eso es lo que necesito porque... —afirma sin dudarlo.

Ir apalabrando continuamente el motivo de la demanda, para dilucidarla ustedes y él/ella, para saber que ha sido escuchado. Esto permitirá optimizar el tiempo de ambas personas.

Si no se apalabra la demanda queda un sentimiento de ambigüedad para el demandante:

— ¿Me entiende?, —pregunta el peticionario.
¡Sí, comprendo!, — dirían ustedes.
— ¿Sí comprende qué? —Pensará él.
—Sí, claro, vamos a ver que hacemos.
—Sí, muy bien, esperaré, —responderá con dudas.

El o la peticionaria, como no conoce la naturaleza de lo que se va a hacer, se marcha con la sensación de ambigüedad, de ansiedad, de angustia. Mientras más claridad exista: aunque la demanda sea inconsistente y oscura, será siempre mejor. Ustedes no le aclaran que es oscuro lo que él está pidiendo, sino que aparezca claro lo que está pidiendo. Otro ejemplo:

—Usted lo que está planteando es esto, ¿sí o no? ¿Quiere que raptemos a alguno de los familiares de Pedro Pérez porque lo trataron mal! —
ustedes escucharán sin controvertirlo.
— ¿Usted fue violada y quiere que le encierren de por vida al violador?
¿Estamos en lo correcto? —ustedes preguntan.
— Sí— responde la peticionaria.

Mientras poco a poco obtienen la información de los hechos, le indicarán lo que se hará, y la manera en que este procedimiento podrá ayudarle.

5.2. ESCUCHAR EL PROBLEMA Y SUS SIGNIFICACIONES:

Cuando hayan ubicado el problema referido es importante comprender lo que representa, si lo afecta directa o indirectamente, si la afectación es a su persona o bienes, a algún familiar o amigo. Ubiquen cuáles son los efectos que está provocando este problema en la vida la o el peticionario y sus familiares; y cuál su particular visión.

5.3. ESCUCHAR LO MANIFIESTO Y LO LATENTE:

Además de comprender el significado del problema, ubicarán las partes relevantes que están ausentes en lo que la o el peticionario manifiesta mediante su narración de los hechos. Escuchar con atención permite determinar si lo que está detrás del problema es otro tipo de situaciones que no se develan, sino que existen de manera latente, es decir, ocultas en el discurso.

¿Qué es escuchar lo manifiesto? Lo manifiesto, generalmente, es aquello que fácilmente se identifica, se demuestra, y resulta fácil de comprobar. En otras palabras, lo que resulte obvio. Habitualmente, lo manifiesto encubre elementos afectivos, que no se escuchan fácilmente. Por ejemplo: cuando estén trabajando con una situación de violencia entre adultos o infantes, es típico que un niño que le mete el pie a otro niño; el que lo hizo corre a decirle a su mamá:

— ¡Se cayó Juanito! —dice el niño para quedar fuera.

—El me tiró —dice Juanito señalando al niño.

—No ¡yo no fui! Por eso yo te avisé—dice el niño a su mamá.

Muchas veces el que golpea dice:

— ¡Fijese que a mi esposa la golpearon y no sé qué

tanto! —dice el marido un poco para salirse del problema.

Esta escucha es un registro personal que irán haciendo en su mente, para que construyan el mapa de lo que le está pasando a la o el peticionario.

¿Qué es escuchar lo latente? Lo latente será cuando se perciba incoherencia en el relato. ¡Aquí hay gato encerrado...!. algo que no les resulte convincente. Cuando les relaten los hechos, y sientan que ahí hay un no sé qué, algo raro, hay algo que no cuadra. Esto lo escuchan, después verán qué hacer con todo eso. Pero tendrán un lugar distinto para anotar este malestar y después quizá con todo el relato, problematizarlo y ver ¿qué es aquello que no les cuadró? Recuerden que el peticionario al entrar a la oficina o cuando es convocado para tener una entrevista está lleno de incertidumbre, sobre todo cuando alguien acude a la CDHDF, está fuera de su casa, está fuera de su lugar. En algunos casos teme ser juzgado, desconoce la normatividad, está del todo desconcertado. Quizá estará midiéndolos, quizá defendiéndose. Entonces, el que ustedes pongan parámetros es relevante.

También es primordial que ustedes generen un clima de confianza, y desarrollen empatía con la persona entrevistada. De esta manera, establecerán un puente de comunicación, aunque ustedes evitarán involucrarse con los sentimientos la o el peticionario, manteniendo siempre una visión objetiva de la problemática planteada. En ocasiones, puede suceder que los hechos y sentimientos desagradables desvíen el objetivo de la entrevista. Entonces, será

necesario contener a la o el peticionario desde su delirio o realidad tratando de conectar sus afectos con su actitud profesional, a fin de generar un ambiente de confianza y profesionalismo que le permita expresarse libremente.

Esta parte de establecer la conexión y la empatía, como ustedes saben, es fundamental. Pero la empatía sólo se logra si la persona se siente por entero escuchada, si esto no se obtiene no habrá empatía. La empatía la conquistarán con un trato profesional y un lenguaje adecuado, evitar expresiones coloquiales: —dime cuate, si como no, qué honda—. Tal vez tengan la idea de que emplear un lenguaje informal establece una supuesta familiaridad, eso es falso, la persona espera un trato distinto, ser atendida por una persona profesional y cálida. La conexión se dará en este sentido; no son cuates ni amigos, nada de eso. Se da un clima de hospitalidad, de confianza, de escucha, de calidez en éste escucha, ¿de acuerdo? Pero no de amigos, eso no ayuda. Si facilita el hecho de decir:

—claro, créame seguiremos su caso y le mantendremos informado/a, — Ustedes dirán con amabilidad.

Decir este tipo de cosas serán muy importante, pero,

—Váyase, váyase sin cuidado reinita...

Esto, por supuesto que no.

5.4. ESCUCHA Y ATENCIÓN DE LA DEMANDA:

Los puntos anteriores les permitirán comprender lo que la o el peticionario les expone para legitimar su demanda, es decir, ayudarle a ubicar lo que realmente espera obtener de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

5.5. Escucha diagnóstica:

Escucha diagnóstica contiene las coordenadas para establecer cuáles son las diferentes características en el orden mental de las personas. Es posible, que a ustedes les toque entrevistar a personas psicóticas o con un conjunto de desórdenes mentales. Que puedan distinguir e identificar este tipo de problemas para establecer criterios de atención en estos casos particulares; y constituyan así el sistema de la entrevista, recuerden la máxima de la *ecología*, de apalabrar la demanda, sea la que sea:

—Usted quiere demandar a esa televisora por que le puso un chip en su cerebro, sus vecinos se enteran de sus pensamientos porque tienen una máquina...—escucha quien entrevista sin calificar ni decirle que le enviarán con un psiquiatra.

—Sí, la televisora ha puesto espías para encontrarme...—dice el entrevistado preso de la paranoia.

—Veremos que podemos hacer —responderá sin prejuicio el entrevistador.

Cuando la o el peticionario acude a la CDHDF, al entrevistarle le dirán un conjunto de elementos para normar cada entrevista:

lo voy a escuchar dos horas, voy a estar con usted esas dos horas, las fórmulas de trabajo van a ser las siguientes: ...tome asiento —le indica con

amabilidad y firmeza quien realiza la entrevista, con el propósito que aparezca de modo claro todo lo que está diciendo. De todas maneras, cuando necesiten normar su criterio podrán cambiar las técnicas de entrevista, como veíamos antes, entre entrevista guiada o abierta.

Es relevante la curiosidad. Si tienen curiosidad, si de verdad lo que está animando la entrevista es la curiosidad de que no entienden, porque no está clara tal o cual cosa. Ténganlo en cuenta. Porque eso, aunque no lo crean, esa parte de la expectativa la percibe quien acude a entrevistarse. En efecto, las personas se dan cuenta de que la o el escucha está verdaderamente interesado en su problema.

Así pues ¿tienen claro como se está normando la entrevista? En una entrevista se perimetra el tiempo ¿qué significa esto? Que puede prolongarse. Dos horas pueden ser cuatro, pero es importante comenzar con que van a ser dos horas, que a lo mejor fueron cuatro; o que se habló de dos, pero terminó siendo sólo una. Cuando ustedes consideran el tiempo lógico, es decir, el tiempo necesario para el diálogo de acuerdo a lo que ustedes van escuchando, pues no puede anticiparse, en tanto ustedes desconocen la información. Y, a su vez, tienen que delimitar el tiempo como marco de referencia general. Durante la entrevista, distinguirán entre un tiempo lógico, por un lado, y, un tiempo cronológico como referencia general, por el otro.

En la entrevista hay momentos que son para comprender, en los que regresan lo que escucharon de las personas. Y en estos regresos, establecerán un mecanismo de ordenamiento:

—Hasta aquí, lo que llevamos hablado, lo que usted me ha dicho es que a su hijo en la cárcel... y usted no ha podido hacer nada... porque usted piensa... ¿quisiera agregar algo a esto para que yo comprenda mejor lo que usted plantea? ¿Estamos de acuerdo? —Pregunta el entrevistador con interés.

—Sí, es necesario que... —responde la entrevistada con alivio.

—Esto sería muy importante para usted ¿verdad?... Muy bien, vamos a continuar, la escucho. —responde el entrevistador.

El diálogo señala esos pequeños puntos que son necesarios dentro de la estructuración lógica, porque la persona se encuentra desorganizada, no está con claridad. Recuerden que llega con problemas, llena de conflictos. Si ustedes dan estos pequeños regresos, que supuestamente lo hacen para ustedes a fin de aclararse; antes bien, se dirigen para que la persona entienda; o bien para una mutua comprensión del problema. Porque cuando se le ofrecen estos regresos, el interesado acusará recibo de los puntos significativos. Y de cómo ustedes los están integrando, eso le permitirá ordenarse en el resto de la entrevista.

Esos elementos esenciales son los pilares lógicos que posibilitan construir una entrevista, dentro de los perímetros cronológicos. Con miras a que ustedes puedan de alguna forma obtener las partes que sean ricas en información y que además la persona se sepa atendida.

6. ESTABLECIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL VÍNCULO PARA EL FUTURO Y NECESIDAD DE FIJAR LAS VISITAS POSTERIORES (SEGUIMIENTO).

- ✓ Procurar una información veraz y pertinente a la o el peticionario sobre el abanico de posibilidades que se le pueden ofrecer para solucionar su problema.
- ✓ Darle a la o el peticionario la dirección de las oficinas más cercanas a su domicilio con la finalidad de que no tenga que desplazarse hasta las oficinas centrales, indicándole el horario de servicio, y la dirección, para hacerles promoción a las unidades desconcentradas.
- ✓ Si a la o el peticionario se le elabora una queja, darle el formato de *curso de queja* con todas las instrucciones para darle seguimiento a su queja.
- ✓ Indicarle cuál es el tiempo aproximado que tomará, cuáles son los datos necesarios para que se haga un contacto directo, o bien de personas cercanas a la o el peticionario, en caso de que no pudiera atenderle el interesado directamente.
- ✓ Expresarle las pautas claras de los próximos encuentros.
- ✓ Explicitar las acciones que se llevarán a cabo en el proceso de investigación.

Intervención de primera instancia

6

Primeros auxilios psicológicos

Una mujer pregunta al voluntario de la línea telefónica de urgencia si debería ella tratar de derrumbar la puerta del departamento de su novio. Ella teme que él haya tomado píldoras en un intento de cometer suicidio.

Un muchacho de 21 años llama a su ministro desde una caseta telefónica: “Papá me pegó otra vez. Tengo miedo de ir a casa”.

Un contador de banco confiesa a su supervisor que “sus problemas maritales” son la causa de su reciente bajo rendimiento en el trabajo. Cinco días antes su esposa lo abandonó. Él ha bebido de un modo excesivo desde entonces.

Se le pide a un trabajador social que hable con dos padres jóvenes en la sala de urgencias de un hospital. Ellos acaban de saber que su hijo de cuatro años murió tras ser atropellado por un automóvil.

Cada uno de los asistentes representados en estos casos —el trabajador de la línea telefónica, el ministro, el supervisor del banco, y el trabajador social— se encaran con el reto de dar los primeros auxilios psicológicos a una persona o familia en crisis. Recordemos del capítulo anterior que estas intervenciones de primera instancia son cortas (lo usual es una sesión), y pueden proporcionarlas una amplia gama de asistentes comunitarios y son más efectivas al principio de la crisis.

METAS

La meta principal de los primeros auxilios psicológicos es reestablecer el enfrentamiento inmediato. Según Caplan (1964) y otros teóricos, las crisis vitales se caracterizan por un colapso de las capacidades de solución de problemas y enfrentamiento que antes eran adecuadas. Para la persona en crisis, el punto crucial del asunto es que ella, de modo simple, se siente incapaz de tratar con las circunstancias abrumadoras que confronta en ese momento. El objetivo primario del asistente es, entonces, auxiliar a la persona a dar pasos concretos hacia el enfrentamiento con la crisis, lo cual incluye el control de los sentimientos o los componentes subjetivos de la situación, y comenzar el proceso de solución del problema (Lazarus, 1980).

Existen tres submetas de los primeros auxilios psicológicos que dan dirección a la actitud del asistente. **Proporcionar apoyo** es la primera, y se apoya en la premisa de que es mejor para las personas no estar solas, en tanto soportan cargas extraordinarias. Al ayudar a la gente a llevar sobre los hombros parte de la carga, el apoyo se convierte en uno de los aspectos más humanos de la intervención en crisis. De manera concreta, ello significa permitir a la gente hablarnos para extender la cordialidad e interés y proporcionar una atmósfera en la que el temor y la ira puedan expresarse. También significa reforzar la firmeza de la gente, que sólo está consciente de su propia debilidad durante la crisis. Dar apoyo, cierto, no es un concepto nuevo. Al contrario, es un concepto que corre a lo largo de la historia de campos tales como la medicina, el ministerio y otros servicios humanos/sociales.

Reducir la mortalidad, la segunda submeta de los primeros auxilios psicológicos, se dirige a la salvación de vidas y la prevención del daño físico durante las crisis. Es frecuente, de manera especial en una sociedad donde la violencia es, por mucho, una parte de la vida cotidiana, que algunas crisis conduzcan al daño físico (como golpear a los hijos o al cónyuge) o aun a la muerte (suicidio, homicidio). Una submeta determinante para los primeros auxilios psicológicos es, entonces, tomar medidas para hacer mínimas las posibilidades destructivas y desactivar la situación. Esto puede implicar el deshacerse de las armas, arreglar el contacto sostenido de un amigo de confianza por algunas horas, conversar con una persona que pasa por una situación tensionante o, en algunos casos, iniciar la hospitalización de urgencia.

Por último, **proporcionar enlace con fuentes de asistencia**, la tercera submeta, se vincula de modo directo con nuestra definición de la crisis vital como un periodo en el que los suministros y recursos personales se han agotado (Miller e Iscoe, 1963). Antes que tratar de resolver el problema completo de manera inmediata, el asistente fija con precisión las necesidades fundamentales y entonces realiza una remisión adecuada a algún otro asistente o agencia. Algunas veces esta remisión será para orientación individual de tipo (de terapia para crisis) breve. Otras veces la misma será para asistencia legal o auxilio de parte de una agencia de servicio social. En cualquier caso, la línea de fondo en los primeros auxilios psicológicos es proporcionar un enlace apropiado, de manera que la persona pueda comenzar a dar pasos concretos hacia la translaboración de la crisis. La remisión a otro asistente o agencias proporciona lo mismo orientación que descarga para el asistente. Ello le da dirección al

proceso de asistencia y, también, pone límites acerca de lo que se espera de cualquier persona, lo mismo uno de los padres, un trabajador de línea telefónica de urgencia, un vecino, un abogado o un empleador.

CINCO COMPONENTES DE LOS PRIMEROS AUXILIOS PSICOLÓGICOS

Podemos conceptualizar el proceso de los primeros auxilios psicológicos al basarnos en elementos clave que representan modelos de entrenamiento, representativos de la intervención en crisis (Berg, 1970; Knickerbocker y McGee, 1972; Lester y Brockopp, 1973; Lister, 1976a). El elemento común en cada uno de éstos, aunque no con frecuencia expresado completamente claro, es un modelo básico de resolución de problemas, que se corrigen a la luz de las emociones intensas de las situaciones de crisis. Lo que surge aquí es un enfoque de cinco pasos, que incluye:

- Realizar un contacto psicológico;
- analizar las dimensiones del problema;
- sondear posibles soluciones,
- asistir en la ejecución de pasos concretos,
- y seguimientos para verificar el progreso.

El cuadro 6-1 lista los componentes, lo mismo que la conducta del asistente y los objetivos que implica cada paso del modelo.

Realización del contacto psicológico

Algunas personas definen este componente como empatía o “sintonización” con los sentimientos de una persona durante una crisis. El escuchar de modo empático se identifica de manera más sólida con la terapia centrada en el paciente, de Carl Rogers (1951), y es una condición previa para cualquier actividad de asistencia. En el presente contexto significa escuchar lo mismo los hechos que los sentimientos (qué pasó, tanto como qué es lo que la persona siente al respecto), y la utilización del lineamientos reflexivos, para que la persona sepa que de manera real escuchamos lo que ha dicho. En la desorganización y el trastorno por una crisis, con frecuencia lo novedoso o extraño de la experiencia es la parte más atemorizante. La tarea primaria del asistente es escuchar cómo el cliente visualiza la situación y se comunica, cualquiera que sea el entendimiento que surja.

El cuadro 6-1 lista los principales comportamientos del asistente implicados en la realización del contacto psicológico; por ejemplo, al invitar a la persona a hablar, escuchar lo mismo acerca de lo que pasó (los hechos) y la reacción de la persona ante el acontecimiento (sentimientos), establecer lineamientos reflexivos, y así cuando los sentimientos están presentes de manera obvia (señales no verbales), aunque todavía no se expresan en palabras, con ello se legitiman, y los asistentes suavemente comentan al respecto: “Puedo sentir, por la manera en que usted habla cuán perturbado se siente respecto a lo que ha pasado, o,

“parece que usted también está muy enojado acerca de lo que ha pasado”, y cosas así, en el modo correcto.

Crow (1977) identifica el sentimiento de los concomitantes afectivos usuales de la crisis como ansiedad, ira o depresión (crisis “amarilla, roja y negra”, respectivamente). Él describe la tarea del asistente como no sólo reconocer estos sentimientos, sino también responder de manera tranquila y controlada, resistir la tendencia de quedar atrapado (ponerse ansioso, enojado o deprimido), ante la intensidad de los sentimientos del paciente.

Cuadro 6-1. Cinco componentes de los primeros auxilios psicológicos

Componente	Comportamiento del asistente	Objetivo
1. Realizar el contacto psicológico	<p>Invitar al paciente a hablar;</p> <p>Escuchar los hechos y sentimientos;</p> <p>Sintetizar/reflejar los hechos y sentimientos;</p> <p>Efectuar declaraciones empáticas;</p> <p>Interés por comunicarse;</p> <p>Tocar/abrazar de manera física;</p> <p>dar “control calmante” a una situación intensa</p>	<p>Que el paciente se sienta comprendido, aceptado, apoyado</p> <p>Reducida intensidad del aturdimiento emocional</p> <p>Reactivación de las capacidades de resolución de problemas</p>
2. Examinación de las dimensiones del problema	<p>Indagar acerca de:</p> <p>Pasado inmediato;</p> <p>Incidente que precipitó la crisis;</p> <p>Funcionamiento CASIC previo a la crisis (fortalezas debilidades);</p> <p>Presente;</p> <p>Funcionamiento CASIC ahora (fortalezas y debilidades);</p> <p>Recursos personales (internos);</p> <p>Recursos sociales (externos); mortalidad;</p> <p>Futuro inmediato;</p> <p>Decisiones inminentes —para esta noche, fin de semana, los próximos días/semanas</p>	<p>Orden jurídico:</p> <p>a) Necesidades inmediatas; y</p> <p>b) necesidades posteriores</p>
3. Analizar posibles soluciones	<p>Preguntar qué es lo que el paciente ha intentado hasta ahora;</p> <p>Examinar qué es lo que el paciente puede/podría hacer ahora;</p> <p>Proponer nuevas alternativas:</p> <p>Un nuevo comportamiento del paciente; redefinición del problema; asistencia externa (un tercero); cambio ambiental</p>	<p>Identificar una o más soluciones para las necesidades inmediatas y posteriores</p>

Cuadro 6-1. Cinco componentes de los primeros auxilios psicológicos (continuación)

Componentes	Comportamiento del asistente	Objetivo
4. Asistir en la ejecución de acción concreta	Véase más abajo	Ejecutar soluciones inmediatas, planteadas para satisfacer las necesidades inmediatas
Acción concreta: Comportamiento del asistente		
Si: a) la mortalidad es baja, y b) la persona es capaz de actuar en su propio beneficio, entonces:		Si: a) La mortalidad es alta o b) la persona no es capaz de actuar en su propio beneficio, entonces:
Actitud facilitadora: “Hablamos”; “tú actúas”; y se hace un contrato para actuar entre el asistente y el paciente		Actitud directiva: “Hablamos”; “yo puedo actuar en tu beneficio”; y el contrato para la acción puede incluir a la familia y otros recursos comunitarios
Los rangos de acción van de escuchar de modo activo hasta dar consejos		Los rangos de acción van de la movilización activa de recursos hasta el control de la situación
5. Seguimiento	Asegurar la identificación de información; examinar los posibles procedimientos para el seguimiento; establecer un convenio para recontactar	Asegurarse de la retroalimentación en las tres submetas de los primeros auxilios psicológicos: El apoyo recibido; reducción de la mortalidad; culminación del enlace con (otros) recursos Poner en movimiento la siguiente fase: Soluciones posteriores; Si a) las necesidades inmediatas se satisficieron con las soluciones inmediatas y la acción concreta que se tomó, y si b) se realizó el enlace para las necesidades inmediatas, entonces parar Si no, regresarse al paso 2 (las dimensiones del problema) y continuar

El contacto psicológico no siempre se hace sólo mediante comunicaciones verbales. Algunas veces el contacto físico, no verbal, es más efectivo; por ejemplo, tocar o abrazar a una persona que está muy perturbada. Médicos y pacientes informan que un contacto físico suave o un abrazo sobre el hombro puede con frecuencia tener un importante efecto calmante, en abono del significativo interés humano. En algunas situaciones, por supuesto, el tocar a la persona es inadecuado y puede disminuir la interacción terapéutica. Los médicos clínicos necesitan ser sensitivos a cómo percibirá el paciente semejante contacto.

Existen varios objetivos para la realización del contacto psicológico. El primero es que la persona sienta que la escucha, aceptan, entienden y apoyan, lo que a su vez conduce a una disminución en la intensidad de las emociones. El contacto psicológico sirve para reducir el dolor de estar solo durante una crisis, pero en realidad se dirige a algo más que esto. Al reconocer y legitimar los sentimientos, de ira, dolor, temor, etcétera, y a partir de eso reducir la intensidad emocional, la energía puede entonces reorientarse hacia hacer algo acerca de la situación. Veremos más tarde cuán esencial se vuelve la parte del contacto en los primeros auxilios psicológicos.

Examen de las dimensiones del problema

El segundo componente de los primeros auxilios psicológicos implica la evaluación de las dimensiones o parámetros del problema. La indagación se enfoca a tres áreas: pasado inmediato, presente y futuro inmediato. El pasado inmediato remite a los acontecimientos que condujeron al estado de crisis, en especial el incidente específico que desató o precipitó la crisis (como la muerte de un ser querido, el desempleo, heridas corporales o la separación del cónyuge).

También es importante determinar el funcionamiento CASIC, así de la persona antes de la crisis. Sin comprometerse en una indagación sistemática, el asistente puede escuchar las características más relevantes del comportamiento, afectividad, el somatismo, así como la vida interpersonal y cognoscitiva de la persona antes de la crisis. ¿Cuáles fueron las fuerzas más aparentes; por ejemplo, un empleo estable (modalidad del comportamiento)? ¿Cuáles fueron las principales debilidades o carencias de la persona; por ejemplo, una pobre autoimagen (modalidad cognoscitiva), pocos amigos (interpersonal), y así sucesivamente. ¿Por qué la solución de problemas sufrió un colapso en este periodo en particular? ¿ha pasado algo así antes? Aquí la indagación se guía por la premisa de la teoría de la crisis en cuanto a que para la mayoría de la gente el estado de crisis tiene un incidente que lo precipita (se debe averiguar cuál), ya que la incapacidad para el enfrentamiento conduce a la crisis (la pregunta sería aquí ¿por qué él/ella no puede enfrentarse [con la crisis] ahora?).

La indagación acerca de la situación presente implica las preguntas de “quién, qué, dónde, cuándo, cómo”, de un reportero investigador. Necesitamos hallar quién está implicado, qué pasó, cuándo, y demás. Esto se completa la mayoría de las veces simplemente al tener la narración de la persona. Además, es importante escuchar a las características más relevantes del funcionamiento CASI para crisis de parte de la persona. ¿Cómo se siente la persona ahora (modalidad afectiva)? ¿Está él/ella ebrio (a) o bajo la influencia de cualquier otra droga ahora mismo? (Véase el recuadro de “Primeros auxilios psicológicos con pacientes bajo el influjo del alcohol y otras drogas, en la página 120.) ¿Cuál es el impacto de la crisis en la vida familiar y los amigos (modalidad interpersonal), y en la salud física (somática)? ¿Cómo se ha afectado la rutina diaria de él/ella (modalidad del comportamiento)? ¿Cuál es la naturaleza de las reflexiones mentales de la persona, lo que incluye los pensamientos y fantasías, lo mismo que los sueños en la noche y el día durante la crisis (modalidad cognoscitiva)? (Véase el capítulo 2 para otras variables relevantes dentro de cada 1 de las 5 modalidades.)

La atención se pone tanto en las fortalezas como en las debilidades durante el periodo de crisis. Por ejemplo, ¿cuáles actividades o rutinas (como el ejercicio físico) son parte del estilo de vida de la persona y pueden actuar en la translaboración de la situación difícil? ¿Cuáles amigos o miembros de la familia pueden estar disponibles para ayudar? Si existe cualquier indicio de daño físico (para el paciente o para alguien más), se realiza una evaluación de la mortalidad del mismo. Se pone particular atención a los intentos anteriores, la naturaleza de los planes de suicidio/homicidio, y la buena voluntad para mantener contacto con los “otros significantes”, cada uno de los cuales se analiza de manera detallada más adelante, en este capítulo.

Por último, ¿cuáles son las probables dificultades futuras para la persona y su familia? Un adolescente en fuga necesita un lugar para pasar la noche (o la semana), en tanto se realizan las decisiones acerca de cuál es el siguiente paso. Una mujer separada de manera reciente de su esposo, puede necesitar consejo acerca de cómo controlar la soledad y cómo hablar a sus hijos acerca de los acontecimientos recientes. Según las circunstancias, ella también puede necesitar orientación breve después, para ayudarla a que aprenda a sortear el rompimiento. Cualquiera que sea el caso, en este componente de los primeros auxilios psicológicos, estas necesidades se destacan como las **dimensiones del problema**.

El objetivo principal de este segundo aspecto de los primeros auxilios psicológicos es trabajar hacia un orden jerárquico de las necesidades de la persona, dentro de dos categorías: 1) conflictos que necesitan manejarse de manera inmediata; y 2) conflictos que pueden dejarse para después. En la confusión y desorganización del estado de crisis, las personas con frecuencia tratan de lidiar con todos al mismo tiempo. Muchas veces existe una pequeña conciencia de lo que debe ser tratado ahora mismo y lo que puede esperar unos días, semanas, o aun meses. Un papel importante del asistente es, entonces, auxiliar con este proceso de ajuste. Ejemplos de conflictos que pueden necesitar atención inmediata serían: hallar un lugar para pasar la noche, manifestar a una persona el deseo de suicidarse esa misma noche, o de “ganar tiempo” en una disputa familiar, de manera que todos puedan hablar en un momento menos acalorado. Las necesidades posteriores abarcan cualquier cosa, como no necesitar de cuidados durante varias horas o días, y puede incluir cuestiones como la necesidad de asistencia legal, consejería matrimonial, terapia individual para crisis, rehabilitación vocacional y otras semejantes. Cualquiera de estas alternativas puede ser útil en la subsecuente resolución psicológica de la experiencia de crisis.

Muchas veces, desde luego, hay poco tiempo para examinar todos los aspectos del problema, y muchas de estas preguntas se posponen. También, con más frecuencia que de manera excepcional, los clientes ofrecen de modo voluntario mucha de la información, de manera que los asistentes rara vez necesitan dirigir una indagación paso a paso. Lo mismo si es un policía que interviene en un pleito doméstico, un trabajador de línea telefónica de urgencia que habla con un interlocutor suicida, o un ministro que visita un hospital a un padre abrumado por el duelo, el interventor efectivo tiene en la mente el marco precedente, en tanto platica con la persona en crisis. Aunque el asistente puede no preguntar de manera directa acerca de cada una de las categorías mencionadas antes, las tiene en mente mientras escucha al paciente. Como detallaremos, las

categorías proporcionan un mapa cognoscitivo para ayudar a dirigir la evaluación de las situaciones de crisis.

Por último, como con los lineamientos reflexivos de contacto psicológico, no es digno de mención contar de modo simple la historia, en términos muy concretos, a alguien que escucha con interés, con frecuencia produce lo mismo alivio emocional que comprensión (de parte del cliente) acerca de qué necesita hacerse para sortear la crisis. El aspecto de información —acopio de los primeros auxilios, entonces, puede tener un beneficio terapéutico inmediato para el paciente, y lo mismo auxilia al asistente que al paciente en la planeación de los próximos pasos.

Análisis de posibles soluciones

El tercer componente de los primeros auxilios psicológicos implica la identificación de un rango de soluciones alternativas tanto para las necesidades inmediatas como para las que pueden dejarse para después, identificadas de manera previa. Como lo indica el cuadro 6-1, el asistente adopta un enfoque paso a paso, al preguntar primero acerca de qué se ha intentado ya, para entonces

Apartado 6-1

PRIMEROS AUXILIOS PSICOLÓGICOS CON PACIENTES BAJO EL INFLUJO DE ALCOHOL Y OTRAS DROGAS

La presencia de alcohol y otras drogas complica cualquier crisis. Los extremos en el funcionamiento CASIC son la norma en estas situaciones, y la evaluación puede presentar un reto para los asistentes. El efecto de los agentes químicos sobre el funcionamiento cognoscitivo hace difícil para el paciente responder preguntas tan cruciales como: ¿cuándo y de cuál droga se ha ingerido, y hace cuánto tiempo? Algunas veces es difícil diferenciar entre la embriaguez y enfermedad mental, puesto que los síntomas pueden ser reflejo de uno de los dos. Para complicar aún más el cuadro, muchos adictos mezclan sustancias con alcohol. También, las drogas disponibles en el decenio de 1990 no son las mismas que existían hace 20 o 30 años. Se han desarrollado nuevas variedades de antiguas drogas, como la cocaína crack, que se fuma y produce una reacción adictiva más pronta y más intensa que la cocaína en otras variedades.

Un repaso de la bibliografía sobre la adicción a droga y alcohol sugiere las siguientes pautas para los consejeros que otorgan los primeros auxilios psicológicos a estos individuos:*

1) De manera rutinaria averiguar acerca de si los pacientes han ingerido o no alcohol u otras drogas (esto incluye observar el comportamiento del paciente, y preguntar a los familiares/ amigos que lo acompañan); 2) atender a los indicadores físicos comunes para la adicción a sustancias (somnialecia y cabeceo; pupilas fijas o dilatadas; piel sonrojada, húmeda o seca;

* Véase Cohen y Marcos (1989); Ellis, Mcinerney, DiGiuseppe y Yeager (1988); Foreman y Zerwekh (1971); Gallant (1982); Mendelson y Meilo (1979); Nace (1987); O'Brien y Cohen (1984); Robbins, Katz y Stern (1985); Safer (1987); Schwartz y Smith (1988); Washton y Gold (1987).

Apartado 6-1 (continuación)

marcas de quemaduras o inserción de agujas; fracturas, y dificultades para la coordinación); indicadores **conductuales** (simpleza, hablar apresurado, alborotamiento y agresividad), y cambios **emocionales** (euforia, tranquilidad, conciencia exaltada, incremento en la percepción sensorial, lo mismo irritabilidad, ira, depresión, angustia, ansiedad, nerviosismo y paranoia) (Robbins, Katz y Stern, 1985); 3) recordar que el peligro de muerte se incrementa con la presencia del alcohol y las drogas, y puesto que la capacidad de juicio empeora, el comportamiento con frecuencia está fuera de control y es imprevisible y los sentimientos (ira, ansiedad y depresión) se exaltan; 4) buscar asistencia médica (disponible en las salas de urgencia de los hospitales) ante cualquier indicio de sobredosis; 5) al hablar con una persona bajo la influencia de sustancias químicas: a) no sobreestime al paciente, en vez de eso háblele de manera tranquila y apoyadora; b) apártese de la plática crítica o condescendiente (un problema para algunos asistentes, puesto que los pacientes intoxicados con frecuencia evocan el resentimiento y los juicios por parte de los demás); c) apártese de la resolución de problemas que provoca confrontaciones, puesto que no es muy probable que haya un cumplimiento terapéutico sino hasta que la persona está sobria; d) dé pasos para reducir el peligro de muerte, lo que puede incluir mantener a la persona en el ambiente del tratamiento hasta que se le desintoxique por completo, o hasta encontrar a alguien sobrio para llevarla a su casa; 6) reconocer que la evaluación completa (que incluye si la persona tiene o no un serio problema de farmacodependencia, por oposición a un periodo corto de fuerte consumo ante la crisis principal) puede tener que esperar hasta que se desintoxique, a la persona; 7) incluir un examen completo del episodio de uso de fármacos, como parte de la intervención en crisis de segunda instancia (terapia para crisis); 8) reconocer que la adicción a sustancias químicas puede ser una interferencia mayor en el proceso de resolución de la crisis (capítulo 8 de esta obra), y que el tratamiento para la adicción a sustancias sea probablemente un componente determinante de la terapia para crisis.

llevar a la persona en crisis a generar alternativas, seguido por lo que el asistente añade como otras posibilidades. Se analizan los más y los menos (o las ganancias y pérdidas) de cada solución. Después aquellos son sintetizados y jerarquizados de modo adecuado a las necesidades inmediatas y postergables, identificadas con anterioridad.

Al seguir un principio básico de la intervención en crisis (capítulo 5), ponemos a la gente a hacer tanto como pueden por sí mismos, incluso si sólo es para generar alternativas acerca de qué hacer en esta situación particular. La premisa es que la falta de ayuda puede controlarse al alentar al paciente a generar ideas acerca de cuál es el siguiente paso, es decir, auxiliarlo a obrar a partir de una posición de fortaleza antes que de debilidad. Esto puede evolucionar a partir de hacerle preguntas acerca de cómo ha tratado problemas previos. Sólo después de analizar las sugerencias del cliente, el consejero se asocia en una lluvia de ideas para generar otras soluciones al problema.

Otras dos cuestiones del proceso merecen mencionarse aquí. La primera es la importancia de adiestrar a algunos pacientes para aun considerar la idea de que existen posibles soluciones. El consejero tal vez tendría que estructurar el análisis con comentarios como: "Consideremos tan sólo lo que pasaría si tú (hablaras con ella, te vas a casa esta noche, llamas a la guardería infantil, llamas

a tus padres, etc.)? ¿Qué puede pasar? En tales casos, el consejero hace un espacio, en el proceso de los primeros auxilios psicológicos, para opciones no intentadas y desechadas prematuramente, y guía al paciente a considerarlas por completo. De modo similar se le puede preguntar: ¿Qué tipo de soluciones puede intentar alguien más? Piensa en alguien que pueda saber qué hacer —¿cuáles serían las ideas de esa persona? Una segunda cuestión es la importancia de analizar los obstáculos para la ejecución de un plan en particular; por ejemplo, la modalidad no asertiva como obstáculo para la confrontación con el cónyuge, o no tener un automóvil como impedimento para comprometerse con la orientación individual. Los consejeros no pueden dejar tales asuntos al azar. En cambio, ellos piensan por adelantado ante los posibles obstáculos y asumen la responsabilidad de ver que éstos se encaucen antes de desarrollar un plan de acción.

El cuadro 6-1 establece el objetivo de este componente como la identificación de una o más soluciones para contrastarlas tanto con las necesidades inmediatas como con las posteriores. Esto en especial es cierto para las primeras. Algunos pasos factibles deben identificarse para encauzar las necesidades más presionantes. Los primeros auxilios psicológicos no están completos hasta que se identifiquen estos pasos. Más allá, en la mayoría de los casos (con excepción de aquéllos en que el paciente está tan confundido que no puede participar en el proceso), debería existir un acuerdo entre el paciente y el consejero acerca de la aceptabilidad de las soluciones que se escogieron. Si esto no se ha cumplido, entonces es probable que no se haya analizado algún “obstáculo”, lo que indica la necesidad de hablar más acerca de los parámetros del problema, las soluciones y/o la confrontación entre ambos.

Ejecución de la acción concreta

Relacionado directamente con la acción y la orientación hacia las metas, el cuarto componente de los primeros auxilios psicológicos implica ayudar a la persona a ejecutar alguna acción concreta para manejar la crisis. El objetivo es en realidad muy limitado: no es más que dar el mejor paso próximo, dada la situación. Según el cuadro 6-1, esto significa la ejecución de lo aprobado acerca de la(s) solución(es) inmediata(s), encaminada(s) a tratar con la(s) necesidad(es) inmediata(s). El paso de acción puede ser tan simple como un acuerdo para verse al día siguiente, o tan complicado como iniciar la hospitalización de urgencia.

Es importante recordar que queremos que el paciente haga tanto como él/ella sea capaz de hacer. Sólo cuando las circunstancias deterioran severamente la capacidad de un paciente para actuar, un consejero toma un papel activo, y aun entonces, esto se hace de manera gradual.

Según los principales factores (letalidad y capacidad de la persona en crisis para actuar en su propio beneficio), el asistente toma una actitud facilitadora o directiva en la ayuda al paciente para tratar con la crisis. Si la situación tiene una alta letalidad (peligro para el paciente, para el asistente o para alguien más), o si la persona no es capaz de cuidar de sí misma (está ebria o tan perturbada emocionalmente como para estar indispuesta), entonces la actitud del asistente es directiva. Cuando no existe peligro para sí mismo o para otros, y cuando una persona, aunque esté perturbada emocionalmente, es todavía capaz de conducir a casa, telefonar a su cónyuge, permanecer un largo fin de semana, entonces el papel del asistente es más facilitador que directivo.

Para aclarar aún más estas distinciones (cuadro 6-1) podemos pensar en la actitud facilitadora como aquella en la que: 1) el asistente y el paciente hablan acerca de la situación, pero, 2) el paciente toma la principal responsabilidad por cualquier acción. Aún más, cualquier; 3) convenio con respecto a la acción es un

Apartado 6-2

ASESINATO DE UN NIÑO DE SEIS AÑOS EN UN HOSPITAL

SPRINGFIELD, Mass. (AP).- Rose Lombardi trató desesperadamente de rescatar a su hijo de seis años, cuando ella vio a un hombre blandir un cuchillo de hoja delgada para deshuesar, sobre aquel. Pero cuando aquello terminó, Anthony Lombardi estaba muerto y la señora Lombardi y otras cuatro personas habían sido heridas en una sangrienta parranda de acuchillamientos en el hospital.

William B. Robinson, un antiguo empleado de una fábrica de helados, recibió cargos de asesinato y ocho juicios por asalto con una arma peligrosa, y fue hospitalizado bajo custodia policiaca después del accidente del lunes.

Su hermana dijo que el comportamiento violento apareció un día después de que Robinson, de 42 años, visitara el hospital, en busca de ingresar y con la amenaza de que podría matar a alguien.

"Si lo hubiera admitido en el hospital esto nunca habría pasado", dijo Edna Hooks. "Estas personas no hubieran sido heridas. El amenazaba con matar a todos los que se cruzaran por su camino".

Según los guardias de seguridad en la Unidad Hospitalaria de Springfield en el Centro Médico de Bay State, el hombre entró a la sala de urgencias hacia las tres de la mañana, asíó a una mujer y comenzó a acuchillarla. El guardia Harold Ferrier, de 62 años, pidió ayuda por radio, antes de ser acuchillado por la espalda.

Bishop (sic) escuchó el llamado que decía "¡alguien ha acuchillado a todos aquí!", y corrió hacia allá. Él dijo que encontró al hombre fuera del área de ambulancias, agazapado, con el pequeño Lombardi en sus brazos.

Cuando Bishop dijo al hombre que soltara el cuchillo, el agresor bajó al niño y embistió. "¡Soy el rey, soy el rey!", gritaba. "Lo hice. ¿Qué harás tú ahora?".

La señora Lombardi, de 30 años, originaria de Agawam, fue hospitalizada en condición estable con heridas de cuchillo, que recibió cuando trató de salvar a su hijo. La policía dijo que ella y su hijo habían ido al hospital a recoger a un paciente.

Junto con Ferrier y la señora Lombardi, tres pacientes femeninas fueron sometidas a tratamiento por heridas de cuchillo. La policía dijo que la violencia comenzó una hora antes, en la casa de Robinson.

El teniente Jonh Coville dijo que Robinson irrumpió en un baño y arrojó un limpiador cáustico para drenaje a su esposa, Norma, y le prendió fuego a ella y a su nieta de cinco años, Shandolyn Reynolds. Entonces él acuchilló a su esposa, dijo el policía, y se encaminó hacia el hospital.

La señora Robinson estaba en condiciones favorables y la señorita Reynolds en buen estado, en la unidad Wesson de Baystate.

Robinson, quien recibió quemaduras de segundo y tercer grados en sus brazos y pecho por el agente químico, estaba en condición estable en el mismo hospital.

Fuente: "Six-year-old boy slain at hospital", en *The Columbia Record*, 24 de junio de 1980, *United Press International* (UPI). Reproducido con autorización.

asunto que implica sólo al asistente y al paciente. Por ejemplo, una paciente y el consejero pueden hablar y entonces acordar que sería bueno para ella primero hablar con su marido por teléfono antes de tomar cualquier decisión importante acerca de abandonar el hogar o regresar a él, este fin de semana. Ella sola, de cualquier modo, haría la llamada telefónica, y entonces informaría al consejero cuál fue el resultado. El convenio implica sólo a los dos, al consejero y al paciente.

Apartado 6-3

APARENTEMENTE UNA MADRE "SE RAJÓ"

Mount Clemens, Michigan (UPI).- Una mujer divorciada, del área de Detroit, detenida por el asesinato de sus tres hijos, formuló un testamento y, en apariencia, planeó quitarse la vida, pero "se rajó", según dijeron el sábado los detectives.

Patricia Dueweke afrontaba tres cargos por asesinato en primer grado al disparar contra su hija Cynthia, de 16 años, y sus hijos Mark, de 15, y Karl, que el viernes hubiera cumplido 13 años. La mujer fue detenida sin derecho a fianza en la cárcel del condado de Macomb.

La policía especuló que la señora Dueweke esperó a que sus tres hijos regresaran a casa de la escuela, y le disparó a uno por uno con una pistola magnum .357 de seis tiros, que ella había adquirido después de su divorcio, el 23 de agosto.

Al parecer, la mujer pasó toda la noche con los cadáveres, y entonces telefoneó a su esposo, Ralph, el viernes por la mañana, para notificarle de los disparos. Dueweke estaba en la casa cuando llegó la policía.

"Ella había planeado matarse, pero se rajó", dijo el teniente Lloyd Rivard, jefe de detectives en el Departamento de Alguaciles del Condado de Macomb. "No pudo hacerlo".

Cuando la policía llegó a la casa halló a la mujer cuando "escribía un testamento en el que le dejaba todo a su esposo. Ella especificó su elección de una cierta funeraria", manifestó el detective-sargento Gail Caudle.

La policía dice que hallaron en la casa 25 casquillos de bala percutidos, algunos de ellos en el sótano, donde la señora Dueweke, en apariencia, había colocado un blanco para practicar con la pistola.

Un amigo dijo que la señora Dueweke, de 42 años, había estado abatida por su divorcio y por la perspectiva de criar ella sola a sus hijos.

"Ella no estaba segura de su futuro, porque no tenía capacitación para trabajar", dijo Roger Gill, un vecino contiguo y amigo por largo tiempo de la mujer y de su ex marido, un trabajador social de escuela.

Los vecinos dijeron que los Dueweke eran activos en los asuntos escolares y llevaban una vida tranquila antes del divorcio. Disfrutaban de acampar y con frecuencia se les veía remar en canoa en el río Clinton, que corría cerca de su casa.

"Ella era, ni más ni menos, una vecina súper buena", dijo Caudle. "Ella era una persona tímida, que se guardaba todo para sí misma y nunca le creaba problemas a nadie".

Fuente: "Mother Apparently 'Chickened Out'" en *The Columbia Record*, 23 de septiembre de 1979, *United Press International* (UPI). Reproducido con autorización.

Bajo una actitud directiva, de cualquier manera, el enfoque es un poco diferente. Aunque el 1) hablar es de nuevo entre el paciente y el asistente, la 2) parte de la acción puede incluir al asistente lo mismo que al paciente. De manera similar, el 3) convenio para la acción puede implicar a otros; por ejemplo, el cónyuge que no está presente durante la sesión inicial, u otra institución de servicios (una de bienestar infantil, la policía, personal hospitalario).

Existen otras diferencias entre las actitudes de acción facilitadora y directiva. Como lo indica el cuadro 6-1, los enfoques facilitadores pueden ir desde escuchar de manera activa hasta dar consejos. Lo primero significa de manera primordial escuchar y volver a reflexionar de nuevo sobre el contenido del mensaje a través de las varias fases del análisis. En otros casos, la actitud facilitadora incluye consejos o que el asistente abogue por un particular curso de acción, por ejemplo: "Me preocupa lo que pueda pasarte. De veras creo que tú deberías..."

Muchas veces el consejo tiene tanto que ver con los pensamientos como con el comportamiento, y cuando el asistente proporciona nuevas indicaciones o vías para definir el problema. Para la mayoría de la gente la extrema desorganización y el trastorno característicos de las crisis son lo mismo atemorizantes que nuevos. A falta de maneras de conceptualizar y entender la experiencia, muchos pacientes en crisis hablan de estar temerosos de "volverse locos", "hacerse pedazos", "perder el control", como si sus sentimientos fueran signo de enfermedad mental.

El terapeuta, entonces, tiene la oportunidad/responsabilidad de proveer indicaciones que son lo mismo puntuales que facilitadoras para la resolución de la crisis. En tales situaciones no es infrecuente para un terapeuta establecer lineamientos como: "Tú puedes pensar que estás enloquecido o enfermo de la mente, pero no creo que lo estés", o, "dado que ha pasado todo esto, me sorprendería que no te sintieras desorganizado, confuso, sin ayuda. Me parece que presentas más bien una respuesta normal a incidentes anormales. Tú sabes, me preocuparía por ti si no reaccionaras de manera tan fuerte a todo esto". El lenguaje del terapeuta es determinante, puesto que la manera en que los pacientes conceptualizan su dolor juega un importante papel en la adaptación subsecuente. La gente que se etiqueta a sí misma como enferma de la mente, con frecuencia impone límites a su recuperación posterior. Por otra parte, la gente que visualiza su trastorno y desorganización como algo temporal y esperado para la gente normal cuando las circunstancias son graves, puede liberar energía creativa hacia la superación de la crisis, para entonces desarrollar una visión esperanzada de su propio futuro.

La acción directiva se ordena a partir de la movilización activa de los recursos sociales para tomar una acción muy dominante (por ejemplo, la hospitalización de urgencia de un suicido). Tanto como el paciente es incapaz de dar los pasos necesarios para atenuar la situación, ganar tiempo o cumplir los enlaces con los recursos de ayuda/sostén (lo mismo en la familia que en una institución), el consejero necesita o implicar a alguien más, o hacerlo por sí mismo para, de esta manera, controlar los efectos inmediatos. En el segundo caso, el consejero actúa para asegurarse que se da el siguiente paso necesario. Un ejemplo de esto sería sacar de su casa a un niño maltratado o proporcionar contacto inmediato y constante para una persona homicida/suicida, cuando todas las demás vías han fallado. De modo congruente con nuestro enfoque

gradual, tal acción ocurriría sólo cuando todas las demás posibilidades restrictivas han sido consideradas o intentadas, y cuando el alto riesgo indica que la situación no puede dejarse como está. Daremos una explicación más detallada de cómo evaluar la mortalidad, así como pautas para iniciar acciones directivas más adelante, en este capítulo. Por ahora, es importante destacar que, en las situaciones de crisis, algunas acciones directivas/de control se legitiman en la continuidad del comportamiento del asistente.

No se necesita decir que la actitud directiva en el trabajo de crisis saca a la luz numerosos aspectos importantes respecto a lo ético y lo legal. Con fundamento en nuestros criterios para la acción directiva del consejero (alta mortalidad, incapacitación del paciente), existen algunas pautas importantes.

1. Cualquier acción del consejero debe hacerse dentro de las leyes existentes. Es incumbencia de los trabajadores para crisis estar conscientes de las leyes de su comunidad que se relacionen de manera directa con su trabajo. Por ejemplo, en la mayoría de los estados, es requerimiento legal para los trabajadores de los servicios humanitarios (si no es que también para los ciudadanos ordinarios) informar a las autoridades cualquier conocimiento de maltrato a niños. De manera similar, la mayoría de las comunidades tienen leyes que protegen los derechos de los ciudadanos con respecto a la hospitalización involuntaria de urgencia. El criterio de “peligro para sí mismo o para otros” es común para muchas jurisdicciones, como se fundamenta para la intervención directiva/de control en casos de crisis.
2. Como se sugirió antes, las intervenciones de control ocurren sólo después que todo lo demás se ha hallado deficiente.
3. A partir de los precedentes legales y el sentido común, la confidencialidad en un entorno de terapia necesita ser enmendada para encuadrar con otras realidades comunitarias (Bersoff, 1976, con respecto a: *Tarasoff vs. Regents of the University of California*). Una amenaza física a la vida humana (la propia u otra) toma precedencia sobre la lealtad suprema a la confidencialidad en el convenio de ayuda.
4. Por último, al conceptualizar todos los planes de acción como parte de un convenio (lo mismo si éste está escrito o no) entre las partes implicadas (paciente, consejero, familia, institución), los consejeros pueden otorgar tanto claridad como protección al proceso. El comprometerse en un convenio con modelos de primeros auxilios psicológicos remite a los acuerdos alcanzados entre el asistente, la persona en crisis y cualesquiera otra de las partes relevantes. En casos extremos, el convenio para la acción implica un componente legal, por ejemplo, cuando un juez firma una orden para la hospitalización de urgencia de un psicótico o una persona suicida peligrosa. Con frecuencia, de cualquier manera, el convenio no es un documento legal escrito, pero es, en cambio, verbal, y refleja el acuerdo entre las partes implicadas, acerca de qué se hará. De modo mínimo, esto implica una nueva declaración verbal entre el asistente y la persona en crisis acerca de quién dará cuáles pasos siguientes, y por qué razón.

Antes de tomar cualquier acción directiva, los consejeros deberán pensar acerca de quién la ejecutará, hacia qué fin, por cuánto tiempo, con qué riesgos y con qué

salvaguardas. Cada esfuerzo debería hacerse por una cualidad “sobre la mesa” que, caracterice a estas acciones; por ejemplo; “Si tú no dejas que los del bienestar infantil visiten tu casa, entonces yo mismo debo llamarlos. Ésta es la razón por lo que...”.

El cuadro 6-1 indica que el “convenio para acción”, en una actitud facilitante, implica sólo a dos personas (el asistente y la persona en crisis), pero que, bajo una actitud directiva, esto puede implicar a tres partes. Al dar una calidad contractual a los primeros auxilios psicológicos, nuestra intención es asegurar, al menos para una de las personas en el proceso, que están presentes las protecciones adecuadas, y que existe una estructura conductiva hacia la retroalimentación y el seguimiento.

Seguimiento

El último componente de los primeros auxilios psicológicos implican el extraer información y establecer un procedimiento que permita el seguimiento para verificar el progreso. Como indica el cuadro 6-1, la principal actividad del asistente aquí es especificar un procedimiento para que él y el paciente estén en contacto en un tiempo posterior. El seguimiento puede suceder mediante un encuentro cara a cara, o por teléfono. Es importante especificar quién llamará a quién, o quién visitará a quién, lo mismo que el tiempo y lugar para el contacto. Todo esto encaja en lo que puede llamarse “contrato para recontactar”. Los primeros auxilios psicológicos no se completan sino hasta que tales procedimientos han sido acordados.

El objetivo del seguimiento es, ante todo, completar el circuito de retroalimentación, o determinar si se lograron o no las metas de los primeros auxilios psicológicos: el suministro de apoyo, reducción de la mortalidad y cumplimiento del enlace con fuentes de apoyo. Además, el seguimiento facilita otros pasos hacia la resolución de la crisis. Esto permite al asistente el hacer operativas las soluciones posteriores, ya descritas (como la remisión a una subsecuente terapia para crisis).

En cada caso, existe una verificación de si la solución inmediata fue apropiada o no para la necesidad inmediata. Si las necesidades inmediatas fueron confrontadas con una de las soluciones inmediatas acordadas, seguido esto por los pasos de acción concreta, y se ha completado el enlace para las necesidades posteriores, entonces está completo el proceso y termina la responsabilidad del consejero/asistente. Si, por otra parte, estas condiciones no se han cumplido (por ejemplo, si la acción acordada no ayudó de la manera que se pretendía), entonces el asistente regresa al paso 2 (analizar las dimensiones del problema), y reexamina la situación en su estado actual. El proceso continúa entonces a través de las posibles soluciones, la acción concreta y el seguimiento.

RESPUESTA A LAS AMENAZAS DE SUICIDIO U HOMICIDIO: VALORACIÓN DE LA MORTALIDAD

Como en el primer contacto de ayuda a la persona en crisis, los primeros auxilios psicológicos incluyen una valoración de si la persona está o no tan trastornada,

CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

Algunas consideraciones son importantes al aplicar a las situaciones de crisis los cinco componentes de los primeros auxilios psicológicos.

1. Es útil hacer uso de los cinco componentes como un marco conceptual o “mapa cognoscitivo” para orientar la conducta del asistente (lineamientos, preguntas, acciones). Los pasos no necesitan, de cualquier manera, tener lugar uno después del otro de modo secuencial. Esto sería artificial puesto que muchas veces el proceso comienza con hablar de las soluciones, más adelante se mueve hacia la definición del problema, entonces regresa a las soluciones, y así en lo sucesivo. También, el lineamiento de asistente puede ser útil bajo más de un componente. Por ejemplo, un lineamiento empático (de contacto) puede también servir para examinar de manera más amplia parámetros del problema. También, una línea de investigación sobre las dimensiones del problema puede tener posibles soluciones muy pronto.

En lugar de pasos secuenciales, entonces, los componentes se utilizan mejor como mapa cognoscitivo o una guía para los lineamientos del asistente. Los asistentes deberían preguntarse a sí mismos en todo momento: “¿Qué clase de contacto he logrado con esta persona? ¿Qué tan bien he examinado las opciones del problema? ¿Están en competencia las posibles soluciones con las necesidades ordenadas de modo jerárquico? ¿Qué acciones concretas necesita tomarse? ¿Quién las tomará? ¿Soy claro con respecto al seguimiento?”.

Tal averiguación recuerda a los asistentes que tienen responsabilidades en cada rubro. Nuestro supuesto es que, tanto como se descuide uno de los componentes de los primeros auxilios psicológicos, la intervención está incompleta. No es suficiente, por ejemplo, el simple otorgamiento de comprensión empática a un paciente con aturdimiento emocional. De cualquier modo, al pensar en los cinco componentes como un mapa cognoscitivo o guía de viaje, el trabajador para crisis puede verificar sus actividades en cualquier momento durante el proceso de intervención. Al terminar el contacto, el trabajador puede proceder a una verificación mental, para ver si se dejó fuera alguna parte y ésta ahora necesita atención.

2. Otro uso de los cinco componentes es auxiliar a los asistentes cuando la intervención parece empobrecerse. Así como este marco puede ayudar a un trabajador a decidir qué hacer en lo subsecuente, también es útil para diagnosticar las dificultades en el proceso de asistencia. Por ejemplo, un paciente puede resistirse a cualquier discusión de las acciones concretas para encauzar la crisis. El paciente puede lo mismo dar numerosos “Sí, pero” o hablar acerca de cómo nada de lo sugerido funcionará. Esto con frecuencia es una indicación lo mismo de que el trabajador necesita emplear más tiempo en explorar las dimensiones del problema o de que necesita, simplemente, poner más atención para hacer buen contacto con el paciente. Muchas veces, cuando los pacientes sienten que no se les escucha o comprende en medio de una situación aflictiva en lo emocional, se resistirán a las tentativas de solución para el

problema. Cuando las cosas no van bien en el proceso de asistencia, los trabajadores pueden necesitar un retroceso. La estructura de los primeros auxilios proporciona claves en áreas dentro de las cuales refugiarse de manera temporal hasta que el proceso se distienda.

3. Aunque cada uno de los componentes ha sido abordado en gran detalle, las metas de los primeros auxilios psicológicos son limitadas. El proceso completo es sólo un primer paso hacia la resolución de la crisis. Al evaluar su desempeño, los trabajadores deberían tener en mente las submetas: otorgar apoyo, reducción de la mortalidad, enlazamiento con otros recursos. También, como un breve (de algunos minutos a algunas horas) primer paso, los asistentes pueden moverse muy rápido a través de varios componentes y emplear más tiempo en uno u otro según las circunstancias. Una frase (o una alusión de soslayo) puede servir para establecer contacto psicológico entre personas que ya se conocen una a la otra, con la mayor parte del tiempo consagrada a generar soluciones viables. En otros casos, justo lo contrario puede ser cierto —se puede consagrar una cantidad considerable de energía hacia la comunicación

Cuadro 6-2. Qué hacer y qué no hacer en los primeros auxilios psicológicos

	Qué hacer	Qué no hacer
1. Contacto	Escuchar de manera cuidadosa Refleja sentimientos y hechos Comunicar aceptación	Contar tu “propia historia” aun Ignorar sentimientos o hechos Juzgar o tomar partido
2. Dimensiones del problema	Plantear preguntas abiertas Pedir a la persona que sea concreta Evaluar la mortalidad	Depender de preguntas de sí/no Permitir abstracciones continuas Soslayar las señales de “peligro”
3. Posibles soluciones	Alentar la lluvia de ideas Trabajar de manera directa por bloques Establecer prioridades	Permitir la visión de pasar por un túnel Dejar obstáculos sin examinar olerar una mezcla de necesidades
4. Acción concreta	Dar un paso cada vez Establecer metas específicas de corto plazo Hacer confrontaciones cuando sea necesario Ser directivo, si, y sólo si, debes hacerlo	Intentar resolverlo todo ahora Realizar decisiones que comprometan por largo tiempo Ser tímido Retraerse de tomar decisiones cuando parezca necesario
5. Seguimiento	Hacer un convenio para recontactar. Evaluar los pasos de acción	Dejar detalles en el aire, o asumir que el paciente continuará la acción del plan por sí mismo Dejar la evaluación a alguien más

con alguien que ha cortado el contacto con sus amigos y aliados potenciales. En suma, los asistentes trabajan dentro de los cinco componentes, en tanto que el tiempo y energía que se empleen en cada uno de ellos variará con las circunstancias; además, esto se realiza con una visión de la estrecha e importante meta de restablecer el enfrentamiento.

4. El formato de primeros auxilios de este capítulo puede utilizarse como una guía para el proceso de supervisión en las instituciones de servicios humanitarios. Esto proporciona un marco dentro del cual criticar el desempeño de un trabajador/estudiante. Por ejemplo: ¿Qué tan bien hiciste contacto con esta persona? ¿Fuiste capaz de identificar ambos tipos de soluciones, las inmediatas y las posteriores? Al final de la conversación ¿ustedes dos fueron claros acerca de cuál sería el mejor paso próximo? ¿Se evaluó la mortalidad? ¿Se especificaron los procedimientos para el seguimiento? Un supervisor que utiliza los cinco componentes para analizar el trabajo de un estudiante verifica el desempeño en el caso inmediato, y al mismo tiempo instruye sobre un modelo que el estudiante pueda utilizar más tarde para la autocrítica.
5. Por último, el modelo de los primeros auxilios psicológicos puede utilizarse en la investigación para codificar el proceso de intervención en crisis de primera instancia en estudios de avance/resultado. En el capítulo 5 resaltamos un mayor criticismo de la investigación existente acerca de intervención en crisis, a saber, que con mucha frecuencia las variables del proceso se especifican de manera inadecuada (lo mismo de modo muy vago que muy amplio) o, aun cuando son específicas, están incompletas. El capítulo 21 proporciona sugerencias para el uso de este sistema en la investigación.

EN SÍNTESIS

En este capítulo hemos identificado las estrategias o componentes de los primeros auxilios psicológicos, y especificamos el comportamiento del asistente y los objetivos implicados en cada uno. Para el proceso de hacer que cobre vida de manera más completa necesitamos verlo en acción, para la aplicación testimonial de los cinco componentes en los ejemplos casuísticos. El capítulo 7 cumple esta función al examinar aplicaciones de los primeros auxilios psicológicos en crisis circunstanciales y para el desarrollo que son representativas, y al precisar con más amplitud los puntos de elección determinantes para el asistente en cada una. Los capítulos 8 y 9 completarán nuestro modelo amplio de intervención en crisis al examinar lo que pasa después que se han suministrado los primeros auxilios psicológicos: el uso de la terapia multimodal para crisis (intervención de segunda instancia) para dar los próximos pasos importantes hacia el facilitamiento de la resolución de la crisis. ■

C. EJERCICIOS

1. De acuerdo con el *Manual de entrevista*, explique lo que significa identificar los estados de ánimo en el encuentro con un peticionario o peticionaria.

2. Mencione tres elementos indispensables de la entrevista, según el manual de la CDHDF sobre el tema.

3. ¿Qué significa escuchar la demanda y apalabrarla, según el *Manual de entrevista*?

4. Según Slaikeu, indique cuál es la meta principal y las submetas en los primeros auxilios psicológicos.

5. Señale cuál es el objetivo primario del asistente en los primeros auxilios psicológicos, de acuerdo con Slaikeu.

6. Según Slaikeu, señale cuáles son los cinco pasos o componentes de una intervención de primera instancia.

- | | |
|----|----|
| 1. | 4. |
| 2. | 5. |
| 3. | |

7. Explicar qué implica la realización del contacto psicológico, de acuerdo con Slaikeu.

8. Relacione con una línea según corresponda las características pertenecientes al comportamiento facilitador o directivo en una intervención de primera instancia.

Actitud facilitadora

No existe peligro para el sujeto.

El contrato para la acción puede incluir a la familia y a otros recursos comunitarios.

Actitud directiva

Es conveniente cuando la persona no es capaz de actuar en su propio beneficio.

La responsabilidad de la acción recae en la persona y no en el asistente.

9. En el Examen de la dimensión del problema, desarrolle los aspectos a indagar en el presente de la persona en crisis, de acuerdo con Slaikeu.

10. Complete el siguiente cuadro.

Qué hacer y qué no hacer en los primeros auxilios psicológicos

	Qué hacer	Qué no hacer
1. Contacto		<ul style="list-style-type: none">- Contar tu "propia historia".- Ignorar sentimientos y hechos.- Juzgar o tomar partido.
	<ul style="list-style-type: none">- Plantear preguntas abiertas.- Pedir a la persona que sea concreta.- Evaluar peligro de vida.	
3. Posibles soluciones	<ul style="list-style-type: none">- Alentar la lluvia de ideas.- Trabajar de manera directa por bloques.- Establecer prioridades.	

D. AUTOEVALUACIÓN

1. El propósito de una entrevista diagnóstica es:

- a) Determinar la posibilidad del servicio institucional que requiere de la veracidad de lo denunciado.
- b) Permitir mediante el conocimiento de los sucesos allegarnos de los elementos necesarios para prever posibles soluciones al problema.
- c) Valorar el problema para ubicar aquello que permite determinar si lo planteado es de competencia de la institución.
- d) Ubicar los elementos para desmembrar las partes que configuren una panorámica general y particular del problema.

2. En cuanto a la escucha, a fin de comprender la naturaleza del problema planteado por el peticionario o peticionaria, es importante:

- a) Escuchar con atención, sin hacer gesticulaciones, siempre manteniendo una actitud profesional.
- b) Escuchar lo necesario para ubicar lo urgente.
- c) Realizar el trabajo en el menor tiempo posible para agilizar el paso de los procedimientos que intervienen en la elaboración de una queja.
- d) Tomar en cuenta que no siempre el peticionario o peticionaria sabe la naturaleza de su problema.

3. La entrevista, desde la perspectiva de los derechos humanos, es posible a partir de:

- a) Un vínculo profesional, ético y humano, es decir, una relación basada en un proceder competente y comprometido con el otro.
- b) Definir los principales problemas y así dar marcha al proceso de una queja.
- c) Una actitud directiva que involucre a la o el entrevistador en las decisiones.
- d) Un encuentro profesional de un servidor público o servidora pública.

4. Según Caplan y otros teóricos, las crisis vitales se caracterizan por:

- a) Romper el equilibrio homeostático en la vida de un individuo.
- b) Ser procesos comunes al ciclo vital.
- c) Un colapso de las capacidades de solución de problemas y enfrentamiento que antes eran adecuadas.
- d) Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a lo esperado por el sujeto.

5. Es una de las submetas de los primeros auxilios psicológicos, según Slaikeu:

- a) Escuchar empáticamente.
- b) Definir el problema y las soluciones posibles.
- c) Reducir la mortalidad.
- d) Asistir en la ejecución de pasos concretos.

6. Realizar el contacto psicológico como primer paso en los primeros auxilios psicológicos, incluye el siguiente comportamiento en el asistente:

- a) Sintetizar y reflejar los hechos y sentimientos.
- b) Asegurar la identificación de la información.
- c) Preguntar al paciente qué es lo que ha intentado hasta ahora.
- d) Indagar el pasado inmediato.

7. Es una conducta que no debe tener el asistente en una intervención de primer orden:

- a) Plantear preguntas abiertas.
- b) Establecer prioridades.
- c) Alentar la lluvia de ideas.
- d) Juzgar o tomar partido.

8. Analizar las posibles soluciones tiene como objetivo central:

- a) Lograr que el sujeto pueda expresar los pensamientos confusos.
- b) La identificación de una o más soluciones para contrastarlas tanto con las necesidades inmediatas como con las posteriores.
- c) Hacer acuerdos para reuniones posteriores y darle seguimiento al caso.
- d) Establecer lineamientos reflexivos.

9. Uno de los conflictos que necesita manejarse de manera inmediata en una intervención en crisis es:

- a) La necesidad de asistencia legal.
- b) La terapia individual para crisis.
- c) La rehabilitación vocacional.
- d) El intento de suicidio.

10. Señale cuál de los siguientes es uno de los objetivos de la empatía:

- a) Establecer un convenio para recontactar.
- b) Reducir la intensidad del aturdimiento emocional.
- c) Conocer cuáles son los recursos sociales de la persona.
- d) Ejecutar las soluciones inmediatas.

Módulo IV.
Resolución *noviolenta*
de conflictos en la labor de
promoción y protección
de los derechos humanos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los elementos que componen al conflicto, la naturaleza del mismo y los actores que en él intervienen, para atenderlos y transformarlos positivamente.
- Conocer y aprender a utilizar las herramientas que permiten resolver de manera *no violenta* los conflictos.

A. SÍNTESIS

I. Conceptos básicos para trabajar en la transformación de conflictos

a. El conflicto. Su concepto

Si bien el conflicto es un término que puede representar diversos significados, nos interesa comprender que es la expresión de *la lucha entre al menos dos personas o grupos que persiguen objetivos incompatibles*. John Paul Lederach indica que los dos elementos clave para definir al conflicto son: la existencia de una incompatibilidad de objetivos y la percepción de las personas en torno a que existe una interferencia de intereses, justamente por ello Lederach ubica que el significado de conflicto cuenta con dos niveles, *el de contenido* y *el de relación* (Lederach, p. 494).

El nivel de contenido representa los objetivos e intereses que son los temas sustantivos del conflicto, como puede ser por ejemplo a nivel familiar la custodia de las hijas, en tanto que el nivel de relación representa la interacción entre dos adversarios que contienden y que según su forma de entender o percibir las intenciones y motivos del otro será la intensidad del conflicto.

Culturalmente se ha asociado al conflicto con una carga negativa, sin embargo, es importante tener en cuenta que éstos son una parte natural de la vida, es más, son inevitables y en estos términos una perspectiva positiva del conflicto implica ubicarlos como retos, como un elemento necesario de nuestra vida en sociedad que, en la medida que sea abordado como un desafío, sin duda será una fuerza motivadora de cambio y crecimiento para las partes involucradas, y como una oportunidad para incidir en realidades iguales o parecidas, pues existen conflictos que presentan como causas los mismos factores.

Así, el conflicto es esencialmente un proceso natural de toda sociedad y un fenómeno necesario para la vida humana, que puede ser un factor positivo en el cambio y en las relaciones en la medida que se aborda, se atiende y se transforma. Igualmente puede ser factor de destrucción en caso de que el mismo se niegue o se deje crecer al grado de la polarización antagónica de las partes, lo que, de acuerdo con nuestra historia, ha llegado a generar violencia.

Desde la tarea como servidoras y servidores públicos de derechos humanos nos interesa ubicar que las violaciones a los derechos fundamentales son parte del conflicto y que en estos términos nuestra tarea en la exigencia del respeto, promoción y protección de los derechos incluye la atención y transformación positiva de los conflictos.

b. El conflicto no es sinónimo de violencia. El conflicto se puede tornar violento

Los estudiosos en la transformación de los conflictos y en trabajos para la paz, son contundentes al explicar que la violencia no es un elemento necesario del conflicto. Histórica y culturalmente la humanidad siempre ha asociado conflicto con violencia, sin embargo, si consideramos que el conflicto es parte de la vida y por lo tanto inevitable, nos daremos cuenta que continuamente estamos enfrentado y resolviendo conflictos sin acudir a la violencia (Fisas, p. 533).

Una buena y oportuna intervención en conflictos que no se encuentran en una etapa de crisis o con una intensidad de beligerancia, permite evitar que las partes ubiquen la violencia como una herramienta de lucha. Intervenir a tiempo y de manera adecuada, sin duda alguna permitirá coadyuvar para la construcción de alternativas *noviolentas* para trabajar en la transformación y resolución de los conflictos. En estos términos, es importante tener claro que los elementos conceptuales del conflicto ubican la incompatibilidad de intereses, y así se reconoce que existe una interferencia (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 370).

Como se verá con posterioridad, el elemento clave de todo conflicto es *el poder*. Se debe señalar que aunque existen distintos tipos de poder, no todos llevan consigo una carga negativa. Sin embargo, son justamente las formas negativas de expresión de poder las que generalmente van emparejadas de violencia, razón por la cual siempre al acercarnos al estudio o tratamiento de un conflicto es indispensable ubicar los posibles factores de violencia, y para ello es importante tener en cuenta que hay dos tipos de violencia: la directa y la estructural.

b.i. Violencia directa y estructural como posibles componentes del conflicto

Estudiosos como Fisher, Ludin, Smith y Williams nos indican que si bien es imposible generalizar mediante fórmulas rígidas las causas por las que un conflicto se torna violento, es común que respondan a que los canales para dialogar y solventar los desacuerdos son inadecuados o en su defecto a que el conflicto es ignorado, al grado de que los agravios y ofensas no son escuchados ni abordados, o porque existen causas estructurales de violencia que generan un contexto de inestabilidad, injusticia y temor en la comunidad y en la sociedad, cerrando toda posibilidad de salidas dialogadas (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 372.)

Un conflicto en etapa de crisis se enfoca casi por completo en sus consecuencias destructivas, que generalmente no son más que manifestaciones abiertas de violencia, por lo que es muy importante tener en cuenta que las expresiones de violencia abierta como parte de un conflicto, siempre representan una reacción contra estructuras más violentas, es decir, siempre la violencia se expresa tanto de forma directa como a nivel estructural.

La violencia directa es muy visible; como su nombre lo indica es consecuencia *directa* de la confrontación y de la intensificación del conflicto. Constantemente los medios de comunicación y la realidad misma nos presentan ejemplos de violencia directa ya sea a través de imágenes de guerra, ejecuciones, golpes, etc. En cambio, la violencia estructural es sutil y por lo tanto es peor porque no se presenta a los ojos de todos como la violencia directa, sino que pasa inadvertida, se expresa a través de una estructura social, responde a una forma de llevar las cosas, a una forma institucionalizada de relacionarnos.

En tanto la violencia directa la juzgamos por sus actos (como lo es el agredir, el matar, el lesionar), la violencia estructural la apreciamos por sus consecuencias, por ejemplo la muerte de millones de personas consecuencia de la hambruna ocasionada por la extrema pobreza en ciertas partes del mundo. Por eso autores como Lederach indican que la forma más fácil para poder detectar la violencia estructural es a partir de sus consecuencias y por ello, la violencia estructural sistemáticamente se manifiesta a partir de componentes como la explotación, la marginación, la desigualdad e incluso la fragmentación social (Lederach, pp. 519-520).

En estos términos es muy importante tener en cuenta que la violencia directa muchas veces es justamente consecuencia de la violencia estructural, pues la historia nos enseña que constantemente las personas han reaccionado, ya sea espontáneamente o de forma planificada, contra situaciones generalizadas de injusticia.

Al atender un conflicto, ubicar estos dos niveles de violencia permitirá no sólo comprender mejor el contexto en el que se originó, evolucionó y desarrolló, sino que igualmente nos ayudará a identificar estructuras y actitudes que promueven la violencia; más aún, se logrará identificar a aquellas personas que organizan y se benefician de la violencia. Puntos vitales para la resolución y transformación de los conflictos.

b.ii. Teorías sobre la legitimidad o necesidad de la violencia, la *noviolencia* absoluta y la *noviolencia* activa

Frente a los conflictos que tienen manifestaciones de violencia, ya sea estructural o directa, existen tres teorías en torno al valor que puede tener o que ha tenido la violencia en algunas situaciones como factor de cambio.

Así, por ejemplo, quienes aceptan el uso de medios coercitivos argumentan que hay situaciones en donde la violencia es legítima o se ve necesaria, particularmente cuando ya se agotaron otros medios previos. Esta teoría ha sido sostenida principalmente como argumento de liberación de los pueblos frente a gobiernos autoritarios y represivos que restringen los derechos y libertades al grado de que no hay posibilidad de construir salidas dialogadas o *noviolentas*.

La antítesis de dicha posición ha sido sostener que la violencia nunca y bajo ninguna circunstancia se justifica, pues afirma que los métodos *noviolentos* conllevan mayores posibilidades de tener éxito. Otro argumento en el que se sostiene la teoría de la *noviolencia* absoluta es el que sostiene que acudir a métodos violentos significa reproducir las mismas prácticas contra las que lucha todo movimiento de liberación. Un ejemplo claro de esta forma de pensar es el movimiento de resistencia contra la ocupación china en el Tíbet, encabezada por el Dalai Lama (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 377-378).

Un posición intermedia de construcción reciente y de amplio uso en la defensa y protección de los derechos fundamentales es la teoría de la *noviolencia activa*, que parte de la idea de que la fuerza y la coerción se pueden manifestar a través de actos *noviolentos* que no dañan a las personas, pero que sí son muestra de poder, de unidad y de convicción, como pueden ser una marcha, una manifestación, un mitin, etcétera.

La *noviolencia* activa centra su fuerza en la idea de elevar los costos políticos para las autoridades despertando conciencia social, con la pretensión de potenciar la comunicación fructífera y, a la vez, detener o impedir el comportamiento destructivo.

La *noviolencia* activa se basa en la creatividad de acciones, en buscar medios alternativos para manifestar una opinión pacífica que ayude a construir salidas dialogadas a los

conflictos y no a polarizarlos, busca equilibrar la correlación de fuerzas o la asimetría de poder, por lo que resulta una herramienta útil para la defensa y promoción de los derechos humanos, pues no intensifica los conflictos, sino que fortalece la construcción de salidas dialogadas (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 378).

c. Tipos de conflicto: latente, superficial y abierto

Una vez analizado el concepto de *conflicto*, sus elementos base y la violencia como un factor que puede presentarse, y que necesariamente hay que abordar si forma parte de un conflicto, lo siguiente es ubicar que hay tres tipos genéricos de conflictos: el latente, el superficial y el abierto.

Estamos frente a un conflicto latente cuando aún yace bajo la superficie; no ha emergido quizá porque no es suficientemente trascendente (no trascenderá como conflicto) o, en su defecto, porque necesita ser reconocido por las partes, de tal suerte que emerja y pueda ser atendido de forma adecuada. La situación de conflicto latente debe ser atendida, de lo contrario, ésta se va intensificando bajo la superficie y cuando emerge es porque ya existen factores casi irreconciliables o porque ya hay manifestaciones de violencia. Un conflicto latente no atendido puede echar raíces y profundizarse al grado de la violencia (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 372).

El conflicto en la superficie no tiene raíces o las mismas son poco profundas. En términos de lo establecido por Lederach, es posible que exista un conflicto de relación por haber un malentendido entre las partes, y no un conflicto de contenido justamente por no existir una contraposición de objetivos o intereses, sino que sólo hay una percepción mala o errónea que requiere un buen sistema o medio de comunicación para ser resuelto (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 372).

En contraposición, el conflicto abierto está profundamente enraizado entre las partes, es sumamente visible al grado de que es necesario abordar las raíces o causas del problema, así como sus efectos que se pueden traducir en violencia directa. Existe una incompatibilidad real de objetivos, así como percepciones y actitudes de los actores involucrados sumamente negativas.

Es importante mencionar que ésta es una clasificación genérica y como toda clasificación hay discrepancias y añadidos, dependiendo del autor que se analice. Sin embargo, lo que resulta inapelable y que atienden todos los autores, es que justamente la ignorancia del conflicto es la que ocasiona que tanto los conflictos latentes como los superficiales se conviertan en abiertos. Ignorar un conflicto es permitir que el mismo crezca, es permitir que los traumas y las heridas se profundicen al grado de posibilitar la violencia.

d. Etapas del conflicto

Los conflictos se transforman a través del tiempo y van pasando por distintas etapas, tensiones, intensidades e incluso, como ya se ha comentado, hasta momentos de violencia. Cada etapa del conflicto tiene diversas implicaciones ya sea en riesgos, oportunidades de diálogo, construcción de salidas o en beligerancia.

El análisis básico de todo conflicto comprende cinco etapas:

Cuadro iv.1. Las cinco etapas del conflicto

Preconflicto	Se caracteriza porque aún el conflicto no es visible para la generalidad, aunque es posible que una o todas las partes ya sean consientes del mismo y del potencial de confrontación del problema. Sin duda alguna, es una etapa ya marcada por la incompatibilidad de intereses y objetivos, razón por la cual lo puede llevar a ser un conflicto abierto. Es una etapa en donde, si bien puede ya existir tensión entre las partes, el diálogo es viable de propiciar la búsqueda de salidas.
Confrontación	La confrontación marca la segunda etapa, pues estamos ya frente a un conflicto abierto, en donde por lo menos una de las partes hace muestra de actitudes, comportamientos y demostraciones confrontativas, aun en un nivel de beligerancia no tan fuerte, pues justo esta etapa se caracteriza porque las partes se dedican a acumular sus recursos y a establecer alianzas con la expectativa de fortalecer su posición. Es aquí donde las relaciones se vuelven muy tensas y se da la polarización.
Crisis	Después de la confrontación indudablemente sigue la crisis como el punto más álgido y culminante, pues la tensión y la violencia llegan al extremo. En esta etapa generalmente la comunicación entre las partes ha cesado del todo y, por lo tanto, la posibilidad de diálogo se torna más compleja debido al nivel de antagonismo, pues cada uno de los actores involucrados se ha radicalizado. En esta etapa se dan las demostraciones de violencia directa más fuertes.
Resultado	Toda crisis genera consecuencias que se pueden interpretar como resultados del conflicto. En ocasiones dichos efectos son interpretados como una parte que venció a otra o, dicho de otra manera, que un actor se rindió frente al otro, o en su defecto dada la madurez del conflicto y los desgastes generados puede ser que ambas partes se percaten de que es el momento de dialogar, y luego entonces de entablar una mesa de negociación. Sea el resultado que sea, los niveles de confrontación y violencia decrecen, a menos que se siga en una crisis prolongada como se observa en conflictos armados a nivel internacional.
Posconflicto	Esta etapa marca el fin verdadero del problema y el inicio de la transformación del tejido comunitario y la reconciliación social. Lo anterior si verdaderamente se atendieron y solucionaron los ejes temáticos del conflicto, de lo contrario, esta etapa servirá simplemente como un <i>impasse</i> para que las partes se preparen y entren de nueva cuenta en una etapa de preconflicto o conflicto continuado. En un conflicto realmente atendido y trabajado a través de la óptica de transformación de éste, en la cual se ubican las causas estructurales, mediatas e inmediatas del problema, la etapa de posconflicto marca el inicio de un trabajo a largo plazo para la reconciliación social y el saneamiento de las heridas, pero sobre todo para la construcción de los mecanismos, herramientas e instituciones comunitarias que garanticen una vida en paz, estable y duradera, y que eviten la reproducción de aquellas estructuras que generaron el conflicto.

Fuente: Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 385-387.

Como personas defensoras y promotoras de derechos humanos es indispensable ubicar las etapas de los conflictos, pues ello permitirá delinear la intervención más adecuada. Sin duda alguna, intervenir en el momento adecuado ayudará a incidir mayormente en la transformación del conflicto.

Abordar un problema en la etapa de preconflicto nos permitirá construir una diversidad mucho más grande de posibles salidas en comparación con abordarlo en la etapa de crisis, pues en esta última, dado el nivel de violencia y polarización, difícilmente el diálogo será visto como una opción por los actores involucrados.

II. Análisis del conflicto

a. Comprendiendo el conflicto: elementos básicos para el análisis

Es inconcebible pretender intervenir en un conflicto sin conocerlo a fondo y, particularmente, sin contar con los elementos base de comprensión de las causas que le dieron origen, su evolución y manifestación actual.

A nadie escapa que todo conflicto es distinto, tiene manifestaciones que son expresión de su propia complejidad, sin embargo, sí hay elementos comunes que es indispensable conocer para la comprensión de todo conflicto y sobre los cuales se podría decir que si no se tienen claros y bien investigados, no conocemos los problemas que se deben abordar y, por lo tanto, no estamos capacitados para intervenir.

En estos términos, el análisis del conflicto constituye un elemento crucial en nuestra intervención como defensoras y promotores de los derechos humanos, pues significa la oportunidad incluso de visualizar cuáles son los derechos implicados, qué derechos propiamente ya han sido conculcados como violaciones consumadas, e incluso cuáles son las violaciones potenciales que se pueden generar de permanecer el conflicto. Por ello, el análisis de los conflictos debe ser entendido como un proceso de estudio dinámico para examinar y entender la realidad del conflicto, lo cual a la postre constituirá la base para desarrollar una estrategia y un plan de acción.

El análisis del conflicto no es una fase estática, sino todo lo contrario: al estudiarlo podemos afirmar que ya estamos interviniendo, pues implica un ejercicio de involucramiento en el problema no sólo intelectual, sino también material, ya que en la mayoría de los casos resulta imposible estudiar o analizar los conflictos sin conocer a las partes. Por ello, es indispensable ser siempre muy claros frente a los actores involucrados en él sobre cuál es nuestro papel y en qué momento estamos, para no crear falsas expectativas o en su defecto cerrarnos las posibilidades de acción desde este primer momento de intervención (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 383-384).

Expertos en la atención y resolución de los conflictos, como Lederach, han desarrollado distintas metodologías para el estudio de los conflictos, una de ellas es el llamado *análisis delineado de conflictos*, que no es más que una guía para la investigación y documentación de la problemática que se aborda y que tiene los siguientes elementos (Lederach, pp. 506-507):

Cuadro IV.2. Análisis delineado de conflictos

Ejes temáticos para el análisis de conflictos	Contenidos
• Identificar la historia, los orígenes y la evolución del conflicto	En la historia, orígenes y evolución es indispensable ubicar las causas estructurales que a nivel social, cultural, económico y político, pueden ser las generadoras profundas, mediatas e inmediatas del conflicto. Para ello es importante delinear el contexto social, económico, político y cultural en el que se desarrolla el conflicto con la finalidad de detectar sus raíces.
• Estudiar la dinámica del conflicto	Para estudiar la dinámica del conflicto nos puede ayudar identificar distintos momentos:

Cuadro iv.2. Análisis delimitado de conflictos (*continuación*)

Ejes temáticos para el análisis de conflictos	Contenidos
	<ul style="list-style-type: none"> a) La precipitación, que responde a ¿qué causó el conflicto?, ¿qué fue en específico lo que lo precipitó? b) La intensificación, que responde a ¿qué actividades han exacerbado el conflicto? c) La moderación y la resolución, que responden a ¿cuáles son las influencias moderadoras? y ¿cuáles son las posibles puertas de salida para el conflicto?
<ul style="list-style-type: none"> • Ubicar los grupos de personas involucradas en el conflicto 	<p>Al identificar a las personas y grupos involucrados es indispensable conocer quiénes son los actores primarios, secundarios y terciarios. Incluso es indispensable identificar dentro de estos actores la dinámica de liderazgos y el ejercicio de poder de cada actor, pues ello permitirá percatarnos si la relación entre las partes en conflicto es asimétrica o simétrica.</p> <p>En este mapeo de actores igualmente es trascendente ubicar si se pueden dar posibles alianzas o coaliciones entre los actores involucrados.</p> <p>Finalmente, para obtener mayor claridad es importante también ubicar a los actores externos al conflicto pero que son actores en la medida que están relacionados con la problemática y tienen influencia ya sea positiva o negativa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar el fundamento del conflicto 	<p>El reto es comprender la posición de cada una de las partes, ya que en ocasiones hay fundamentos profundos poco visibles y que solamente trabajándolos se podrá transformar el conflicto. Para ello, es indispensable obtener información que nos indique cuáles son los motivos, las necesidades, metas, intereses y valores que representan y buscan las partes.</p> <p>Es de trascendencia hacernos de la mayor claridad sobre el lugar en que descansan la incompatibilidades entre las partes, si en los valores o en los intereses, o si se expresan como necesidades. Más aún, si podemos aterrizar sobre cuáles son las prioridades o cuáles son las incompatibilidades más importantes y cuáles no, nos permitirá conocer cuáles son los problemas de necesaria solución para trabajar el conflicto (Fisas, p. 543).</p> <p>En este aspecto, es igualmente importante analizar el nivel de comunicación entre los actores involucrados, así como el nivel de conciencia del conflicto y si las partes lo interpretan y cuentan con la misma perspectiva de éste, justamente para ir proyectando posibilidades de diálogo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Investigar los recursos de regulación del conflicto 	<p>Por recursos reguladores entendemos los factores de influencia positiva o negativa del conflicto y por ello es importante ubicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los factores limitadores internos del conflicto. b) Los factores limitadores externos del conflicto. c) Los factores de influencia potenciales en el conflicto. d) Los posibles actores que podrían ser factores colaborativos para el conflicto. e) Los recursos financieros involucrados en el conflicto, así como otro tipo de recursos como son el armado, el capital político, la influencia mediática e incluso hasta recursos materiales que ayudan a medir desgastes. f) El sistema legal. Es importante analizar qué trascendencia tiene para el conflicto una interpretación jurídica del mismo, si podría ayudar a construir una solución o en su defecto a complicarlo. Esto nos permite percatarnos de la necesidad de construir otro tipo de salidas no

Cuadro iv.2. Análisis delineado de conflictos (*continuación*)

Ejes temáticos para el análisis de conflictos	Contenidos
	necesariamente sustentadas en el sistema jurídico, sino en otros mecanismos alternativos como pueden ser la negociación, la mediación, la conciliación e incluso hasta el arbitraje.
• Las vías de salida	Desde un inicio es imprescindible identificar cuáles serían para cada una de las partes las posibles soluciones y cómo se pueden alcanzar. De igual forma nosotros como externos al conflicto debemos desde el primer análisis ir construyendo alternativas de solución o tratamiento, pues muchos conflictos se estancan e incluso terminan siendo más destructivos por la falta de creatividad en la construcción de alternativas de salida (Fisas, p. 544).

Sin duda alguna, puede ser que los ejes temáticos antes enlistados no sean los únicos y en ocasiones ni siquiera los suficientes para estudiar a cabalidad los conflictos, sin embargo, no se trata de una lista limitativa, sino enunciativa en la medida que se consideran elementos que no pueden faltar en un análisis acucioso de cualquier conflicto. Es importante resaltar que estos ejes temáticos son indispensables en todo estudio de conflictos, ya que justamente obtener información sobre ellos, aunque sea mínimamente, nos permitirá contar con una plataforma base de comprensión a partir de la cual tengamos claridad en torno a nuestra intervención en ellos mediante un plan de trabajo.

Es importante hacer hincapié en que esta etapa de análisis o estudio del conflicto, difícilmente es estática, pues en la medida que obtenemos información sobre un conflicto, nos estamos involucrando en el mismo y generalmente el estudiarlo nos significa ya un nivel de compromiso. Más aún, es común que cuando se termine de realizar un análisis más profundo de los conflictos, a la par se desarrollen acciones de atención de la problemática, por lo menos a nivel preventivo, justo para evitar que el nivel de intensidad crezca o los daños continúen ocasionándose. Un ejemplo claro de esto lo tenemos en nuestra práctica como defensoras y defensores de los derechos humanos cuando, al recibir una queja que representa un conflicto, emitimos medidas cautelares justamente como una medida preventiva que evite la consumación de graves violaciones a los derechos fundamentales.

b. El poder como la centralidad del conflicto. La identidad, la cultura, los derechos y el género como elementos indispensables de análisis

El poder es el elemento central para el estudio de todo conflicto. James Duke, citado por Lederach, establece que el corazón de la llamada teoría del conflicto *no es el conflicto, sino el poder*. En efecto, si queremos comprender la dinámica y la regulación de los conflictos, se debe profundizar sobre el entendimiento del ejercicio del poder relacionado con todas y cada una de las partes, ya que a menudo en los conflictos el poder se expresa mediante la capacidad que uno o más actores tienen de controlar aquello que el otro desea, es decir, se determinan las acciones del otro porque se controla algo que quiere (Lederach, p. 510).

En conflictos relacionados con violaciones a los derechos humanos es inminente que estamos frente a un uso de poder que ejerce la autoridad, ya sea porque hace un ejercicio abusivo del mismo en las violaciones por acción o porque deja de usar el poder que la ley le confiere en las violaciones por omisión.

Si el propósito es comprender la dinámica del conflicto a fin de proyectar una intervención productiva, siempre se debe ser consciente de la relación de poder entre los contrarios y en estos términos resulta indispensable documentar el ejercicio del poder que desarrolla cada una de las partes en todo conflicto, por ello, debemos incluir en nuestro análisis o estudio del conflicto la investigación de los distintos tipos de poder que se expresan en el mismo, así como la relación de simetría o asimetría entre los distintos actores.

Cuadro iv.3. Tipos de poder

Tipos de poder	Variables para documentar el poder entre contrarios
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Poder coactivo.</i> Es cuando se determina la actuación de otro por medio de la amenaza de administrar un castigo. Comúnmente es utilizado por las autoridades estatales en el uso de la fuerza policiaca. 2. <i>Poder legítimo.</i> Se arraiga en la posición que uno tiene en un sistema social que otro reconoce como "legítimo" y se somete a ello. 3. <i>Poder del premio.</i> Es cuando se controla aquello que el otro desea, y el poder consiste en recompensárselo por hacer lo que uno quiere, es decir, se determinan las acciones del otro porque se controla algo que quiere. Es el que más comúnmente se expresa en los conflictos. 4. <i>Poder referente.</i> Surge cuando uno se identifica profundamente con el otro, concediéndole una influencia determinante en la relación. Puede constituir el poder que como defensores y promotores de derechos humanos queremos construir con las partes en conflicto a partir de una relación de confianza. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué grado de dependencia existe entre las partes? • ¿Quién depende más de quién? • ¿Quién controla más fuentes de poder y recursos? Responde a quien tiene las mejores alianzas internas y externas. • ¿Quién controla más los factores de regulación del conflicto? Responde a quien tiene mejores condiciones de influencia con relación al conflicto. Por ejemplo quién cuenta con más recursos económicos, más recursos armados, más apoyo social, más apoyo de los medios de comunicación, más apoyo de actores políticos. • ¿Quién no quiere que la relación conflictiva cambie sustancialmente? Responde a ubicar qué actores se pueden beneficiar del conflicto.

Fuente: Lederach, pp. 511-513.

Otra importancia sustancial del estudio del poder en todo conflicto radica en que en un contexto de conflictividad el desequilibrio del poder no sólo corrompe sino que también es propenso a generar violencia. La razón por la cual la acumulación del poder puede ser un valor negativo es que generalmente produce la deshumanización del conflicto, pues impide que el que tiene menos poder participe en condiciones de igualdad en la definición de su destino, lo que genera que la resolución de un conflicto sea siempre beneficiosa para una de las partes y perjudicial para la otra (Lederach, pp. 515-516).

Sin duda alguna, si existe equilibrio y reciprocidad de poder entre las partes en conflicto la regulación del mismo será más productiva y sobre todo recíproca y esa es justamente parte de la tarea como defensoras y promotores de derechos humanos, pues se puede generar simetría de poder frente a las autoridades para construir condiciones de igualdad entre las partes.

El poder en todo conflicto se expresa de distintas formas, por lo que igualmente es de suma relevancia ubicar cuáles son las fuentes de dicho poder, ya que por ejemplo se puede expresar a partir del hecho de poseer un cargo de autoridad, ya sea sustentado en un

nombramiento oficial o, en su defecto, un nombramiento comunitario sustentado en un liderazgo tradicional.

El poder puede emanar a causa de que una persona o grupo de personas controle el acceso a algunos recursos como armas, comida, medios de comunicación, dinero, etc. Igualmente, es común que el poder surja por las relaciones que se tienen con otros actores posibilitando alianzas o, en su defecto, hasta contar con información o tener acceso a información privilegiada también puede ser fuente de poder. Finalmente, se debe olvidar que existen poderes que se sustentan en las cualidades de las personas, y que se manifiestan como liderazgos carismáticos o culturales, pues puede ser hasta la edad, sabiduría o experiencia lo que sustente dicha expresión de poder (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 406-407).

Ubicar las fuentes o causas profundas del poder permitirá identificar si son poderes fundados o no; en la medida que sean negativos para el conflicto logrará buscar fórmulas para neutralizarlos, y en el supuesto de que sean positivos podremos aprovecharlos de la manera más productiva para la transformación del conflicto.

Por último, en este capítulo es importante tener en cuenta que el poder también se ve expresado o interiorizado en aspectos trascendentales como lo son la cultura, la identidad, el género y los derechos humanos.

Cuadro iv.4. Expresiones del poder

Cultura e identidad. La cultura puede determinar la forma en la que actuamos, la manera en la que nos relacionamos con otras personas e incluso la forma en que pensamos y percibimos los hechos, problemas o conflictos que tienen lugar alrededor nuestro. Por ello, para el adecuado análisis de conflictos que tienen marcados rasgos culturales debemos comprender los valores sociales, las normas y prácticas aceptadas y las instituciones comunitarias en las que se sustenta la vida religiosa, económica y política. Comúnmente es justo a partir de ese conjunto de valores, principios, prácticas e instituciones como se construyen las "identidades", como las personas se identifican con una cultura, una religión, un pueblo, y son justamente estos factores de identidad los que les dan un sentido de pertenencia y a su vez de diferenciación en torno a los demás. La identidad puede ser un factor indispensable para entender el conflicto, es más, puede ser la base profunda de las divergencias entre las partes, que se pueden expresar como diferencias étnicas, raciales, religiosas y hasta territoriales (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 408-409).

Género. El género es una dinámica de relaciones humanas que alcanza al corazón de la sociedad y por lo tanto igualmente a los conflictos. Los roles de género de hombres y mujeres difieren en todas las sociedades y es justamente por estos distintos roles de género que tanto las mujeres como los hombres suelen tener perspectivas diversas sobre un conflicto, así como diferentes necesidades y hasta distintos intereses que compiten y se pueden ver reflejados en los conflictos o pueden ser el origen principal y estructural de un conflicto. Por lo tanto, analizar con perspectiva de género un conflicto nos impone el reto de entender los distintos roles y responsabilidades de mujeres y hombres (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 414-415).

Los derechos. Todo análisis de conflictos necesita abordar la violencia estructural y explorar la posición y percepción de las personas interesadas con relación a sus derechos y libertades. La lucha de grupos marginados por sus derechos puede conducir necesariamente al conflicto. La violación a los derechos humanos descansa en la raíz de muchos conflictos, ya sea porque sean la causa de un movimiento de reivindicación o, en su defecto, porque en la atención o "administración" de los conflictos las autoridades gubernamentales efectúen actos de violación concreta y que se materializan, por ejemplo, en uso de la fuerza pública, detenciones, desalojos, etc. Para ubicar el poder es indispensable analizar los derechos fundamentales, ya que constantemente son la expresión del poder positivo de las personas que reivindican sus derechos como la principal causa de su lucha, o comúnmente son la expresión del poder negativo cuando una autoridad, haciendo un ejercicio abusivo de dicho poder ya sea por acción u omisión nos niega la existencia y protección de los derechos (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 419).

El análisis de los conflictos es una faceta trascendental, pues una vez que se cuenta con los elementos suficientes que permiten comprender la problemática, se podrán sentar cimientos para planificar una intervención adecuada que a la postre permita la resolución y transformación de los conflictos.

III. La intervención en el conflicto

a. Construcción de estrategias como paso previo indispensable

En el apartado anterior se explicó la importancia del análisis del conflicto para la cabal comprensión del mismo. El análisis brinda condiciones de intervención, sin embargo, es de suma relevancia ordenar nuestra participación ya que, de no hacerlo, es posible que se cuente con múltiples acciones aisladas y sin coherencia entre sí. La estrategia es el paso inmediato posterior al análisis del conflicto, consiste en fijar metas y objetivos de intervención, ubicar con claridad la finalidad y la dirección que se quiere tomar y, a partir de ello, ubicar todas y cada una de las acciones que se requieren como parte de nuestro plan de trabajo para alcanzar los objetivos definidos (Fisher, Ludin, Smith y Williams, p. 422).

Una vez que se cuenta con los elementos suficientes y necesarios que permitan entender el conflicto (sus niveles, orígenes, desarrollo, actores involucrados, causas estructurales e inmediatas; la estrategia), es justo el momento de toma de decisiones en torno al trabajo, ya que permite identificar primeramente si se cuenta con la capacidad de intervención o no, y dentro de ello permite ubicar hasta qué punto se puede intervenir o en qué nivel del conflicto podemos aportar, y en razón de dichas definiciones podemos concretar qué podemos hacer y cómo lo haremos.

La formulación de toda estrategia de intervención en los conflictos tiene dos puntos de partida. El primero es la comprensión del conflicto a abordar y el segundo es el análisis de las capacidades institucionales. La estrategia es una fusión de estos dos niveles de análisis, el externo y el interno, en donde se hacen compatibles las necesidades del conflicto con el quehacer como defensores y promotoras de los derechos humanos. Existen distintas formas, niveles y tipos de intervención que responden a lo que el conflicto requiere, pero igualmente a lo que nosotros podemos aportar. Por ello, parte de la estrategia consiste en ubicar las alianzas o redes externas que se requieren para la atención adecuada y no sólo coyuntural del conflicto.

Es común que los conflictos rebasen las capacidades institucionales de intervención y que en algunas ocasiones se perciba un ambiente abrumador debido a todas las acciones que se deben hacer para la atención de los conflictos; sin embargo, es aún más importante entender que hay distintos tipos y niveles de intervención a partir de los cuales se puede coadyuvar en la atención integral de los conflictos específicos. Para la formulación de una adecuada estrategia es necesario clarificar muy bien el nivel de intervención pues será lo que determine las acciones a desarrollar (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 373-374).

b. Niveles y tipos de intervención

La estrategia de acción en todo conflicto debe contener la definición de los distintos niveles de intervención que se deben prever en razón de las capacidades y de las necesidades del conflicto.

Si de acuerdo con el momento e intensidad del conflicto se determina que es tiempo de canalizar las acciones necesarias en la prevención del conflicto, sin duda alguna, el plan de trabajo se basará en tareas tendientes a evitar que dicho conflicto escale en el nivel de beligerancia entre las partes. Si se concluye que el conflicto vive un estado de madurez, que posibilite pensar en su resolución, probablemente entonces habrá de concentrar todos los esfuerzos en la construcción de alternativas de salida para las partes.

Finalmente, si el conflicto se encuentra en la etapa de posconflicto, y que ésta tenga un resultado positivo entre las partes, se puede pensar en la construcción de un plan de trabajo a largo plazo la cual se base en la transformación del conflicto.

A continuación, se exponen sintéticamente los tres niveles y tipos de intervención en los conflictos, aclarando que no constituyen de ninguna manera una fórmula rígida, sino que solamente son esquemas que pueden ser de suma utilidad para que la intervención se realice de manera estratégica:

Cuadro iv.5. Niveles y tipos de intervención en los conflictos

Prevencción del conflicto	<p>Es una estrategia de intervención que persigue prevenir el conflicto evitando que el mismo surja hasta convertirse en violento. Este trabajo preventivo generalmente se puede desarrollar tratándose de conflictos que se encuentran en la fase de preconflicto o cuando el conflicto aún es latente o es simplemente superficial, no tiene grandes raíces. El objetivo de las acciones preventivas es evitar que el conflicto pase a la etapa de crisis y se convierta en un conflicto abierto con violencia entre las partes.</p> <p>En la prevención del conflicto podemos incluir los términos de <i>manejo</i> o <i>gestión del conflicto</i>, términos utilizados por varios autores para referirse a las acciones que persiguen limitar y evitar la violencia potencial mediante la promoción de cambios de comportamiento positivo entre las partes involucradas. Lo que se intenta es intervenir para evitar las acciones destructivas entre las partes y tiene una finalidad explícita en realinear las divergencias, por ello las acciones van dirigidas a incidir en la modificación del comportamiento de las partes.</p> <p>Como se puede observar, cuando se previene el conflicto a su vez se efectúan actividades de gestión y manejo del mismo y viceversa. En la defensa de los derechos humanos constantemente se realizan acciones de prevención, por ejemplo, cuando se solicita la implementación de medidas cautelares generalmente con la finalidad de evitar que se intensifique el conflicto, pues existe un riesgo real e inminente de que se consumen violaciones graves a los derechos fundamentales (Fisas, pp. 532-533).</p>
Resolución del conflicto	<p>Es un tipo de intervención que parte de ubicar con claridad los objetivos incompatibles de cada una de las partes y a partir de ellos se pretenden construir salidas de solución del conflicto. Ello implica que se trata de una intervención que se da para conflictos que son abiertos y que, por lo tanto, ya están en una etapa de confrontación y/o crisis, por lo que se busca inicialmente poner fin a la violencia directa que se da entre las partes, justo como mecanismo previo e indispensable para la construcción de salidas de solución.</p> <p>Es común acudir a mecanismos propios de la negociación para generar salidas de solución dialogadas, por lo que en este tipo de intervención es usual encontrar acciones de conciliación, mediación, arbitraje, interlocución política, campañas públicas, entre otras. Por ello en este nivel de intervención podemos incluir lo que algunos autores definen como <i>conciliación del conflicto</i>, que no es más que facilitar el diálogo entre las partes como mecanismo de resolución del conflicto.</p> <p>Este tipo de intervención busca incidir frontalmente en las causas mediatas e inmediatas del conflicto, resolviendo los intereses controvertidos mediante acuerdos entre las partes.</p>

Cuadro iv.5. Niveles y tipos de intervención en los conflictos (*continuación*)

	<p>Es justo a partir de la <i>resolución del conflicto</i> como se generan condiciones para entonces trabajar en la <i>transformación del conflicto</i> (Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 373-374; Fisas, pp. 532-533).</p>
Transformación del conflicto	<p>Es una estrategia de intervención que parte del abordaje de las raíces, ya sean sociales, políticas, económicas y/o culturales, que dan origen a los conflictos. Busca transformar la energía negativa del conflicto en cambios sociales y políticos positivos. Se trata de una estrategia más amplia, de mayores alcances y de largo plazo que busca incidir en las causas de violencia estructural que generan los contextos amplios de injusticia como los espacios privilegiados para el surgimiento de conflictos. Busca reconstruir el tejido social transformando las relaciones asimétricas de poder justo bajo la idea de generar condiciones de igualdad y de justicia.</p> <p>El trabajo para transformar el conflicto se da generalmente en la etapa de resolución y posconflicto, pues existe ya la madurez necesaria entre las partes para abordar las causas más profundas de antagonismo, y principalmente tocar todas las fibras estructurales que deban ser modificadas para asegurar que el conflicto no vuelva a suceder. En resumidas cuentas se trata de trabajar para la <i>paz</i>.</p> <p>Como defensoras y promotores de los derechos humanos constantemente nos imponemos retos de transformación de conflictos cuando buscamos generar lo que llamamos medidas de no repetición, es decir, cuando buscamos que el marco jurídico, los programas de gobierno, las políticas públicas e incluso los tejidos sociales se transformen para proteger, garantizar, respetar y promover los derechos fundamentales (Fisas p. 379).</p>

Sin duda alguna como defensores y defensoras de los derechos humanos constantemente hacemos intervenciones que abarcan los tres niveles, el preventivo, el resolutivo y el de transformación.

Es común que en algunos conflictos no necesariamente se aborden los tres niveles, sino solamente uno o dos, dependiendo de las características propias de cada conflicto. Un elemento fundamental que forma parte de la labor en derechos humanos es que somos facilitadores de diálogo y éste es un componente que se da en cualquiera de los tres niveles de intervención. Más aún, en esta labor constructora de diálogo, mecanismos como la negociación, la mediación y la conciliación suelen ser fórmulas bastante eficaces para la satisfacción de intereses entre las partes y por lo tanto para la resolución de conflictos.

En adelante los analizamos por ser herramientas de suma utilidad.

c. Negociación, mediación y conciliación como instrumentos de resolución dialogada de conflictos

La negociación es un término genérico de resolución dialogada de conflictos que se define como el proceso a través del cual las partes se acercan a discutir posibles opciones de salidas al conflicto con la finalidad de alcanzar un acuerdo por la vía de la interacción directa. Históricamente, se ha dado un contenido negativo al término “negociar” como si significase renunciar a las convicciones, sin embargo, todo proceso de búsqueda de diálogo para resolver controversias significa la voluntad para hacer renunciaciones o concesiones recíprocas; ello es consecuencia justamente de reconocer a la contraparte; que es nuestro oponente, por lo tanto ambas debemos ser ganadoras.

Por lo anterior, la negociación y toda resolución dialogada se dan cuando se está en presencia de conflictos en los que las partes alcanzan la madurez indicada, por ello es que generalmente tiene lugar en las etapas de preconflicto o una vez que ha pasado la crisis, ya sea porque los canales de comunicación no se han roto o, en su defecto, se pueden reconstruir; además, generalmente la negociación implica un cambio de mentalidad en las partes que se materializa en la intención de dialogar y no de ganar a costa de ver al otro perder (Fisas, pp. 539-540).

La mediación y la conciliación son en realidad dos tipos de negociación, que se distinguen por la intervención de un tercero en el proceso de diálogo. La distinción entre la mediación y la conciliación realmente para muchos tratadistas es sólo de grado, pero no de sustancia, pues se dice que el conciliador sólo es un facilitador de diálogo que ayuda a ordenar los puntos controvertidos, pero son exclusivamente las partes quienes construyen los acuerdos. En cambio, el mediador tiene una actitud más proactiva, no sólo en ordenar el diálogo, sino también en la ideación de salidas al conflicto, pues efectúa un papel de incentivar a las partes identificando alternativas de solución (Fisas, pp. 536-537, y Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 459-460).

La disposición de diálogo es el elemento fundante de toda negociación y justamente por ello es necesario estar verificando constantemente en el proceso de diálogo si la disposición de las partes no se va modificando en sentido negativo, pues puede ser que se modifique en sentido positivo cuando se va construyendo más confianza entre las partes en la medida que avanza la negociación. En este sentido autores como Fisher, Ludin, Smith y Williams, hablan de tres tipos de negociaciones:

- a) *Negociación forzada*. Es aquella que se realiza de forma poco voluntaria y a desgana, en ocasiones como resultado de la presión política que se puede ejercer sobre una o todas las partes. La negociación forzada, si bien puede alcanzar algunos resultados positivos, corre el riesgo de que los acuerdos obtenidos no sean cumplidos justo porque ésta no es consecuencia de un cambio de actitud entre las partes.
- b) *Negociación competitiva*. Es la que se lleva a cabo cuando las partes aún no están convencidas de la necesidad de realizar concesiones recíprocas para construir salidas de "gana-ganar" y, contrario a ello, quieren sacar la máxima ventaja del proceso de negociación. Este tipo de negociación se da porque existe una relación asimétrica de poder al grado de que una de las partes saca ventaja sobre la otra y por ello hay ganadores y perdedores. En el caso de la mediación o la conciliación el papel del tercero que interviene es crucial para equilibrar la correlación de fuerzas y por lo tanto generar condiciones de diálogo en igualdad.
- c) *Negociación colaborativa*. Es en la que las partes se reconocen entre sí y por lo tanto se hacen concesiones recíprocas buscando que el resultado de los acuerdos produzca satisfacción en todas y cada una de las partes (Fisas, pp. 546-547, y Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 485-488).

Justo por lo anterior, en la intervención de un tercero, mediador y/o conciliador, uno de sus papeles fundamentales es medir constantemente la intensidad de la confrontación entre las partes que negocian y, en estos términos, los alcances y posibilidades reales de algunas demandas y concesiones pues hay ocasiones en que el grado de tolerancia social no permitirá hacer algunas concesiones o, en su defecto, sí permita ceder en algunos temas pero no en otros.

Todo proceso de negociación, ya tenga la forma de mediación o de conciliación, cuenta con tres niveles o etapas:

Cuadro iv.6. Etapas del proceso de negociación

Prenegociación	Es el intervalo de tiempo que se invierte para todos los actos preparatorios de la negociación, se dan los contactos iniciales entre las partes y el mediador, y se acuerdan las reglas del proceso de negociación lo que incluye normas de comportamiento, tiempos de exposición, número de personas que representen a cada una de las partes, entre otras.
Negociación sustantiva	Implica la discusión dura de los puntos controvertidos, lo cual requiere la identificación previa de los mismos que puede ser consecuencia de una propuesta del mediador o de la prenegociación en la cual también las partes pueden identificar los temas sobre los cuales quieren dialogar. Los acuerdos son parte de la negociación sustantiva, pues el instrumento jurídico en el que se deben hacer constar o la redacción de los mismos también son temas a negociar.
Posnegociación	Se puede resumir en dos palabras, <i>seguimiento</i> y <i>verificación</i> , y es justamente la labor de monitoreo del cumplimiento de los acuerdos.

Fuente: Fisas, pp. 552, 567-568, y Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 482-483.

El éxito en todo proceso de negociación depende en un gran porcentaje de la capacidad del mediador y/o conciliador y del cumplimiento de requisitos mínimos que permitan a las partes ir construyendo confianza.

Cuadro iv.7

Funciones del mediador o conciliador	Pautas y requisitos para la mediación
<ul style="list-style-type: none"> • Reconciliar los intereses de las partes, para lo cual construye un clima de confianza y credibilidad. El mediador se involucra y acerca a todas las partes. • Buscar un equilibrio de poder entre las partes (asegura la adecuada representación de las partes). • Ayudar a superar las diferencias enfatizando puntos en común o nuevas perspectivas (asegura el respeto entre las partes). • Ayudar a las partes a examinar su futuro y sus intereses o necesidades (ayuda a las partes a conducir sus esfuerzos en el futuro y no en los agravios pasados). • Ayudar a las partes a ubicar los objetivos o intereses controvertidos para asegurar su discusión. • Si las partes así lo autorizan, usar sus buenos oficios, es decir, promover diálogos informales y jugar el papel de ser puente de comunicación. • Suavizar los momentos de tensión y guarda la confidencialidad que amerita el conflicto. • Ayudar a visualizar o construir salidas satisfactorias para las partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que los resultados sean obtenidos voluntariamente y por consenso. • Que las partes definan la forma y contenido de la negociación, así como que de común acuerdo designen al mediador. • Que las partes puedan utilizar diversas posibilidades para construir salidas creativas. • Que los sentimientos puedan ser expresados, reconocidos y respetados. La mediación debe dar un rostro humano al conflicto. • Que se enfoque el futuro y no el pasado. • Que el tercero facilite pero no imponga el resultado. • Que la imparcialidad del tercero <i>no</i> niegue empatías ni genere distancias. • Que no sea necesario que alguien pierda y que otro gane. La mediación no persigue encontrar la verdad objetiva, sino que encontrar una solución acordada que satisfaga los intereses de todas las partes.

Fuente: Fisas, pp. 553-556, y Fisher, Ludin, Smith y Williams, pp. 484-485.

En la realidad de los conflictos, generalmente son las partes quienes limitan u otorgan libertad al mediador o conciliador en su trabajo, ello depende del grado de madurez del conflicto, lo que permitirá una mayor incidencia o no en el proceso de negociación. De esta forma, hay ocasiones donde el mediador prácticamente se limita a realizar funciones de *comunicador* como si fuera un mensajero.

En otras ocasiones, el mediador se asemeja más a un *formulador*, pues influye en el contenido y procedimiento de las negociaciones al grado de formular propuestas sobre cuestiones de fondo, y pueden darse casos en donde la labor del mediador se asemeje hasta a la de un *manipulador* (bien entendido el término), pues no sólo influye en la construcción de alternativas de salida sino que igualmente persuade a las partes a someterse a ellas (Fisas, pp. 562-563).

Sea cual sea el nivel de intensidad en la intervención del mediador o conciliador, lo que es claro es que serán las partes las que terminen por fijar todos los atributos del papel que deberá jugar el facilitador del diálogo.

Nuestro papel como defensoras y promotores de derechos humanos sin duda alguna lo ubicamos en la mediación y conciliación de conflictos, haciendo la aclaración de que, si bien una de las características del mediador y del conciliador es la neutralidad, en nuestra función como defensores estamos hablando de una neutralidad sutil que nos identifica con la posible víctima, pues nuestro mandato finalmente es velar por el respeto de los derechos fundamentales. Esto nos posiciona en una actitud de diálogo frente a la autoridad, un diálogo que tiene el objetivo de obtener el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, lo que indudablemente nos ubicará en una empatía especial hacia la víctima.

d. La transformación de los conflictos como trabajo a largo plazo para la reconciliación social y el cambio de las estructuras que son causa del conflicto y de la violación de los derechos humanos

El construir resoluciones dialogadas a partir de la mediación y conciliación de los conflictos, nos permite generar condiciones para realizar un trabajo más profundo que vaya dirigido a la modificación de las estructuras que los originan. La transformación de éstos, si bien es un trabajo de largo aliento, es indispensable para reformar los marcos jurídicos, así como las políticas públicas, asegurando que las causas últimas que dieron origen al conflicto no se vuelvan a repetir.

Para Lederach, transformar el conflicto es trabajar para la paz, pues el reto que plantea es cómo cambiar una situación injusta y de qué forma nos podemos enfrentar a una relación de poder asimétrico como lo es la violencia estructural. El reto de la transformación, en el fondo, es cómo reestructurar la relación injusta y violenta para concretarla en una relación pacífica, de igualdad y reciprocidad.

En términos sociales, el poder asimétrico significa *empoderamiento*, ya que es imposible cambiar una estructura que produce violencia institucionalizada si quienes sufren dicha violencia no tienen voz, razón por la cual ésa es la transformación social que se requiere, dar oportunidad de expresarse (de tener voz), pero además asegurar la oportunidad de ser escuchados (Lederach p. 522).

La transformación de los conflictos implica cambios estructurales hacia arriba, pero igualmente hacia abajo. Hacia arriba en términos de los andamiajes del poder, las leyes, los pro-

gramas y políticas de gobierno. Hacia abajo, primero la *reconciliación social*, es decir, que las relaciones sociales se transformen en un tejido comunitario sustentado en el respeto, la dignidad y la igualdad; y segundo, el *empoderamiento social*, que significará la posibilidad de que las personas reivindiquen por sí solas sus derechos fundamentales bajo la oportunidad de tener voz y ser escuchadas (Fisas, pp. 580-581).

Como servidores(as) públicos(as) en derechos humanos esto constituye un reto en la defensa y promoción de los derechos humanos: trabajar tanto en la resolución como en la transformación de los conflictos. Ambos niveles son relevantes y necesarios pues nos brindan la oportunidad de incidir en la modificación concreta de los conflictos, pero igualmente en las causas estructurales que son origen de los mismos.

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

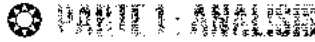
Fisher, Simon, Dekha Ibrahim Abdi, Jawed Ludin, Richard Smith, Steve Williams y Sue Williams, *Trabajando con el conflicto. Habilidades y estrategias para la acción. Responding To Conflict*, Guatemala, 2000, pp. 1-118 **[Lectura 1]**.

Lederach, John Paul, *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*, España, Los libros de la catarata, 2000, pp. 55-93 **[Lectura 2]**.

Fisas, Vincenç, "Abordar el conflicto: la negociación y la mediación de conflictos", en *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria-Antrazyt-UNESCO, 1998, pp. 181-245 **[Lectura 3]**.

Ardon, Patricia, *La paz y los conflictos en Centroamérica*, Managua, CIDECA, 1998, pp. 15-37 **[Lectura 4]**.

Lectura 1



ESTA PARTE DEL LIBRO ofrece una BASE FUNDAMENTAL sobre la cual se puede construir cualquier trabajo en un área afectada por un conflicto. Antes de que, como individuo o como organización, decida hacer algo para encarar un conflicto directamente o llevar a cabo otro tipo de trabajo, es esencial que sepa todo lo que le sea posible acerca de lo que está sucediendo. A esto es a lo que llamamos "análisis".

Es inevitable que existan diferentes puntos de vista. Cuando las personas analizan conjuntamente un problema es frecuente que asuman que teniendo los mismos hechos a la vista estarán de acuerdo con un único análisis. Éste no es siempre el caso. Las diferencias surgen desde una serie de dimensiones: posición social, poder, riqueza, edad, género, la pertenencia a un grupo social específico, etc. Estos indicadores de una posición en la sociedad se traducen generalmente en que las personas desean lograr diferentes cosas en relación con una misma situación: cuando sus objetivos chocan o son incompatibles, entonces tenemos un conflicto.

CAPÍTULO 1 Este capítulo introduce las ideas básicas para pensar sobre el conflicto, la violencia y la paz. Introduce también un marco para pensar sobre las intervenciones en un conflicto.

CAPÍTULO 2 Las diferencias en perspectivas y objetivos, que a menudo son consideradas como problema, pueden también ser vistas como un recurso que posibilita tener un entendimiento más amplio de un conflicto y mejorar la situación que se enfrenta. Es con esta idea en mente que el capítulo 2 presenta nueve herramientas de análisis por separado, que pueden ayudarle a identificar más elementos sobre lo que sucede en un conflicto, a identificar áreas que necesita profundizar y a empezar a ver si puede influir en la situación. Estas herramientas han sido utilizadas por personas que trabajan individualmente, por grupos de personas que intentan identificar distintas formas de abordar los conflictos que enfrentan y por grupos de partes confrontadas en un conflicto para intentar entenderse unos a otros. Anímese a utilizarlas. Nos hemos dado cuenta de que estas herramientas se hacen comprensibles al utilizarlas.

El capítulo 2 considera también las razones para analizar los conflictos: el análisis puede ser una forma de intervención así como un elemento de preparación para la acción. En el trabajo con personas que enfrentan conflictos políticos y sociales hemos encontrado que el tener un mejor entendimiento de las dinámicas, las relaciones y los temas relevantes de una situación particular les ayuda a planificar y a desarrollar mejores acciones y estrategias. Este entendimiento lo obtienen de dos formas: llevando a cabo un análisis detallado de los conflictos desde una variedad de perspectivas y explorando los elementos y problemas específicos que tienen relación con esos conflictos.

CAPÍTULO 3 Este capítulo explora algunos de los temas más importantes que surgen cuando se analizan los conflictos: el poder, la cultura, la identidad, los derechos. Estos temas generan preguntas ante las cuales no hay una respuesta «correcta», pero que tendremos que considerar si intentamos que nuestro análisis se vierta en una estrategia y en acciones concretas. Sin duda en su propio contexto surgirán otros aspectos importantes.

LA PARTE 1 brinda las bases sobre las cuales se construye una estrategia: un marco conceptual, una secuencia de metodologías de análisis y una discusión inicial sobre aspectos clave que son controvertidos, aunque fundamentales para el desarrollo de cualquier trabajo serio por la paz y la transformación de los conflictos.

1. ENTENDIENDO EL CONFLICTO

Hacia un mundo mejor

RESUMEN ■ Este capítulo introduce algunas ideas básicas para pensar sobre el conflicto.

Los principales tópicos que se abordan son:

- Dándole un sentido al conflicto
- Enfrentando el conflicto
- Diferenciando enfoques: ¿manejar, resolver o transformar el conflicto?
- Teorías acerca de diferentes enfoques para intervenir en el conflicto
- La violencia es algo más que un comportamiento: involucra también contexto y actitudes
- Violencia y no-violencia como formas de originar cambio
- La paz como un proceso
- ¿Qué es construcción de la paz?
- ¿Cómo es mejor empezar?

Dándole un sentido al conflicto

PERCEPCIONES

La gente tiene diferentes perspectivas sobre la vida y sobre sus problemas:

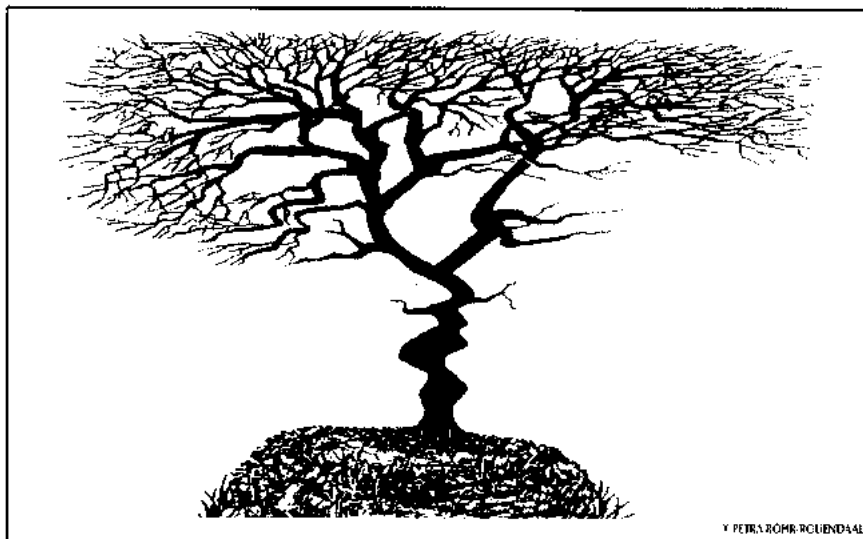
- Cada persona tiene su propia historia, que es única, y su propio carácter.

- Cada persona nace hombre o mujer.
- Cada persona nace en el ámbito de una forma particular de vida: un pastor nómada del norte de Kenya y un habitante del área urbana de Kuala Lumpur tienen diferencias radicalmente distintas y visiones distintas del mundo y del lugar que ocupan en éste.
- Cada persona tiene sus propios valores, que guían su pensamiento y comportamiento y que la motivan a emprender determinadas acciones y a rechazar otras.

Entonces no sorprende que cuando conocemos y trabajamos con otros nos damos cuenta de que generalmente éstos tienen una perspectiva diferente de las cosas. Observe por un momento el recuadro de abajo.

- > ¿Qué es lo que mira?
- > Si vuelve a mirar, ve ahora algo diferente

De la misma manera que las personas pueden ver distintas cosas en el recuadro, también ven de forma diferente las situaciones sociales y políticas. Nuestro origen y antecedentes nos llevan a ver las cosas de una manera particular.



☉ Si una colina no desea ser remontada por las personas, no crecerán hongos en ella.

SIERRA LEONA

- ¿Qué significa para usted este proverbio?
- Si lo discute con otras personas, ¿aumenta su comprensión?

Las diferencias de puntos de vista son inevitables y con frecuencia enriquecen. Cuando las personas analizan conjuntamente un problema, a menudo asumen que si se enfrentan a los mismos hechos compartirán un mismo análisis de la situación. Pero esto no es así. La unanimidad es incluso menos factible si consideramos que, además de estas diferencias "naturales", existen otras que se originan en otra amplia gama de dimensiones: posición social, poder, riqueza, edad, género, pertenencia a un grupo social específico, etc. Estos indicadores de la posición en la sociedad se traducen con frecuencia en que las personas desean cosas diferentes en una situación similar, y algunas veces estos objetivos o deseos chocan o son incompatibles. Es entonces cuando tenemos un conflicto.

Las diferencias en perspectiva y objetivos con frecuencia son vistos como un problema que será posible resolver únicamente si compartimos las mismas intenciones o cuando un punto de vista se impone sobre otro. Visto de otra manera, estas diferencias pueden ser consideradas como un recurso que nos lleva a tener un entendimiento más amplio de un problema y a mejorar la situación actual.

CONFLICTO Y VIOLENCIA SON DOS COSAS DISTINTAS

Como definiciones prácticas básicas sobre conflicto y violencia sugerimos las siguientes:

- Conflicto es una relación entre dos o más partes (individuos o grupos) que tienen o consideran que tienen objetivos incompatibles.¹
- La violencia consiste en acciones, palabras, actitudes, estructuras o sistemas que provocan daño físico, psicológico, social o ambiental y/o que limitan que las personas alcancen todo su potencial humano.

Los conflictos son parte de la vida, inevitables y con frecuencia creativos. Éstos tienen lugar cuando las personas persiguen objetivos que chocan. Los desacuerdos y los conflictos generalmente se resuelven sin violencia y muchas veces conducen a una mejora de la situación para la mayoría o para todas las personas involucradas. Esto es positivo porque los conflictos son parte de nuestra existencia. Desde un nivel micro, interpersonal, hasta

un nivel de grupos, organizaciones, comunidades y naciones, todas las relaciones humanas —relaciones sociales, relaciones económicas y relaciones de poder— experimentan crecimiento, cambio y conflicto. Los conflictos surgen del desbalance en estas relaciones, es decir, de la posición social desigual, de riqueza desigual y de acceso diferenciado a los recursos, así como de poder desigual, lo que provoca problemas de discriminación, desempleo, pobreza, opresión, crimen. Cada nivel se conecta con los otros, formando una potencial cadena de fuerzas para el cambio constructivo o la violencia destructiva.

Este libro se enfoca en los niveles medios y superiores, comunitarios y nacionales. Sin embargo, debe ser leído tomando en cuenta que las dinámicas en los otros niveles —interpersonal y familiar, así como regional y global— son también muy importantes.

En el hogar, por ejemplo, el abuso a niños y niñas y la violencia doméstica tienen un impacto más allá de éste, y las decisiones de carácter global tomadas por los organismos económicos multinacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afectan al nivel de las bases.

- ¿De cuántos conflictos sabe usted en este momento?
- ¿Puede ver vinculaciones entre los conflictos a distintos niveles?

Si está claro que el conflicto es parte de nuestra vida, ya sea que nos guste o no, estamos dando un paso en la dirección para ver que en realidad lo necesitamos. Existe mucha literatura, particularmente en el mundo empresarial, que se enfoca en los efectos beneficios del conflicto. Entre estos efectos está el que las personas tomen conciencia de los problemas, de promover los cambios que son necesarios, de mejorar las soluciones, de elevar la moral, estimular el desarrollo personal, aumentar la autoestima, fortalecer la madurez psicológica y divertirse.²

Aunque sobre la base de su propia experiencia no esté usted de acuerdo con las ventajas enumeradas anteriormente, es estimulante reflexionar

sobre la contribución positiva de los conflictos, no solamente a lo interno de una organización, sino a todos los niveles. Puede, por ejemplo, imaginar que sin los conflictos los individuos se atrofian por falta de estímulo y los grupos y organizaciones se paralizan y mueren; las sociedades colapsarían bajo su propio peso, incapaces de adaptarse a circunstancias cambiantes y de alterar las relaciones de poder. Por ejemplo, comúnmente se dice que el Imperio Romano colapsó porque no fue capaz de adaptarse y de cambiar.

- Desde su experiencia, ¿Puede Ud. pensar en una situación en la que el conflicto haya brindado una contribución positiva?
- ¿Cómo ayudó el conflicto a cambiar la situación?
- ¿Está de acuerdo ahora con que el conflicto puede ayudar a estimular los cambios necesarios?

Abordando el conflicto

INTENSIFICANDO EL CONFLICTO

Algunas veces es necesario intensificar el conflicto. Por ejemplo, cuando a la gente le va bien y tiene suficiente poder y recursos para satisfacer sus necesidades no nota, o se niega a reconocer, que otros no tienen esas ventajas o que son margina-

dos. En este caso, es necesario introducir el conflicto o sacarlo a luz para que puedan producirse las transformaciones necesarias.

La gente que trabaja para el desarrollo comunitario y los derechos humanos, con frecuencia estará en el caso no de resolver un conflicto sino de intensificarlo y hacerlo más visible, hasta el punto de hacer que la problemática sea reconocida y que se impulsen acciones efectivas. Esto puede traducirse en ubicarse al lado de un grupo con desventajas y en utilizar estrategias para fortalecer sus capacidades y su poder. Por ejemplo, en África del Sur, durante buena parte del siglo XX, los activistas que trabajaban por un cambio procuraban que los conflictos latentes o escondidos se visibilizaran para que pudieran ser enfrentados y abordados.



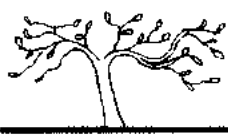
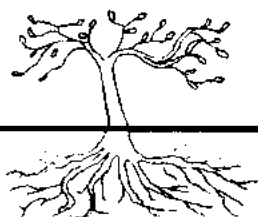
Nota: En este libro se hace una clara distinción entre:

- **INTENSIFICAR EL CONFLICTO**, que significa hacer que un conflicto escondido se haga visible y abierto, con fines no violentos, y
- **ESCALAR UN CONFLICTO**, que se refiere a una situación en la que los niveles de tensión y violencia están incrementándose.

☉ La codicia es fuente de conflicto.

CAMBODIA

FIGURA 1.1:
OBJETIVOS Y COMPORTAMIENTO

		OBJETIVOS	
		COMPATIBLES	INCOMPATIBLES
COMPORTAMIENTO	COMPATIBLE	 NO HAY CONFLICTO	 CONFLICTO LATENTE
	INCOMPATIBLE	 CONFLICTO EN LA SUPERFICIE	 CONFLICTO ABIERTO

● Salir del sartén
para caer en las
brasas.
INGLATERRA

En la figura anterior se muestra el conflicto diferenciado por dos ejes: objetivos y comportamientos. Esto concuerda con nuestra definición de trabajo, en el sentido de que «el conflicto es una relación entre dos o más partes que tienen, o que piensan que tienen, objetivos incompatibles».

Las cuatro casillas de la figura muestran relaciones entre objetivos y comportamientos y sus implicaciones en términos del conflicto. Lo que se pretende es ilustrar tipos de conflicto para apuntar a visualizar diferentes tipos de intervenciones posibles. No existe una situación ideal en este escenario, pero cada uno de los cuatro tipos tiene su propio potencial y sus propios retos.

- **NO HAY CONFLICTO:** es común percibir que lo que se indica en la casilla superior de la izquierda, el NO CONFLICTO, es preferible. Sin embargo, cualquier grupo o sociedad pacíficas, si quieren permanecer como tales, deben incorporar la vitalidad y la dinámica que proporcionan los conflictos al enfrentarlos creativamente.
- **CONFLICTO LATENTE:** está bajo la superficie y, como se sugirió anteriormente, puede ser que necesite emerger antes de poder ser abordado con efectividad.
- **CONFLICTO EN LA SUPERFICIE:** No tiene raíces o son poco profundas; es posible que exista solamente un mal entendido en relación con objetivos, que puede aclararse por medio de una mejor comunicación.
- **CONFLICTO ABIERTO:** está profundamente enraizado y a la vez muy visible; puede demandar acciones que aborden tanto las raíces de los problemas como sus efectos visibles.

IGNORANDO EL CONFLICTO

Si un conflicto es ignorado nos puede llevar a enfrentar futuros problemas. El conflicto mismo puede ser parte tanto de la solución como del problema. Un conflicto se torna violento cuando:

- los canales que existen para dialogar y solventar desacuerdos son inadecuados;
- las voces de disenso y las ofensas o agravios guardados son profundos y no son escuchados ni abordados;

- hay inestabilidad, injusticia y temor en la comunidad y en la sociedad.

Un aspecto que con frecuencia es subestimado en una situación de conflicto es el trauma y las heridas que muchas personas hemos vivido: la experiencia personal y colectiva de angustia, pérdida, dolor, y posiblemente de violencia, se vuelve más devastadora y duradera en situaciones de guerra y genocidio.

Estas heridas pueden continuar provocándonos inestabilidad, de manera consciente o inconsciente, si no son reconocidas y enfrentadas. En su expresión más simple, con frecuencia las experimentamos como elementos para el pensamiento creativo, para las relaciones y para la acción. En situaciones más drásticas pueden manifestarse en actitudes hacia otras personas o grupos y traducirse en acciones percibidas como legítimas para destruirlos, provocando así aún más heridas. El mismo proceso funciona al nivel social. Si un grupo o una nación consideran que han sido tratados de manera errónea o que han sido víctimas en su pasado, tenderán a recordar estas injusticias, probablemente temiendo que se repitan o buscando activamente una oportunidad de venganza en contra de los que perciben como agresores.

Cuando estos elementos están presentes y son vinculados en cadena desde el nivel personal al nacional, crean condiciones que pueden provocar que las personas fácilmente se valgan de la fuerza. El eslogan del movimiento de mujeres de que «lo personal es político» se aplica en este sentido. Cuando las personas están en desventaja o son oprimidas experimentan conflictos ignorados a nivel personal que pueden llevarlas a emprender acciones políticas a nivel nacional. Ignorar los conflictos crea también un terreno fértil que puede ser explotado por los políticos, los impulsores de guerras y por extorsionistas, quienes pueden reclutar a las personas ofendidas o en desventaja para que les ayuden a asentar su poder e influencia a nivel nacional por medio del uso de la fuerza coercitiva. La cultura de violencia aumenta, en la que los conflictos son habitualmente manejados por la fuerza.

Diferenciando enfoques: Manejar, resolver o transformar el conflicto

En la actualidad se realizan muchos esfuerzos para resolver conflictos. Hasta finales de la década de los 80 la mayor parte de las guerras tenía lugar entre Estados y naciones. Actualmente, la mayoría de guerras son de carácter interno, y las víctimas son en su mayor parte civiles. Aunque la mayoría de personas asesinadas o "desaparecidas" son hombres; las mujeres, niños y niñas forman el mayor número de personas desplazadas o refugiadas. Muchos atribuyen este incremento de las guerras civiles a la finalización de la llamada Guerra Fría y al resurgimiento del nacionalismo y las identidades étnicas, ante el colapso del orden internacional "bipolar". El colapso de la esfera socialista de influencia ha dado también como resultado una desenfrenada globalización del capitalismo, lo que ha tenido un impacto sobre los esfuerzos que la gente desarrolla para construir sociedades y economías democráticas.

Las instituciones financieras internacionales, tales como el BM, el FMI y el BID, en el caso de Latinoamérica juegan actualmente un papel muy decisivo y de gran influencia sobre la forma en que los países más débiles y pobres operan política, económica y socialmente. La liberalización económica con frecuencia incentiva las tensiones y conflictos a lo interno de estos países. El aumento de conflictos internos y la globalización de los conflictos más allá del control ejercido individualmente por los países ha dado también como resultado un crecimiento en distintas tendencias que se vinculan entre sí, tales

como la militarización, la corrupción política y la pobreza. En un sentido, el final de la Guerra Fría abrió una válvula para que emergieran muchas tensiones globales que previamente habían estado reprimidas por la fuerza.

Como respuesta a esta situación ha habido una importante expansión de la investigación y de esfuerzos prácticos para reducir los conflictos violentos. Tanto los gobiernos como la sociedad civil han intentado desarrollar respuestas a un problema que en muchas áreas está obstaculizando el desarrollo o trastornándolo totalmente. Nuevas organizaciones han surgido y pugna por nacer una nueva terminología.

En esta fase temprana es visible un desacuerdo sobre el significado de algunas palabras. Más adelante ofrecemos una tipología, que consideramos consistente pero que no pretende ser universalmente aceptada. Los términos describen los varios enfoques para abordar los conflictos. Algunas veces éstos son vistos como pasos de un proceso. Cada paso incluye al anterior (por ejemplo, la conciliación del conflicto incluye medidas para la prevención del conflicto, según sea el caso). En este libro utilizamos el término transformación de conflictos de manera más general para describir el campo de trabajo en su globalidad.

- **PREVENCIÓN DE CONFLICTO:** persigue prevenir el surgimiento de conflictos violentos.
- **CONCILIACIÓN DEL CONFLICTO:** Persigue poner fin al comportamiento violento por medio de un acuerdo de paz.

FIGURA 1.2: RESPUESTAS AL CONFLICTO:
¿A TRAVÉS DEL LABERINTO DE LA TERMINOLOGÍA?

AUMENTA EL CAMPO	ESCALADA DE VIOLENCIA		
	CONFLICTO LATENTE	CONFLICTO DE SUPERFICIE	CONFLICTO ABIERTO
PREVENCIÓN DE CONFLICTO			
CONCILIACIÓN DEL CONFLICTO			
MANEJO DEL CONFLICTO			
RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO			
TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO			

- **MANEJO DEL CONFLICTO:** Persigue limitar y evitar la violencia potencial mediante la promoción de cambios de comportamiento positivo entre las partes involucradas.
- **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO:** Aborda las causas del conflicto y busca construir relaciones nuevas y duraderas entre los grupos hostiles.
- **TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO:** Aborda la gama más amplia de raíces sociales y políticas del conflicto y busca transformar la energía negativa de la guerra en cambios sociales y políticos positivos.

La figura 1.2 no pretende explicar "cuando hacer qué", sino más bien clarificar algunos términos. De manera que, por ejemplo, **prevención de conflicto** se refiere a estrategias que buscan abordar el conflicto cuando aún éste se encuentra latente, con la esperanza de prevenir una escalada a la violencia.

Por otra parte, la **resolución del conflicto** refiere a estrategias que abordan el conflicto abierto, en la búsqueda de no solamente encontrar un acuerdo para poner fin a la violencia (conciliación del conflicto), sino también de encontrar una resolución sobre algunos de los objetivos incompatibles que subyacen en esa violencia. En tanto que la **transformación del conflicto** es la estrategia más amplia y de mayores alcances, es también la que requiere de un compromiso más abarcador y de más largo plazo.

El conflicto en Kosovo en 1999 puede servirnos como ejemplo: era un conflicto abierto, que claramente involucraba objetivos y comportamientos confrontados y que produjo muchas muertes y desplazamiento de población civil. Una intervención adecuada requería abordar tanto la **conciliación como la resolución**. Muchos de los esfuerzos de paz se dirigieron únicamente a la conciliación, debido a la envergadura de la violencia. Sin embargo, hubo también iniciativas de más largo plazo involucrando a grupos de las diferentes comunidades, dialogando sobre su futuro en común. Una vez que la guerra terminó, estos encuentros brindaron una base de nivel medio valiosa para trabajar sobre las relaciones futuras y el diseño de instituciones públicas. Es-

taban trabajando en la tarea de más largo plazo para **transformar el conflicto**.

Teorías sobre las causas del conflicto

Para ayudarle a considerar distintas formas de abordar los conflictos, le ofrecemos a continuación una síntesis de las teorías más importantes acerca de las causas del conflicto, cada una de las cuales apunta hacia diferentes métodos y objetivos.

TEORÍA DE LAS RELACIONES COMUNITARIAS.

Asume que el conflicto es provocado por la polarización, desconfianza y hostilidad existentes entre diferentes grupos o lo interno de una comunidad. Los objetivos del trabajo basado en la **teoría de las relaciones comunitarias** son:

- mejorar la comunicación y el entendimiento entre grupos en conflicto, y
- promover mayor tolerancia y aceptación de la diversidad en la comunidad.

TEORÍA DE LA NEGOCIACIÓN BASADA EN PRINCIPIOS.

Asume que el conflicto es provocado por posiciones incompatibles y por una visión de "sumar cero" adoptada por las partes en conflicto. Los objetivos del trabajo fundamentado en los principios de la **teoría de la negociación**:

- ayudar a las partes en conflicto a separar las personalidades de los problemas y temas, y a negociar sobre la base de sus intereses y no de posiciones fijas, y
- facilitar acuerdos que ofrecen ventajas mutuas para ambas/todas las partes.

TEORÍA DE LAS NECESIDADES HUMANAS.

Asume que los conflictos profundamente enraizados son provocados por necesidades humanas que han sido frustradas o no han sido satisfechas, ya sean de índole física, psicológica y/o social. Con frecuencia se mencionan aspectos de seguridad, identidad, reconocimiento, participación y autonomía. Los objetivos del trabajo con base en la **teoría de las necesidades humanas** son:

- ayudar a las partes en conflicto a identificar sus necesidades comunes y a generar opciones para satisfacer esas necesidades, y

- que las partes alcancen acuerdos que satisfagan las necesidades humanas básicas de ambas.

TEORÍA DE LA IDENTIDAD. Asume que el conflicto es provocado por sentimientos de una identidad amenazada, generalmente enraizados en pérdidas y sufrimiento del pasado aún no resueltos. Los objetivos del trabajo sobre la base de la **teoría de la identidad** son:

- a través de talleres y diálogo facilitado, que las partes en conflicto identifiquen las amenazas y temores que sienten y construyan empatía y reconciliación entre ellas, y
- alcanzar conjuntamente acuerdos que reconozcan las necesidades centrales de identidad de todas las partes.

TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN INTERCULTURAL. Asume que el conflicto es provocado por incompatibilidades entre distintos estilos culturales de comunicación. Los objetivos del trabajo basado en la **teoría de la comunicación intercultural** son:

- aumentar el conocimiento de las partes en conflicto sobre la cultura de cada una;
- debilitar los estereotipos negativos que tienen entre las partes, y
- en última instancia, fortalecer una efectiva comunicación intercultural.

TEORÍA DE LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS. Asume que el conflicto es provocado por problemas reales de desigualdad e injusticia expresados por estructuras sociales, culturales y económicas que rivalizan. Los objetivos del trabajo que se apoyan en la **teoría de transformación de conflictos** son:

- cambiar estructuras y sistemas que provocan desigualdad e injusticia, incluyendo la redistribución económica;
- mejorar las relaciones a largo plazo y las actitudes entre las partes en conflicto, y
- desarrollar procesos y sistemas que promueven el "empoderamiento", la justicia, la paz, el perdón, la reconciliación y la aceptación.

- ¿Cuál de estas teorías, si la hubiera, concuerda con su propio enfoque de trabajo sobre el conflicto?
- ¿Sus objetivos concuerdan con los objetivos que aquí se enumeran para esa teoría?
- ¿Le ayudan estas teorías a entender mejor cómo trabajan otros en relación con el mismo conflicto?
- ¿Existen otros enfoques que usted u otros utilizan y que no se enmarcan dentro de estas teorías?
- ¿Puede usted sugerir una teoría para añadir a las ya mencionadas?

La violencia es más que un comportamiento: involucra contexto y actitudes

Cualesquiera que sean los elementos que usted encuentra útiles acerca de las teorías, la realidad es que está enfrentándose a un conflicto real. Con frecuencia, esa realidad presenta alguna forma de violencia, lo que constituye un obstáculo central cuando se trata de intervenir en la situación.

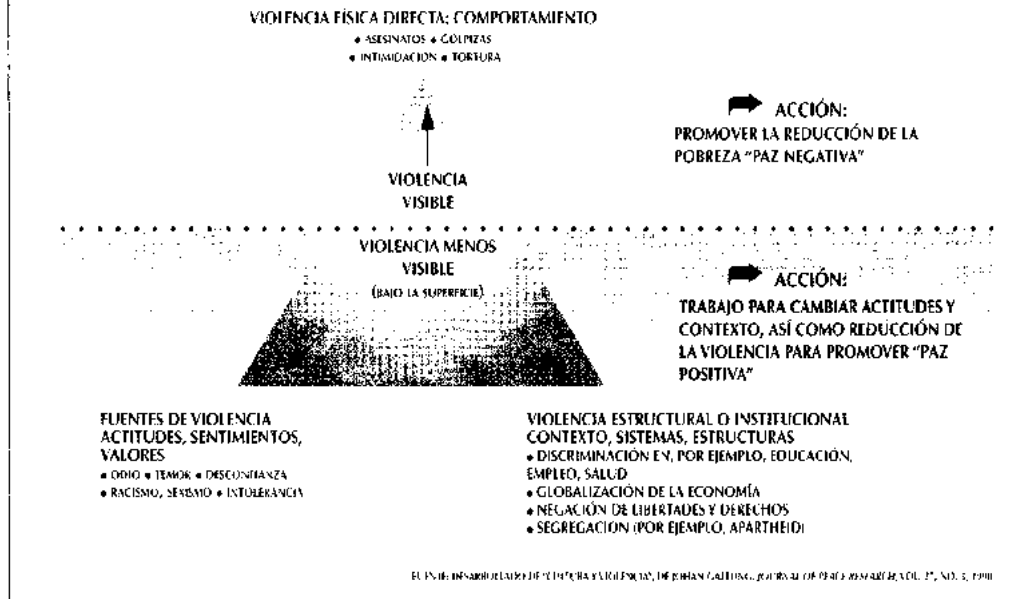
La mayoría de nosotros piensa en la violencia como un comportamiento. Los asesinatos, golpizas, torturas, mutilaciones y otros actos más de este tipo, son todos ejemplos de violencia física, y no es poco común ver este tipo de comportamientos en comunidades, sociedades y países alrededor del mundo. Las guerras son muy visibles y son manifestaciones intensas de estos fenómenos. Pero también mucho del comportamiento violento tiene lugar en el dominio de lo privado —por ejemplo, en familias, donde las mujeres y los niños o niñas son víctimas de abuso.

LA VIOLENCIA COMO CONTEXTO O ESTRUCTURA

En años recientes nuestro entendimiento de la violencia se ha profundizado y ha incluido otras formas de violencia menos obvias, que pueden ser igualmente dañinas y probablemente más difíciles de enfrentar.

Se ha encontrado que es útil dibujar una línea entre, por ejemplo, el asesinato con una pistola y el asesinato por la vía de la privación de alimentos y otros elementos esenciales para la vida. En cada caso, un grupo inflige sufrimiento sobre otro; esto puede ser un acto deliberado o el resultado de no tomar en cuenta las necesidades de otros

FIGURA 1.3: COMPORTAMIENTO
CONTEXTO Y ACTITUD



grupos. Existen muchos sistemas y estructuras que operan de esta manera.

Muchas personas ven las tendencias actuales en los sistemas financieros internacionales como estructuras violentas, en tanto que un grupo de naciones impone deliberadamente el sufrimiento sobre otros. Por ejemplo, muchas instituciones internacionales han alentado a los países más pobres de África, Asia y América Latina a obtener préstamos por grandes sumas de dinero. Las deudas y las condiciones de pago que están siendo impuestas por el FMI han obligado a muchos de los países más pobres a reestructurar sus economías para poder pagar la deuda, en vez de enfrentar las necesidades básicas de la población. Los efectos de esto en términos de muerte y vidas dañadas son con frecuencia tan serios como los efectos de las guerras.

Esta situación se complica aún más por el hecho de que los líderes económicos y políticos en el norte y en el sur han "negociado" para crear estas deudas, lo que resulta en sus ganancias financieras, en tanto que la mayoría de la

gente sufre. Las guerras mismas son con frecuencia el resultado de sistemas que son deliberadamente alimentados por quienes se benefician de la destrucción; por ejemplo, los fabricantes de armas, los traficantes de armas y los militares. En cualquier lugar donde el sistema discrimina entre grupos, comunidades y naciones al punto de amenazar las vidas y los modos de vida, el resultado es una violencia estructural o institucional.

Existe, sin embargo, otro nivel más profundo en nuestro entendimiento de la violencia. Éste se relaciona con procesos mentales menos visibles: los sentimientos, actitudes y valores que la gente trae consigo, los que no son violentos en sí mismos pero que pueden convertirse fácilmente en fuentes de violencia, o al menos estimular el comportamiento violento y las estructuras violentas para operar. El odio, el miedo y la desconfianza son sentimientos que nos pueden permitir clasificar a

la gente como inferior o superior, en términos de categorías como raza, género, religión, etnicidad, habilidad mental, habilidad física, ideología política u orientación sexual. Estos sentimientos pueden causar que algunos grupos de personas se vuelvan intolerantes ante cualquiera que es diferente de ellos en cualquiera de estos aspectos. A partir de ahí y con la desinformación apropiada hay un paso relativamente pequeño para empezar a ver a otros grupos como menos que humanos y así participar, o al menos justificar, el desarrollo de acciones antihumanas en su contra.

En la figura 1.3 estos tres elementos (comportamiento, contexto y actitudes) se muestran interconectados. Una acción dirigida a reducir un comportamiento violento, que en sí misma es sumamente importante, necesita complementarse con acciones dirigidas tanto al contexto como a las actitudes si se quiere alcanzar una paz real o positiva. Una paz negativa, o la ausencia de comportamiento violento, no será duradera si las otras dimensiones no son abordadas. Es necesario emprender acciones que apunten a las tres dimensiones para promover una paz positiva.

Esta comprensión más amplia de la violencia puede ayudarnos porque:

- Muestra que el comportamiento violento y la guerra son, en la mayoría de los casos, solamente una pequeña parte de lo que constituye un conflicto.
- Muestra las interconexiones entre las tres dimensiones: la intervención en una área tiene un efecto de onda en las otras áreas.
- Nos impulsa a identificar a aquellas personas que organizan y se benefician de la violencia, a veces conocidas como "empresarios del conflicto", cuyos intereses son satisfechos con la continuidad de la violencia.
- Apunta a puntos de entrada que son vitales para la transformación del conflicto, tanto en el contexto como en las actitudes en una determinada situación.

Implica también que aquellas personas que trabajan para resolver conflictos sociales y políticos necesitan estar claras acerca de sus propios valores y de sus objetivos a largo plazo.

- ¿Puede usted identificar estructuras violentas y actitudes que promueven violencia en los conflictos que está abordando?
- ¿Visualiza usted la manera en que estos factores obstaculizan cambios reales y limitan el desarrollo hacia una paz positiva?

Violencia y no violencia como formas de originar cambio

En nuestra experiencia trabajando con gente en muchas situaciones diversas, hemos encontrado diferencias sustanciales de opinión acerca del valor relativo de la violencia o la no violencia como motores de cambio. En términos generales, estas dos opiniones son:

- **QUIENES ACEPTAN LA NECESIDAD DE LA FUERZA COERCITIVA**, incluyendo el uso de medios violentos, para forzar a otros a cumplir con sus deseos cuando todo lo demás falla. Existe una gama de puntos de vista acerca del momento preciso en que el uso de la violencia puede justificarse, así como de teorías sobre la justicia de la guerra para abordar este problema. Por ejemplo, muchas personas consideran que la Segunda Guerra Mundial se justificó como medio de contrarrestar un mayor nivel de violencia perpetrado por Hitler y la Alemania nazi en contra de la población judía y otras minorías étnicas. Sin embargo, en la actual era de las armas nucleares, que implica el riesgo de un holocausto nuclear, algunas de estas mismas personas dirían que la guerra a gran escala ya no se justifica. Hay otras personas que creen que el uso de la violencia se justifica para liberar a los pueblos de los regímenes autoritarios y represivos que torturan y asesinan, y que restringen severamente los derechos y las libertades. Los movimientos que ostentan estos valores generalmente dirigen sus fuerzas en contra de propiedades y evitan dañar a las poblaciones que son su base de apoyo.
- **QUIENES ASUMEN UNA POSICIÓN TOTALMENTE NO VIOLENTA** y consideran que la violencia no puede dar ningún resultado justo en circunstancia alguna, por lo que su uso no puede ser justificado. En la práctica, las accio-

☉ **Lentamente,
Lentamente el huevo
caminará.**
AMHARIC, ETIOPIA

nes no violentas son llevadas a cabo por una mezcla de aquellos que asumen una posición absoluta y por aquellos que adoptan métodos no violentos porque consideran que son los que conllevan mayores posibilidades de tener éxito.

El compromiso de no violencia entre el liderazgo de los refugiados del Tíbet, encabezado por el Dalai Lama, ha prevenido el desarrollo de un movimiento de resistencia armada en contra de la ocupación china en el Tíbet. Por otra parte, la Organización para la Liberación de Palestina, que enfrenta una situación similar, escogió utilizar la lucha armada.

LA NO VIOLENCIA ACTIVA

Existe otro enfoque que se ubica entre los dos mencionados arriba. Para aquellos que usan la "no violencia activa", la fuerza y la coerción son posibles, y con frecuencia necesarias, aun cuando rechazan el uso de la violencia y no desean dañar a otras personas y relaciones. Este tipo de fuerza está dirigida a cambiar una situación haciendo que el "costo" sea demasiado alto—literal o psicológicamente—si una situación o relación no deseada se sostiene. Por ejemplo, las campañas de Gandhi en Sudáfrica y en India, o la campaña por el sufragio de las mujeres fueron activamente no violentas y forzaron un cambio positivo. La no violencia activa busca alcanzar y fortalecer o hacer que despierte la humanidad que es común a todos los involucrados en un conflicto, incluyendo a nuestros oponentes. Intenta aumentar el potencial de una comunicación fructífera y a la vez detener o prevenir el comportamiento destructivo de todos los involucrados.

Por supuesto, en la práctica, la mayoría de movimientos por el cambio social utilizan una mezcla de tácticas violentas y no violentas. Los confines del siglo XX fueron testigos de una explosión de movimientos utilizando variantes de la no violencia activa—ya fuera por razones pragmáticas o de principios—, por ejemplo, las revoluciones de poder popular de las Filipinas y de Europa del Este, los movimientos ambientales y antinucleares en Europa Occidental y el Frente Democrático de Unidad en Sudáfrica (como se

ilustra en el extracto de la página siguiente), para mencionar solamente algunos.

La paz como un proceso

La paz es un proceso: una lucha de muchas partes, que nunca finaliza, para transformar la violencia. Tanto los que aceptan la necesidad de la fuerza coercitiva, incluyendo la violencia, como los que asumen una posición totalmente no violenta, y las muchas otras personas con posiciones intermedias entre estas dos, dirían que desean la paz. Pero sus ideas son diferentes acerca de lo que la paz realmente significa.

La paz estable es un estado relativamente raro. Muchas sociedades y comunidades son excluidas de la paz por una gama de factores económicos, políticos y sociales. Con frecuencia la paz se compara con la salud, por ser más fácilmente reconocida por estar ausente. Al igual que la salud, todas las personas tenemos acceso a ella; sin embargo, a diferencia de la salud, el concepto es debatido y existe desacuerdo entre la gente sobre lo que es una sociedad pacífica.

Muchas personas entienden la paz como la ausencia de guerra. Aunque esto es por supuesto vital, algunos lo ven como un paso hacia un ideal, utilizando definiciones como: un entrelazado de relaciones entre individuos, grupos e instituciones que valoran la diversidad y fomentan el desarrollo integral del potencial humano. A las mujeres de la zona ("pacífica") controlada por el Talibán en Afganistán, que carecen de educación y de oportunidades para trabajar, no les tomaría mucho tiempo ver la diferencia.

Frecuentemente la ausencia de guerra es descrita como paz ("fría") negativa, en contraste con la paz ("cálida") positiva, que involucra todos los aspectos de una sociedad que visualizaríamos para nosotros mismos: derechos universales, bienestar económico, equilibrio ecológico y otros valores centrales.

Siempre hay algunos que le temen a la paz y muchos tienen buenas razones para temerle: perderían riquezas, prestigio y poder como resultado de sus acciones. Oxfam, en el Cuerno de África, desarrolló el concepto de "estabilidad dinámica" para describir su visión de una paz en la que

**DECLARACIÓN DE NELSON MANDELA DESDE EL BANQUILLO
EN LA APERTURA DEL CASO DE DEFENSA EN EL JUICIO POR TRAICIÓN DE RIVONIA***

☉ La paz está en
todas las personas.
BUDDHIST

- (...) De forma inmediata y amplia debo abordar la cuestión de la violencia. Algunas de las cosas que hasta el momento se han dicho a esta Corte son verdad y algunas no lo son. Sin embargo, no niego que planifiqué el sabotaje. No lo planeé con un espíritu imprudente o porque tenga ningún amor a la violencia. Lo planifiqué como resultado de un análisis calmado y sobrio de la situación política surgida después de muchos años de tiranía, explotación y opresión de mi pueblo por parte de los blancos.
- De forma inmediata, admito que yo fui una de las personas que ayudaron a formar Umkhonto we Sizwe, y que jugué un papel prominente en sus asuntos hasta que me arrestaron en agosto de 1962.
- (...) Yo, y otros que iniciamos la organización, lo hicimos por dos razones. En primer lugar, creíamos que, como resultado de la política gubernamental, la violencia por parte del pueblo africano era inevitable y que, a menos que un liderazgo responsable canalizara y controlara los sentimientos de mi pueblo, habría brotes de terrorismo que producirían una intensificación de la hostilidad y un odio enconado entre las distintas razas del país como ni siquiera la guerra produce. En segundo lugar, consideramos que sin violencia no habría un camino para que el pueblo africano tuviera éxito en su lucha en contra del principio de la supremacía blanca. Todas las formas legales de expresar oposición a este principio habían sido cerradas por la legislación, y nos vimos en la posición en que teníamos que elegir entre aceptar un estado permanente de inferioridad o desafiar al gobierno. Escogimos desafiar a la ley. Quebrantamos primero la ley de una manera que evitara el uso de cualquier recurso violento; cuando se legisó contra esta modalidad y el gobierno acudió a una demostración de fuerza para reprimir a la oposición en contra de sus políticas, sólo entonces decidimos responder violentamente a la violencia.

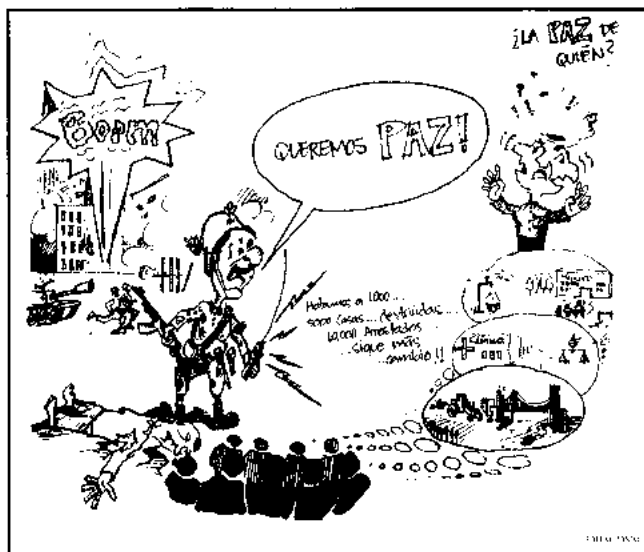
los conflictos se producirían pero la violencia estaría ausente.

La construcción de la paz no contempla fundamentalmente el comportamiento del conflicto, sino que aborda el contexto subyacente y las actitudes que estimulan la violencia, tales como el acceso desigual al empleo, la discriminación, la

¿Qué es construcción de paz?

Las Naciones Unidas hacen una distinción entre distintos tipos de intervención para lograr la paz. Además de la ayuda humanitaria o la ayuda de emergencia designadas a brindar los medios de sobrevivencia inmediata para poblaciones en riesgo, las principales categorías de intervención son:

- **PACIFICACIÓN:** intervenciones orientadas a poner fin a las hostilidades y a lograr un acuerdo utilizando la diplomacia y medios políticos y militares según sea necesario.
- **MANTENIMIENTO DE LA PAZ:** monitoreo y consolidación de un acuerdo, utilizando la fuerza en la medida en que sea necesario. Esto incluye la verificación del cumplimiento de los acuerdos y la supervisión de las actividades acordadas para construir confianza.
- **CONSTRUCCIÓN DE PAZ:** llevar a cabo programas designados a abordar las causas del conflicto y las heridas del pasado, y a promover estabilidad y justicia a largo plazo.



© Nkochi tahukoko-
taka babele

Dos personas que se
enfrentan no pueden
jalar de la misma
cuerda.

BEMBÉ, AFRICA CENTRAL

ausencia de reconocimiento y la responsabilidad de crímenes pasados que no han sido perdonados, los prejuicios, la desconfianza, el temor y la hostilidad entre grupos. Por lo tanto, éste es un trabajo de bajo perfil que puede, al menos en

teoría, continuar desarrollándose a través de las diferentes etapas de un conflicto. Sin embargo, puede ser más intenso en las últimas fases, después de que se ha logrado un acuerdo y hay una reducción del comportamiento violento, o en las

*De la comprensión al
análisis: espacio de
relaciones entre las
partes en su con-
sistencia. Sudán: la
recepción a un taller
sobre justicia en
Rimneham, abayo.*



fases tempranas, antes de que tenga lugar cualquier tipo de violencia abierta. El término construcción de paz es utilizado más comúnmente para describir el trabajo que arroja resultados que fortalecen la paz y le da mucha importancia a la manera en que las cosas suceden. En otras palabras, aborda tanto el proceso como la actividad misma y sus resultados.

Por ejemplo, la reconstrucción de un puente en Kabul después de haber sido destruido en combate, puede haber sido mejor descrito simplemente como reconstrucción. Sin embargo, la agencia de NNUU involucrada vio la oportunidad y la aprovechó deliberadamente para desarrollar el potencial de construcción de paz que la situación brindaba por medio del involucramiento de las partes previamente confrontadas en la planificación, el trabajo físico y el mantenimiento y control futuro del puente.

**LA PAZ ESTÁ AQUÍ Y AHORA:
PERMITAMOS QUE EMPIECE POR MÍ**

Si usted intenta ejercer influencia en los conflictos en los cuales trabaja para construir la paz y la justicia social en su comunidad, necesita también mirar hacia los grupos y organizaciones con las que trabaja y las actividades que realizan. ¿Encuentra algunos ejemplos de personas que buscan la colaboración pacífica? De ser así, existe una buena posibilidad de que pueda irradiar su visión más ampliamente. Si demuestran lo contrario (liderazgo inaceptable, procedimientos confusos o injustos, búsqueda de estatus...) es posible que las tendencias opuestas se vean reforzadas.

- **Observando con franqueza su grupo u organización, ¿qué es lo que ve?**
- **¿Ve personas capaces, con habilidades y cualidades para trabajar por la paz y la justicia?**
- **¿Ve obstáculos en la forma en que el grupo opera?**
- **¿Visualiza a su organización jugando un papel positivo en la promoción de cambios en su comunidad, sociedad o nación?**

Si existe la voluntad de hacer una diferencia es posible hacer mucho. Los conflictos pueden ser influenciados y pueden avanzarse pasos hacia la paz

y la justicia si se tiene en cuenta que el **CÓMO** trabaja es tan importante como lo **QUÉ** puede hacer. Como dijo Gandhi: "Debemos **SER** el cambio que queremos **VER** en el mundo".

Cómo es mejor empezar

● PARE: "Piense antes de actuar".
Éste es un principio crucial para trabajar con el conflicto –en el supuesto de que las circunstancias lo permitan. Haga su análisis antes de emprender alguna acción. Si su intención es intervenir en un conflicto y tratar de influir para mejorar la situación, entonces su análisis debe ser realizado tomando en cuenta diferentes puntos de vista y desde distintas perspectivas.

● OBSERVE: "Ponga su propia casa en orden".

Mírese bien a sí mismo/a y a su organización, y considere si necesita cambiar para estar en la capacidad de intervenir efectivamente en el conflicto. El abordaje de esto constituye una área vital y continua, sean cuales sean sus intenciones de influir más ampliamente en la sociedad. Las herramientas que se presentan en el capítulo 5 pueden ayudarle a dar este paso.

● ESCUCHE: "¿Qué dicen otros y que le dice su propia institución?"

Intente imaginar lo que podría pasar en el futuro: dentro de tres o seis meses o a un plazo mayor. Es más fácil tomar una acción efectiva e incluso prevenir violencia si puede anticipar y planificar tomando en cuenta cualquier obstáculo o cambios que puedan surgir.

● PROCEDA: "Empiece desde donde se encuentra e inicie una nueva acción".

Su trabajo actual puede brindarle un punto de entrada para trabajar por la paz y la justicia. No hay necesidad de crear etiquetas y categorías especiales, e incluso es mejor no hacerlo. Tenga también en mente que hay muchos aliados y colaboradores que pueden apoyarle en este proceso si tan sólo logra verles como tales y no como rivales o como "barreras" en su camino para avanzar.



El siguiente capítulo muestra algunos métodos para analizar los conflictos. Le invita a intentar ensayar algunos de ellos para después pasar a ver métodos para construir estrategias y emprender acciones.

NOTAS

1. Chris Mitchell. *The Structure of International Conflict* (La estructura del conflicto internacional), Macmillan, London, 1981, capítulo 1.
2. Dean Tjosvold. *The Conflict-Positive Organization: Stimulate Diversity and Create Unity* (La organización positiva del conflicto: estimular la diversidad y crear unidad), Addison Wesley, 1992.
3. Encontramos por primera vez este diagrama trabajando con el Dr. Hizkías Assefa, quien labora actualmente en la Universidad Menonita del Este (Eastern Mennonite University), Harrisonburg, Virginia, EUA.
4. Este listado está adaptado de las notas de cursos de Trabajando con el conflicto (*Working with Conflict*) sobre "Teorías del conflicto", de Hugo van der Merwe, Johannesburg, Sudáfrica, 1997, y de un documento de Marc Ross titulado "Creando las condiciones para la paz: teorías de la práctica en la resolución de conflictos étnicos", *Estudios étnicos y raciales*, 2000.
5. Página Web del Congreso Nacional Africano: www.anc.org.za/ancdocs/history/

2. HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR EL CONFLICTO

RESUMEN ■ En este capítulo comenzamos a pensar cuáles son las razones para analizar el conflicto –el análisis puede ser tanto una forma de intervención como una preparación para la acción.

Presentamos después nueve herramientas específicas para el análisis del conflicto, que pueden ayudarle a:

- Conocer más sobre lo que está sucediendo en el marco de un conflicto.
- Identificar áreas sobre las que necesita saber más.
- Comenzar a ver maneras en que puede influir en el conflicto.

Introducción

Trabajando con gente que enfrenta conflictos políticos y sociales hemos encontrado que, a medida que tenemos un mejor entendimiento de las dinámicas, las relaciones y los temas vinculados con una situación, se está en mejores condiciones para planificar y llevar a cabo mejores acciones y estrategias. Las personas acceden a este entendimiento de dos maneras:

- llevando a cabo un análisis detallado del conflicto desde una variedad de perspectivas, y
- explorando los temas y problemas específicos que se relacionan con el conflicto.

En este capítulo explicamos e ilustramos un número de herramientas y técnicas prácticas que muchas personas han hallado útiles para analizar las situaciones que están tratando de abordar. Las mismas han sido utilizadas por personas que trabajan individualmente, por grupos que están tratando de buscar formas de enfrentar un conflicto y por grupos que están en distintos lados en un conflicto y que intentan entenderse. Intente usted utilizar estas herramientas y técnicas. Frecuentemente hemos encontrado que solamente a través de su utilización es posible visualizar la manera en que pueden ayudarnos.

En el capítulo 3 examinaremos varios de los temas y elementos que han surgido de algunos análisis llevados a cabo. Es posible que estos elementos también se apliquen a su caso, aunque probablemente identifique otros en la medida en que empiece a analizar su situación particular.

¿Qué es el análisis del conflicto?

Para muchas personas involucradas en el trabajo práctico sobre conflictos, el concepto del análisis del conflicto puede parecerles remoto desde su propia experiencia. Algunas veces se considera desde la neutralidad y objetividad versus la experiencia personal y las emociones fuertes. Éste no es nuestro entendimiento del concepto. Vemos el análisis del conflicto como un proceso práctico para examinar y entender la realidad del conflicto desde una variedad de perspectivas. Este entendimiento forma las bases sobre las cuales puede desarrollarse la estrategia y planificar las acciones.

El análisis del conflicto puede realizarse con la ayuda de un número de herramientas y técnicas sencillas, prácticas y adaptables. Algunas de las herramientas que presentamos aquí han sido inventadas por nosotros y nosotras y por otros colegas. En tanto que otras las hemos tomado "prestadas" de distintas fuentes.

Las herramientas y técnicas que explicamos en este capítulo no constituyen procesos rígidos. Le invitamos a adaptarlas, según sea necesario, a las circunstancias particulares que se están analizando. No sienta que tiene que seguir los pasos que sugerimos si no funcionan en su propio contexto. Es importante que sea tan creativo o creativa como pueda en el enfoque que adopte.

¿POR QUÉ NECESITAMOS ANALIZAR EL CONFLICTO?

- Para entender los antecedentes y la historia de la situación, así como la dinámica actual.

☉ *Chuluke chuluke
mwa njuchi
umanena iyo ya-
kuluma.
Puede haber muchas
abejas, pero debes
saber cuál es la que
te ha picado.*
MALAWI

- Identificar a todos los grupos importantes involucrados, no solamente a los principales o a los más obvios.
- Entender las diferentes perspectivas de todos esos grupos y conocer más sobre la forma en que se relacionan.
- Identificar factores y tendencias que están presentes en los conflictos.
- Aprender de los fracasos y de los éxitos.

El análisis del conflicto no es un ejercicio de una sola vez. Debe ser un proceso continuo en el desarrollo del proceso, de manera que pueda adaptar sus acciones a los factores cambiantes, las dinámicas y las circunstancias.

Herramientas para analizar las situaciones de conflicto

Algunas de las herramientas y técnicas que sugerimos para el análisis de conflictos pueden parecerle familiares desde otras fuentes. Sin embargo, como verá más adelante, aquí las hemos adaptado y utilizado de nuevas maneras. Otras herramientas pueden ser desconocidas para usted, pero todas han sido usadas repetidamente con éxito en cursos y programas por personas involucradas en diferentes tipos de situaciones de conflicto. En muchos casos los grupos han adaptado estas herramientas para responder a una necesidad particular. Los ejemplos que damos están basados en la experiencia real de mucha gente alrededor del mundo, que han utilizado las herramientas adaptándolas a sus propias necesidades. De ahí que cada ejemplo esté basado en las percepciones de las personas que han trabajado sobre ellos.

En las páginas siguientes presentaremos nueve de estas herramientas para el análisis de conflicto e ilustraremos la forma en que han sido utilizadas en casos específicos:

- **ETAPAS DE UN CONFLICTO**
- **LÍNEAS DEL TIEMPO**
- **MAPEO DEL CONFLICTO**
- **EL TRIÁNGULO ACC (Actitud, Comportamiento, Contexto) (Attitude, Behavior, Context).**
- **LA CEBOLLA (O LA DONA)**
- **EL ÁRBOL DE CONFLICTO**
- **ANÁLISIS DEL CAMPO DE FUERZAS**

- **PILARES**
- **LA PIRÁMIDE**

El orden en que utilice las herramientas puede ser flexible de acuerdo con la situación que esté analizando. Generalmente son mejor utilizadas cuando se combinan: una herramienta pone de relieve algunos factores o elementos o puntos en el tiempo, los que son analizados utilizando otras herramientas. Recuerde que todos los ejemplos utilizados reflejan las percepciones de las personas que las diseñaron y, por lo tanto, no pretenden representar el análisis único o "correcto". Su propio análisis y el de las personas con quienes trabaja serán informados por su experiencia, percepciones y valores, y por lo tanto pueden ser diferentes. Las herramientas presentadas aquí no pretenden ser científicas, sino abrir la puerta para la acción incluyente y efectiva.

ADAPTABILIDAD DE LAS HERRAMIENTAS

Las herramientas han sido aplicadas con efectividad por grupos de hombres y mujeres de muy distintos ámbitos sociales y con diferentes niveles educativos —con pluma y marcadores sobre papel, con yeso en un pizarrón o dibujando con palos sobre la arena; utilizando palabras, símbolos y objetos para representar a personas, hechos o ideas. Le invitamos a adaptar las herramientas según sea necesario para poder analizar la situación que está usted enfrentando. Estaríamos muy complacidos y complacidas de conocer las adaptaciones que usted haga y nos gustaría recibir cualquier sugerencia sobre la forma en que las herramientas pueden ser utilizadas más efectivamente para que podamos compartir esas adaptaciones con otras personas.

PARTICIPACIÓN

Las herramientas pueden ser utilizadas para apoyar a los grupos en el desarrollo de un entendimiento común en una situación particular. Esto es útil especialmente cuando el análisis está siendo llevado a cabo como base para la acción. Al trabajar conjuntamente con las herramientas, los miembros individuales de una organización o grupo

ROSALBA OYWA/GULU, UGANDA DESPUÉS DE UN TALLER DE ANÁLISIS DE CONFLICTO PARA MIEMBROS DE LA COMUNIDAD

- Para mí, el resultado principal del análisis fue que conjuntó a la gente porque, para empezar, todas las personas se dieron cuenta de que estaban siendo afectadas por el conflicto, fuera cual fuera su posición en éste. Ya sea que simpatizaran con los rebeldes, que apoyaran al gobierno o que pertenecieran a diferentes denominaciones religiosas o que se autonostraran como fuera, todas las personas estaban siendo afectadas de manera similar, así que no había manera de pensar que si hago esto de tal modo gano, porque no hay ganancia en esta guerra. Éste fue un descubrimiento clave.

pueden ver la forma en que una situación es entendida desde el punto de vista de todo el grupo, sobre la base de las percepciones colectivas de sus miembros. Cuando un grupo está conformado por personas de los dos lados de un conflicto, las herramientas pueden brindar una manera en que cada una de las partes empiece a entender y respetar la perspectiva de la otra parte, y al mismo tiempo profundizar su propio análisis de lo que está pasando.

IDIOMAS

Estas herramientas han sido traducidas para su uso por parte de colegas en varias partes del mundo, de manera que muchas de ellas están disponibles también en francés, español, ruso, khmer, farsi, somalí y otros idiomas (para mayor información, favor de ponerse en contacto con RTC).

Etapas del conflicto

Los conflictos se transforman a través del tiempo y atraviesan por diferentes etapas de actividad, intensidad, tensión y violencia. El reconocer esas etapas puede ayudarnos, utilizando también otras herramientas, para analizar las dinámicas y eventos que tienen relación con cada etapa del conflicto.

El análisis básico comprende cinco diferentes etapas, que generalmente se dan en el orden presentado aquí (aunque pueden variar en casos específicos) y en ciclos similares. Estas etapas son:

- **PRECONFLICTO:** Éste es el período donde existe incompatibilidad de objetivos entre dos o más partes, lo que puede llevar a un conflicto abierto. El conflicto en esta etapa no es visible para la generalidad, aunque es

probable que una o más de las partes esté consciente del potencial que existe para una confrontación. Puede haber tensiones en las relaciones entre las partes y/o el deseo de evitar contacto entre ellas en esta etapa.

- **CONFRONTACIÓN:** en esta etapa el conflicto se ha vuelto más abierto. Aun cuando una sola de las partes sienta que hay un problema, es probable que quienes la apoyan se involucren en demostraciones o en otro tipo de comportamiento confrontativo. Puede que ocurran peleas ocasionales o que se den otros niveles menores de violencia entre las partes. Es posible que cada una esté acumulando sus recursos y estableciendo alianzas con la expectativa de aumentar la confrontación y la violencia. Las relaciones entre las partes se vuelven muy tensas y conducen a la polarización entre las bases o apoyos de cada una.
- **CRISIS:** es el punto culminante del conflicto, cuando la tensión y/o la violencia son más intensas. En un conflicto de gran escala éste es el período de guerra, cuando gente de todos los bandos está siendo asesinada. La comunicación normal entre las partes probablemente ha cesado. Las declaraciones públicas tienden a darse en forma de acusaciones contra la otra parte o las otras partes.
- **RESULTADO:** de una forma o de otra la crisis llevará a un resultado. Puede que una de las partes venza a la otra o que llame a un cese de fuego (en caso de ser una guerra). Puede también que una de las partes se rinda o ceda a las demandas de la otra parte. Es posible que las partes acuerden negociar, con la ayuda de una mediación o sin ella. La autoridad de una ter-

ETAPAS DEL CONFLICTO

¿QUÉ ES?

► Una gráfica que muestra la intensidad creciente y decreciente del conflicto delineado sobre una escala temporal particular.

PROPÓSITO

► Visualizar las etapas y ciclos de escalada y de refugio del conflicto.

► Discutir en qué punto de una situación se está.

► Para intentar predecir futuros patrones de escalada con el objetivo de prevenir que esta ocurra.

► Para identificar un período de tiempo que pueda ser analizado con posterioridad utilizando otras herramientas.

¿CUÁNDO UTILIZARLA?

► En la etapa inicial del proceso de análisis, para identificar patrones en el conflicto.

► En momentos posteriores para ayudar en el proceso de construcción de la estrategia.

VARIACIÓN

► Analizar las etapas desde los puntos de vista de las diferentes partes o lados de un país en conflicto.

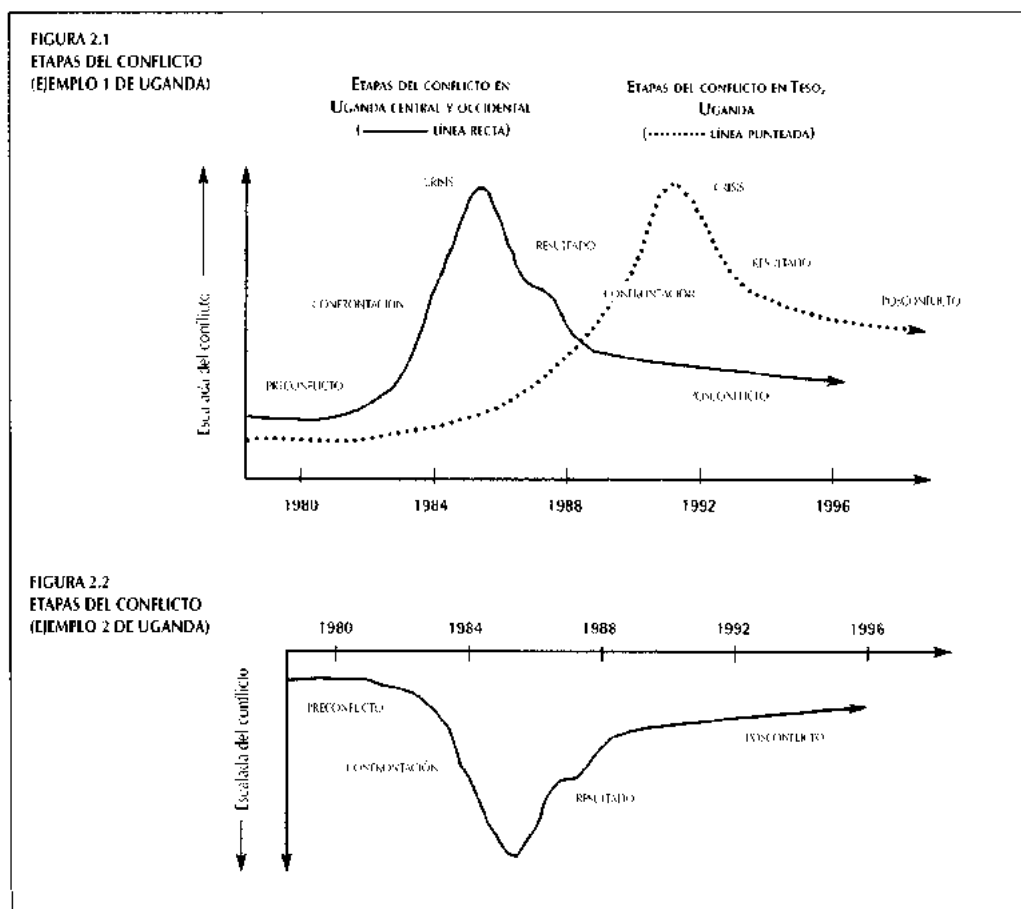
► Use una analogía del fuego, viendo estas etapas como varía la creciente y decreciente intensidad de un incendio (ver "Jugando con fuego", *Playing with Fire*, por Nic Fine & Fiona Macbeth, detalles en el capítulo 10).

cerca parte más poderosa puede imponer el fin de la lucha. En cualquier caso, en esta etapa los niveles de tensión, confrontación y violencia decrecen de alguna forma, dándose la posibilidad de algún tipo de acuerdo.

- **POSCONFLICTO:** finalmente la situación se resuelve de forma que lleva a la finalización de cualquier confrontación violenta, a un decrecimiento de la tensión y a relaciones más normales entre las partes. Sin embargo, si los elementos y los problemas que han surgido debido a la incompatibilidad de metas no han sido abordados adecuadamente, entonces es posible que esta etapa se revierta hacia otra situación de preconflicto.

La figura 2.1 nos brinda un ejemplo de la forma en que esta herramienta fue utilizada para examinar las etapas del conflicto en Uganda Occidental y Central, comparándolas con las etapas que estaban teniendo lugar en la región de Teso, al noreste de Uganda, durante el mismo período.

Este ejemplo ilustra el hecho de que el conflicto fue más intenso (y percibido como tal) en Uganda central y occidental durante el período 1984-1986, en tanto que la confrontación y crisis ocurrió más tarde (1988-1992) en la región de Teso. De manera que, en tanto que una parte del país se sentía relativamente en paz, la otra estaba en el medio de una guerra violenta y de extrema inseguridad. Esto nos sugiere la necesidad de



analizar ambos períodos para poder entender el conflicto desde la perspectiva de ambas partes del país.

Una variación en el uso de esta herramienta la observamos mostrando la escalada del conflicto en una dirección ascendente, como movimiento negativo en la situación, y la des-escalada en dirección descendente. La figura 2.2 utiliza este método para mostrar las etapas del conflicto de Uganda central y occidental.

Líneas del tiempo

En su esencia, la línea del tiempo es una herramienta muy sencilla. Es una gráfica que muestra los hechos en relación con el tiempo. Lista fechas (años, meses o días, dependiendo de la escala) y representa los hechos en un orden cronológico. Por ejemplo, puede utilizar este método para

mostrar una sucesión de eventos de su propia vida o la historia de su país. En este caso, puede usar líneas de tiempo para mostrar la historia de un conflicto.

En un conflicto los distintos grupos de personas generalmente tienen experiencias y percepciones completamente diferentes: ven y entienden el conflicto de maneras bastante distintas. Frecuentemente llenan historias diferentes. La gente en lados opuestos del conflicto puede notar o enfatizar diferentes hechos o eventos, describirlos de manera diferente y vincularlos con distintas emociones.

El objetivo de utilizar las líneas del tiempo en esta forma no es intentar arribar a una historia "objetiva" o "correcta", sino entender las percepciones de la gente que está involucrada. Por esta razón, los diferentes eventos descritos por los

LÍNEA DEL TIEMPO

¿QUÉ ES?

► Una gráfica que muestra los hechos de cara a una escala particular de tiempo.

PROPOSITO

► Mostrar diferentes visiones de la historia en un conflicto.

► Clarificar y entender la percepción de cada una de las partes sobre los hechos.

► Identificar cuales hechos o eventos son más importantes para cada una de las partes.

¿CUÁNDO UTILIZARLA?

► Al inicio del proceso, junto con otras herramientas de análisis.

► Más tarde en el proceso, para ayudarse a construir una estrategia.

► Cuando las personas no están de acuerdo sobre los hechos o no conocen la historia de la otra parte.

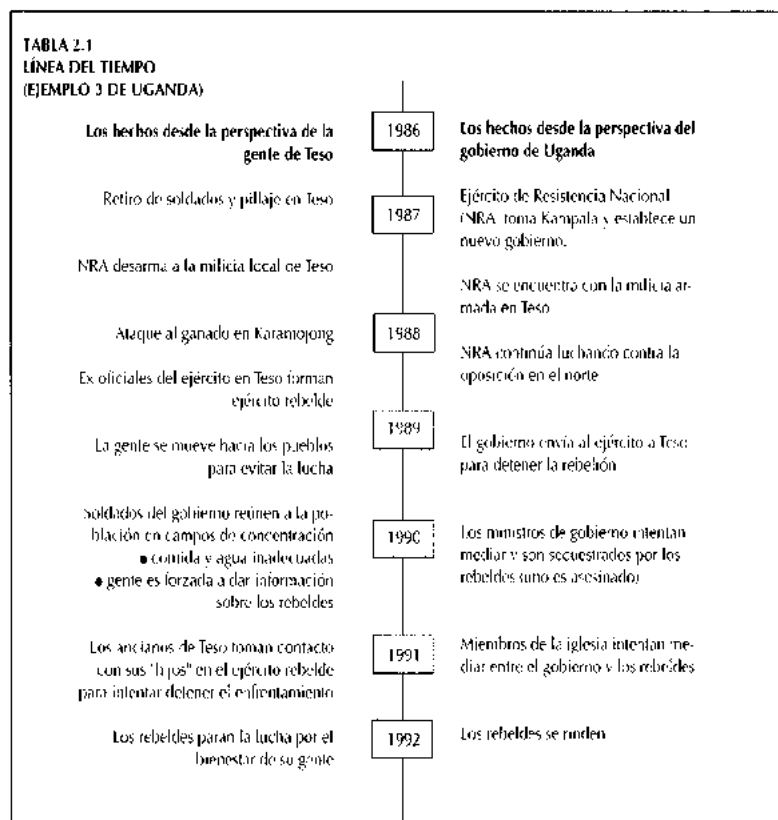
► Como una manera de ayudar a la gente a aceptar que su propia perspectiva es solamente una parte de la verdad.

VARIACIONES

► Utilizada y compartida por las mismas partes.

► Seguida de una discusión sobre los hechos que son relevados por cada una de las partes.

► Añadiendo una línea para iniciativas de paz durante el mismo periodo de tiempo



grupos opositores constituyen un elemento importante para entender el conflicto.

La línea del tiempo facilita también una manera de que las personas aprendan de la historia y percepciones de las partes en relación con una situación. Al discutir las diferentes percepciones del conflicto y los hechos que cada grupo conmemora, desarrollarán un entendimiento más rico de su situación compartida.

USANDO UNA LÍNEA DEL TIEMPO

La línea del tiempo, tal como la usamos aquí, no es principalmente una herramienta de investigación, sino una manera de estimular la discusión y el aprendizaje. Se espera que en un conflicto la gente esté en desacuerdo sobre los eventos que son importantes y la manera de describirlos. Nosotros y nosotras perseguimos llegar a un punto donde las partes en un conflicto puedan aceptar que otras personas tengan percepciones válidas, aun cuando éstas sean opuestas a las propias percepciones.

La tabla 2.1 ilustra un ejemplo de la manera en que esta herramienta fue utilizada para examinar los eventos en Uganda, vistos por gente de la región de Teso y por el gobierno nacional. Fíjese de qué modo cada una de las partes recuerda diferentes hechos y tiene una interpretación distinta de los mismos. Al construir líneas del tiempo de sus propios conflictos desde diversas perspectivas puede que encuentre también que ése es el caso. Intente hacerlo y vea si está de acuerdo.

Mapeo del conflicto

El mapeo es una técnica utilizada para representar un conflicto en forma gráfica, situando a las partes respecto al problema y en relación de una con la otra. Cuando personas con diferentes puntos de vista "mapean" su situación juntas, aprenden sobre las experiencias y percepciones de la otra parte.

COMO "MAPEAR" UNA SITUACIÓN DE CONFLICTO

1. Decida qué quiere mapear, cuándo y desde qué punto de vista. Seleccione un momento particular en una situación específica. Si in-

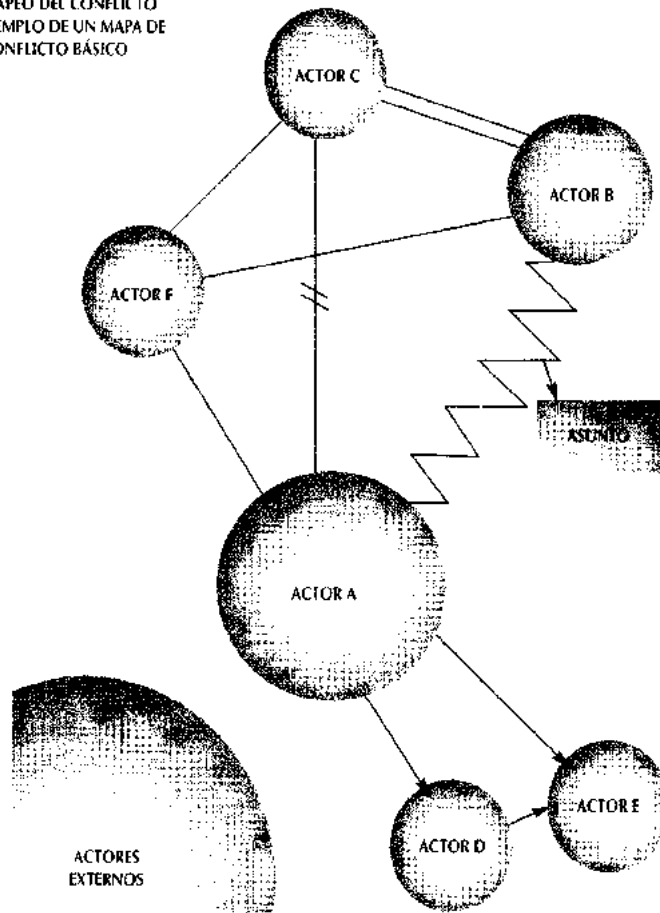
tenta mapear un conflicto regional detallado en su totalidad los resultados pueden consumirse tanto tiempo y pueden ser tan extensos y complejos que realmente no le ayudarán.

Generalmente es útil hacer varios mapas de la misma situación desde una variedad de puntos de vista para ver la forma en que las diferentes partes puedan percibirla. El intento de reconciliar los diferentes puntos de vista constituye la realidad del trabajo sobre conflicto. Es una buena disciplina preguntar si aquellos que sostienen un punto de vista determinado aceptarían de hecho su descripción de sus relaciones con las otras partes.

2. **No olvide situarse usted mismo/a y a su organización en el mapa.** El situarse en el mapa es un recordatorio de que usted es parte de la situación; que no está por encima de ella aun cuando la esté analizando. Usted y su organización son percibidos/as de determinada forma por otros. Puede que usted tenga contactos y relaciones que brindan oportunidades y apertura para el trabajo con las partes involucradas en el conflicto.
3. El mapeo es dinámico —refleja un punto en particular en una **situación cambiante** y puntos hacia la **acción**. Este tipo de análisis debería brindar nuevas posibilidades. ¿Qué puede hacerse? ¿Quién puede hacerlo de mejor manera? ¿Cuál es el mejor momento? ¿Qué condiciones necesitan crearse previamente y que estructuras es necesario construir después? Éstas son algunas de las preguntas que debe hacerse al estar desarrollando el mapeo.
4. Además de los aspectos relacionados con el "objetivo", es útil mapear los **temas o aspectos** que están en conflicto entre las partes (por qué tiene lugar el conflicto? Estos pueden colocarse en una "caja", como lo hemos hecho en los ejemplos que siguen, o puede que encuentre una mejor forma de mostrar cuales son esos temas.

También puede ser útil pensar acerca de la posición de las partes en conflicto. ¿Cuáles son las visiones de los otros grupos involucrados en la situación?

FIGURA 2.3:
MAPEO DEL CONFLICTO
EJEMPLO DE UN MAPA DE
CONFLICTO BÁSICO



Clave: En el mapeo utilizamos diferentes modelos. Puede que usted desee inventar uno propio.

<p>Los círculos indican las partes involucradas en la situación: tanto relación o poder en relación con el tema que se trata.</p>	<p>Las áreas punteadas indican vínculos informales o intermitentes.</p>	<p>Las líneas dobles simulando un muro que atraviesa una línea sencilla indican una conexión rota.</p>
<p>Las líneas rectas indican vínculos o relaciones bastante estrechas.</p>	<p>Las flechas indican la dirección predominante de influencia o actividad.</p>	<p>Los cuadrados o rectángulos indican temas, topics o cosas y no a personas.</p>
<p>Las líneas dobles conectadas indican una fuerza.</p>	<p>Las líneas en zigzag (como un relampago) indican desacuerdo, conflicto.</p>	<p>Las sombras extendidas muestran a los actores externos, que ejercen influencia pero que no están directamente involucrados.</p>

MAPEO DEL CONFLICTO

¿QUE ES?

► Una técnica visual para mostrar las relaciones entre las partes en conflicto.

PROPÓSITO

- Entender mejor la situación.
- Ver mas claramente las relaciones entre las partes.
- Clarificar donde descansa el poder.
- Controlar el balance entre la propia actividad de uno/a o de los contactos propios.
- Ver quiénes son los aliados o aliados potenciales
- Identificar "entradas" o espacios de apertura para la intervención o la acción.
- Evaluar lo que ya se ha hecho.

¿CUANDO UTILIZARLO?

- Al inicio del proceso, junto con otras herramientas de análisis.
- Más adelante, con el fin de identificar posibles puntos de entrada para la acción o para ayudar en el proceso de construcción de estrategias.

VARIACIONES

- Mapas geograficos que muestran las áreas y a las partes involucradas.
- Mapeo de temas o aspectos específicos.
- Mapeo de alineación de poderes.
- Mapeo de necesidades y temores.
- Como una escultura humana, para hacer emerger sentimientos y relaciones.

FIGURA 2.4:
MAPEO DE CONFLICTO
EJEMPLO 2. CONFLICTO EN UNA FAMILIA

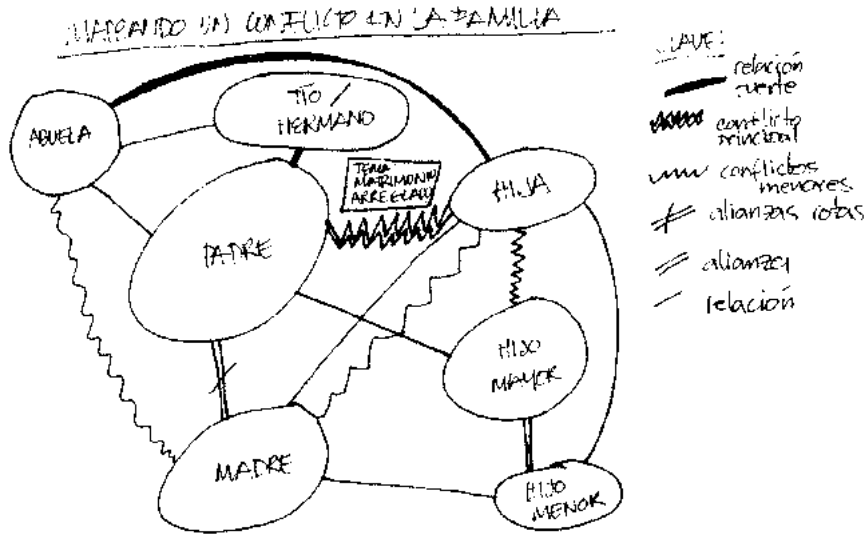
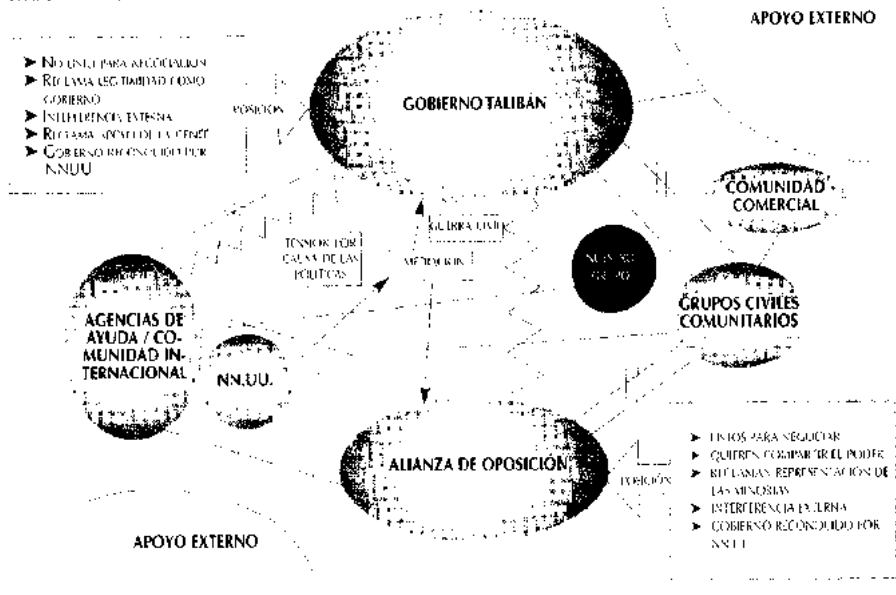


FIGURA 2.5
MAPEO DE CONFLICTO
EJEMPLO 3. AFGANISTÁN, OCTUBRE 1999



EJEMPLOS DE MAPEOS DE CONFLICTO

A continuación veremos tres ejemplos de mapeo de conflicto:

■ El primer ejemplo, la figura 2.3, muestra la forma en que puede verse un mapa básico de conflicto. Intente hacer un mapa de una situación en la que esté actualmente trabajando. Algunas de las preguntas que puede hacerse son:

- ¿Cuáles son las principales partes en el conflicto?
- ¿Qué otras partes están involucradas o conectadas en alguna forma, incluyendo a grupos marginados y actores externos?
- ¿Cuáles son las relaciones entre todas estas partes y cómo pueden representarse en el mapa? ¿Alianzas? ¿Contactos estrechos? ¿Relaciones rotas? ¿Confrontación?
- ¿Hay algunos temas clave entre las partes que deban ser mencionados en el mapa?
- ¿Dónde está usted y su organización en relación con las partes? ¿Tiene alguna relación particular que pueda servir de "entrada" o abrir espacios respecto a esta situación de conflicto?

■ Un segundo ejemplo, en este caso de un conflicto a lo interno de una familia, se ilustra en la figura 2.4. El conflicto primario que aquí se examina es entre un padre y su hija, sobre si ir adelante o no con un arreglo matrimonial. Preste atención al grosor de la línea utilizada para representar la fuerza de la relación entre la abuela y la hija; la relación rota entre la madre y el padre y las formas en las que los dos hermanos están divididos sobre a quién apoyar en el conflicto pese a la rivalidad entre ellos. Este ejemplo muestra la forma en la que la técnica de mapeo puede ser adaptada para una variedad de situaciones.

Aun cuando éste es solamente un ejemplo de la forma en que puede utilizarse el mapeo para representar a las partes en una disputa familiar, ésta es también una técnica que puede utilizarse para ilustrar conflictos de gran escala —por ejemplo, conflictos entre miembros de una comunidad o incluso conflictos a nivel nacional o internacional.

■ El tercer ejemplo, la figura 2.5, muestra un análisis de mapeo de Afganistán desde la perspectiva de una ONG local. Ilustra el conflicto entre el gobierno del Talibán y las fuerzas de oposición al interior de Afganistán. Observando el mapeo es fácil identificar las principales partes involucradas en el contexto, así como las relaciones entre ellas. En tanto que la relación de conflicto entre los Talibán y la oposición (representada por la línea marcada con una punta saliente) constituye el aspecto central en el contexto y la base de la guerra civil, algunas otras relaciones son también importantes y necesitan ser identificadas al analizar la situación.

Puede dibujar "cuadros", en la manera en que aquí se muestra, para indicar los puntos de vista de las partes principales. Esto le ilustrará la forma en que cada una de las partes ve el contexto y, por lo tanto, le ayudará a encontrar "puntos de entrada" y acciones para abordar el conflicto. Las otras partes, menos poderosas, tales como los grupos civiles y la comunidad comercial, puede que no aparezcan influyendo directamente en la situación, pero al incluirlas en su mapa se asegura de estar considerando todas las formas posibles de intervención. La organización desde cuya perspectiva se elaboró este mapa se ha situado a sí misma en la posición en que se ve en el contexto—"nuestro grupo". Está relacionada con agencias de cooperación y tiene estrechos vínculos con grupos comunitarios y civiles. (Regresaremos a este ejemplo en el capítulo 4, cuando examinemos la manera en que un mapa como éste puede ser utilizado para identificar puntos de entrada para la acción).

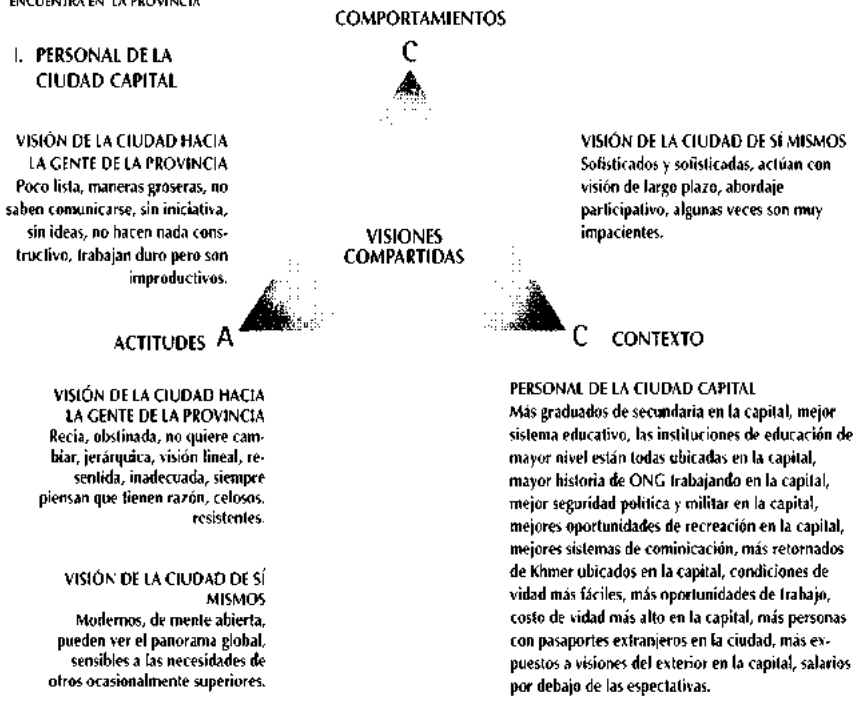
Sin embargo, el mapeo por sí mismo no brinda todas las respuestas. Como en el caso de todas las demás herramientas, únicamente nos brinda elementos parciales sobre la naturaleza de un conflicto. Y con frecuencia encontramos que los aspectos que subyacen en las relaciones que observamos descansan en la raíz del conflicto. Las siguientes herramientas nos ofrecen algunas ideas sobre la forma de comenzar a descubrir esas causas subyacentes.

El triángulo ACC

Este análisis está basado en la premisa de que los conflictos tienen tres componentes principa-

TABLA 2.2:
ANÁLISIS ABC DE UN CONFLICTO ORGANIZACIONAL INTERNO

EjemPlo: CONFLICTO ENTRE EL PERSONAL DE UNA ORGANIZACIÓN EN CAMBODIA UBICADO EN LA CAPITAL Y EL PERSONAL QUE SE ENCUENTRA EN LA PROVINCIA



II. PERSONAL DE LA PROVINCIA



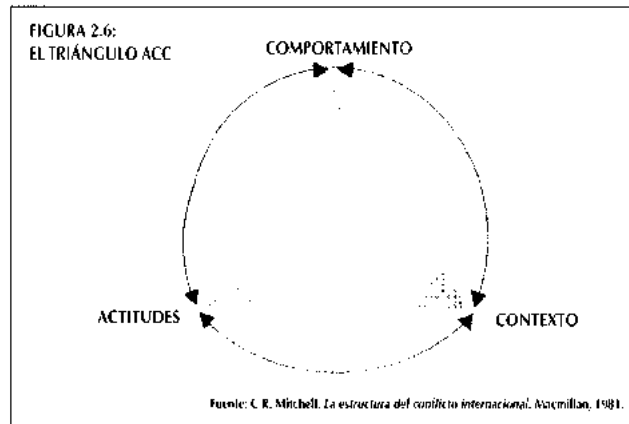
les, el contexto o situación, el **comportamiento** de los involucrados y sus actitudes. La Figura 2.6 representa estos tres elementos gráficamente en las esquinas del triángulo.

Estos tres factores se influyen el uno al otro, por eso las flechas unen unos con otros. Por ejemplo, un contexto que ignora las demandas de un grupo probablemente abone a una actitud de frustración, que en su momento puede transformarse en protestas. Este comportamiento puede entonces conducir a un contexto de mayor negación de los derechos, contribuyendo así a generar mayor frustración o incluso cólera, lo que puede resultar en violencia. El trabajo que se realiza para cambiar el contexto (asegurándose de que las demandas son reconocidas), para reducir el nivel de frustración (ayudando a la gente a enfocarse sobre la naturaleza de largo plazo de su problemática) o a brindar salidas a comportamientos que no son violentos, contribuirá en su conjunto a reducir los niveles de tensión.

Figure 2.6: The ACC Triangle

1. Dibuje un triángulo ACC por separado para cada una de las partes principales de una situación de conflicto.
2. En cada triángulo realice un listado de los aspectos centrales relativos a las actitudes, comportamiento y contexto desde el punto de vista de esa parte. (Si las partes están participando en este análisis, entonces cada una de ellas puede hacer un triángulo desde su propia perspectiva).
3. Indique lo que, desde su punto de vista, constituyen las necesidades principales y/o temores de cada parte en medio del triángulo. Ésta será SU percepción.
4. Compare los triángulos, notando las similitudes y diferencias entre las percepciones de las partes.

En el caso de un conflicto particular, las diferentes partes tienen diferentes experiencias y percepciones contrastantes. Por estas razones es probable que atribuyan el conflicto a diferentes causas. Por ejemplo, es posible que una de las partes alegue que la raíz del problema es la injusticia, en tanto que la otra parte



puede sentir que es la inseguridad. Cada grupo se enfoca en los aspectos que más le conciernen y, particularmente, en las áreas que están afectándoles de manera más directa. Todas estas causas y aspectos son reales e importantes, y todos deberán ser abordados antes de que el conflicto pueda resolverse para mejorar la situación. Entretanto, es probable que se invierta mucha energía en atacar a aquellas personas que visualicen causas diferentes o se concentren en aspectos distintos. El intentar ayudar a cada parte involucrada a ver que todos esos aspectos son parte del problema constituye un reto, aunque ciertamente algunos de ellos serán más urgentes o importantes que otros.

Al utilizar el triángulo ABC es importante asegurarse de tener claridad sobre la base de las percepciones en las que se asienta el análisis. Usted podría hacer un análisis basado únicamente en sus percepciones de la realidad en el conflicto si está estrechamente involucrado en el mismo. De otra forma, es importante que usted mismo/a se sitúe en "los zapatos" de las otras personas o grupos y visualice los temas o aspectos del conflicto en la forma en que éstos los ven en términos de "contexto", "comportamiento" y "actitud".

La tabla 2.2 analiza la tensión entre los miembros de origen rural y urbano de una agencia internacional de ayuda en Cambodia. Aunque el contexto es similar para ambos grupos, éstos enfatizan diferentes cosas y cada uno percibe el comportamiento y las actitudes de los otros de manera muy distinta.

EL TRIÁNGULO ACC

¿QUÉ ES?

► Un análisis de factores relacionados con Actitudes, Comportamientos y Contexto de cada una de las partes.

PROPÓSITO

- Identificar estos tres tipos de factores para el caso de cada una de las partes más importantes.
- Analizar cómo estos factores se incluyen unos a otros.
- Relacionar esto con las necesidades y con los errores de cada una de las partes.
- Identificar un punto de inicio para intervenir en la situación.

¿CUANDO USARLO?

- Temprano en el proceso, para tener una mejor idea de lo que motiva a las diferentes partes.
- Más tarde, para identificar cuáles son los factores que pueden ser enfrentados con una intervención.

► Para revelar como un cambio en un aspecto puede afectar otro.

VARIACIONES

- Después de hacer un listado de cada uno de los tres componentes, indique una necesidad o temor clave o central de esa parte en medio del triángulo.

LA CEBOLLA

¿QUÉ ES?

► Una forma de analizar lo que están diciendo las diferentes partes en un conflicto.

PROPOSITO

► Moverse de la posición pública de cada una de las partes y entender los intereses y necesidades de éstas

► Encontrar una base común entre los grupos que pueda convertirse en la base de futuras discusiones

¿CUÁNDO UTILIZARLA?

► Como parte de un análisis para entender la dinámica de una situación de conflicto.

► En preparación para facilitar diálogo entre grupos en conflicto.

► Como parte de un proceso de mediación o negociación.

VARIACIONES

► Algunos grupos prefieren ver esta gráfica como una dona y no como una cebolla.

La Cebolla

La figura 2.7 se basa en una analogía de una cebolla y sus capas. Las capas externas contienen las posiciones que asumimos públicamente para todo lo que vemos y oímos. Bajo éstas se encuentran nuestros intereses—lo que queremos lograr de una situación particular. Finalmente, en el centro están las necesidades más importantes que necesitamos satisfacer. Este análisis de la cebolla es útil llevarlo a cabo para cada una de las partes involucradas.

En períodos de estabilidad, cuando las relaciones son buenas y la confianza es alta, nuestras acciones y estrategias pueden derivarse de nuestras necesidades más básicas. Posiblemente tengamos la voluntad de "revelar" esas necesidades ante otros u otras y discutir las de modo abierto si tenemos confianza. Y es probable que por la vía del análisis y la empatía esas personas estén en capacidad de captar nuestras necesidades incluso antes de que las expresemos abiertamente.

En situaciones más peligrosas o volátiles y cuando existe desconfianza, es probable que deseemos mantener ocultas nuestras necesidades básicas; el informar a otras personas podría revelar nuestra vulnerabilidad y posiblemente otorgarles aún más poder sobre nosotros y nosotras. Pero si escondemos cosas ante la otra parte es también menos probable que capten

nuestras necesidades por la vía del análisis o de la empatía, por la falta de conocimiento y porque la desconfianza transforma las percepciones que la gente tiene entre sí.

De ahí que es frecuente que en una situación de conflicto e inestabilidad las acciones no se deriven directamente de las necesidades y que las personas las visualicen a un nivel más abstracto y colectivo como intereses, desarrollando sus acciones con base en éstos. Cuando estos intereses están bajo ataque la gente puede contraerse y defender una posición que se distancie aún más de sus necesidades básicas.

Este tipo de análisis es útil para que las partes que están involucradas en una negociación clarifiquen por sí mismas sus propias necesidades, intereses y posiciones. De esta forma, cuando planifican sus estrategias para la negociación, pueden decidir cuántas de las "capas" interiores—intereses y necesidades—desean revelar ante las otras partes involucradas.

Como se indicó anteriormente, las personas pueden escoger revelar más cuando el nivel de confianza aumenta. Pero aun cuando este proceso sea lento frente a la otra parte, al menos ganarán conocimiento de las necesidades que les son más importantes, lo que les permitirá identificar aquellos intereses sobre los cuales están dispuestos a comprometerse.

Vemos entonces que en la figura 2.8 un grupo de gente (organizaciones campesinas indígenas) tiene una necesidad de tierra, bienestar y justicia. Su interés es la redistribución de la tierra, el respeto a los derechos humanos, las alianzas con otras fuerzas sociales y la democracia. Pero debido a la crisis en la que se encuentran inmersos, lo que expresan públicamente es su posición—están en contra de la desmilitarización y demandan libertad de prensa, igualdad de oportunidades y la investigación de los asesinatos y de la represión.

El segundo grupo de personas (caciques, ganaderos y terratenientes) tienen también una necesidad de tierra además de dinero. Su interés está en el control político y económico, el acceso a la mano de obra barata y la construcción de alianzas con el gobierno municipal y el gobierno del Estado. Su

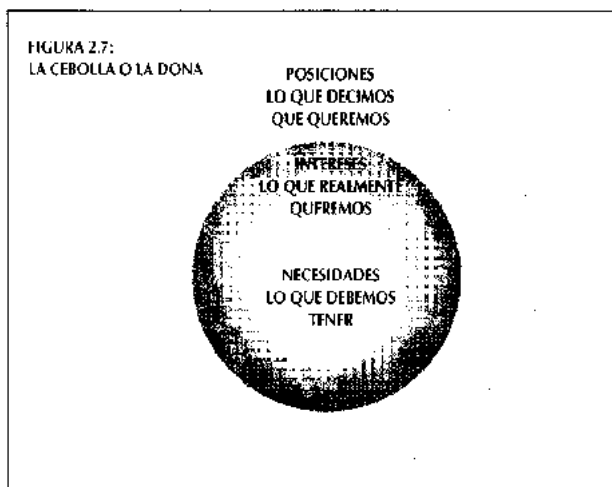
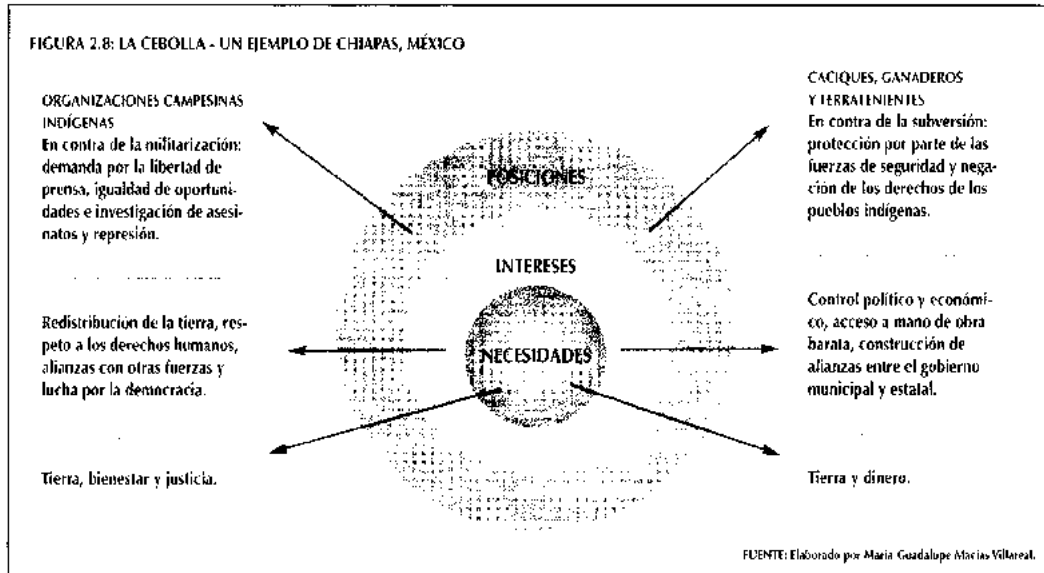


FIGURA 2.8: LA CEBOLLA - UN EJEMPLO DE CHIAPAS, MÉXICO



posición, expresada de modo público, se manifiesta fuertemente contra la subversión, la protección por parte de las fuerzas de seguridad y la negación de los derechos de los pueblos indígenas.

Es fácil ver cómo los grupos que se encierran en defender sus posiciones hallarán muy difícil encontrar alguna base común. Esto puede entonces traducirse en que sus necesidades reales no sean satisfechas y es poco probable que se satisfagan a futuro.

El punto esencial de la cebolla es mostrar gráficamente la posibilidad de ir desagregando tantas capas como se hayan construido como resultado del conflicto, la inestabilidad y la desconfianza, para tratar de responder a las necesidades subyacentes que forman la base de las acciones individuales y grupales de las personas.

El objetivo de largo plazo es mejorar la comunicación y la confianza al punto de que la gente pueda revelar sus propias necesidades reales, así como para tratar de responder a las necesidades de unos y otros. Sin embargo, puede estimularse a las personas a examinar si sus acciones y estrategias son buenas incluso antes de llegar a este punto, como una forma positiva de responder a sus propios intereses y necesidades.

El Árbol de Conflicto

Esta herramienta se utiliza mejor con grupos, es decir, colectivamente, en vez de como ejercicio individual. Si usted está familiarizado/a con el "árbol de problemas" en el trabajo comunitario y de desarrollo, entonces reconocerá que hemos tomado prestada y hemos adaptado esta herramienta para utilizarla en el análisis de conflictos.

En muchos conflictos veremos que existe una gama de opiniones relacionada con aspectos como:

- ¿Cuál es el problema central?
- ¿Cuáles son las causas de fondo o de raíz?
- ¿Qué efectos se han dado como resultado del problema?
- ¿Cuál es el aspecto más importante de abordar para nuestro grupo?

El árbol de conflicto ofrece un método para que un equipo, organización, grupo o comunidad identifique aquellos aspectos que cada uno considera más importantes y los clasifique en tres categorías: (1) problema central; (2) causas y (3) efectos.

¿CÓMO UTILIZAR ESTA HERRAMIENTA?

1. Dibuje una figura de un árbol, incluyendo sus raíces, el tronco y las ramas –puede hacerlo

EL ÁRBOL DE CONFLICTO

¿QUÉ ES?

► Una herramienta gráfica, utilizando la imagen de un árbol para seleccionar aspectos clave de los conflictos.

PROÓSITO

► Estimular la discusión sobre las causas y efectos en un conflicto

► Ayudar a un grupo a ponerse de acuerdo sobre el problema central.

► Apoyar a un grupo o a un equipo en la toma de decisiones sobre prioridades para abordar los aspectos del conflicto.

► Relacionar causas y efectos entre sí y con el enfoque de la organización.

¿CUÁNDO UTILIZARLO?

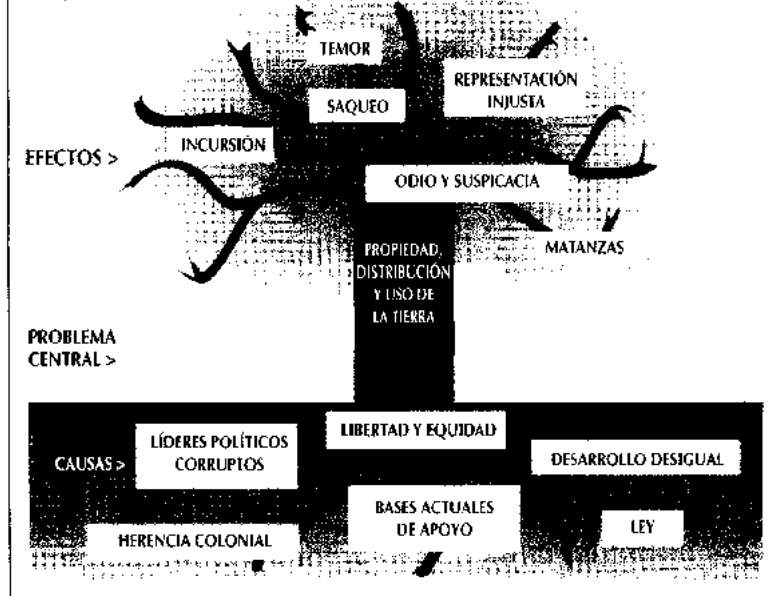
► Con un grupo que tiene dificultad en ponerse de acuerdo sobre el problema central en su situación.

► Con un equipo que necesita decidir sobre los aspectos del conflicto que debe tratar de enfrentar.

VARIACIONES

► Puede utilizarse para explorar valores. (Ver el capítulo 5 para mayor información sobre esto).

FIGURA 2.9:
EL ÁRBOL DE CONFLICTO
UN EJEMPLO DE KENYA



en una hoja grande de papel, un pizarrón, un papelógrafo, a un costado de un edificio o en el piso.

2. Dé a cada persona varias tarjetas o papel para escribir una o dos palabras o dibujar un símbolo o figura que indique un aspecto clave en el conflicto como esa persona lo ve.
3. Invite a las personas a poner sus tarjetas en el árbol:
 - En el tronco, si piensan que ése es el problema central.
 - En las raíces, si piensan que es la causa fundamental.
 - En las ramas, si las ven como efectos.
4. Después de que todas las tarjetas han sido pegadas al árbol, alguien facilitará una discusión de manera que el grupo pueda llegar a algún tipo de acuerdo sobre la ubicación de los diferentes elementos, particularmente en relación con el problema central.
5. Un paso próximo opcional es pedir a las personas que visualicen su propia organización

como una organización "viva" (por ejemplo, un pájaro, una hiedra, un gusano) y la sitúen en el árbol respecto a los aspectos que se están abordando. ¿Se está enfocando su trabajo actualmente en las consecuencias, las raíces o en el centro o corazón del problema?

6. Si se ha alcanzado un acuerdo es posible que la gente decida cuáles son aquellos aspectos que quieren abordar primero para enfrentar el conflicto.
7. Es posible que este proceso lleve un tiempo largo y necesite continuarse en reuniones posteriores de grupo.

El árbol de conflicto que aparece en la figura 2.9 representa la forma en que el árbol se veía después de agregarse los nombres de los temas, aspectos o problemas por parte de una comunidad en Wajir, al norte de Kenia. Estas personas estuvieron de acuerdo en que, en su situación particular, el problema central era la "propiedad y uso de la tierra" y los otros aspectos eran causas o efectos.

Cuando utilice esta herramienta se dará cuenta de que muchas cuestiones pueden ser vistas como causas y como efectos del conflicto. Por ejemplo, la escasez de alimentos es con frecuencia una causa de conflicto entre grupos, pero a veces también es la consecuencia de que la cosecha normal se interrumpa debido a la violencia. Esto puede constituir la base de una discusión útil acerca del ciclo de violencia y la forma en que las comunidades pueden verse atrapadas por el conflicto. No existe una razón por la que, gráficamente, los mismos aspectos no puedan aparecer en ambos lugares.

Análisis del Campo de Fuerza

Esta herramienta puede ser utilizada para identificar las diferentes fuerzas que influyen en un conflicto. Cuando se desarrolla cualquier acción que implique cambio hay siempre otras fuerzas que apoyan u obstaculizan lo que está intentando lograr. Esta herramienta le ofrece una forma de identificar estas fuerzas positivas y negativas y de evaluar sus fortalezas y debilidades. Puede también ayudarle a ver más claramente cuáles son los elementos que están manteniendo el "status quo".

CÓMO UTILIZAR ESTA HERRAMIENTA

1. Comience por nombrar su objetivo específico, es decir, la acción que pretende llevar a cabo o el cambio que desea lograr. Escriba este objetivo en la parte superior de una página y dibuje una línea en el centro de la misma.
2. A un lado de la línea haga un listado de todas las fuerzas que parecen estar en apoyo del cambio que va a tener lugar. A un lado de cada una dibuje una flecha hacia el centro de la página, haciendo variaciones en el tamaño o grosor de la flecha para indicar el poder relativo de cada fuerza. Estas flechas apuntan en la dirección del cambio deseado.
3. Del otro lado de la línea haga un listado de las fuerzas que parecen estar obstaculizando o limitando la acción o el cambio deseado. Al lado de cada una de ellas dibuje una flecha hacia el centro, en la dirección opuesta del cambio deseado. Como en el caso anterior, el grosor o tamaño de la flecha puede indicar su poder relativo.

4. Considere ahora sobre cuáles de estas fuerzas puede usted influir, ya sea para fortalecer las fuerzas positivas o para minimizar de alguna manera las fuerzas negativas, como forma de aumentar la posibilidad de que el cambio deseado tenga lugar.
5. Puede que usted quiera revisar su plan de acción y hacer modificaciones a su estrategia para construir la misma tomando en cuenta el poder de las fuerzas positivas y a la vez tratar de minimizar o remover los efectos de las fuerzas negativas.

La tabla 2.3 que aparece a continuación es un ejemplo de un análisis del campo de fuerzas basado en una situación particular de un lugar de Sudáfrica durante el período que llevó a las elecciones de 1994.

En esta tabla el poder estimado de cada fuerza está indicado por el grosor de las flechas. Después de haber llevado a cabo el análisis se sugirieron las siguientes estrategias:

- Que el liderazgo político nacional ejerza un mayor control sobre los miembros locales y sobre los elementos negativos del ejército y la policía.
- Reunir a representantes de Inkatha y la ANC en comités de paz.
- Incluir a miembros del ejército y la policía en comités de paz a todos los niveles.

ANÁLISIS DEL CAMPO

DE FUERZA

¿QUÉ ES?

► Una herramienta para analizar tanto las fuerzas positivas como las negativas en un conflicto.

PROPOSITO

► Identificar aquellas fuerzas que apoyan u obstaculizan un plan de acción o un cambio deseado

► Evaluar el poder de esas fuerzas y nuestra propia habilidad de influir en ellas

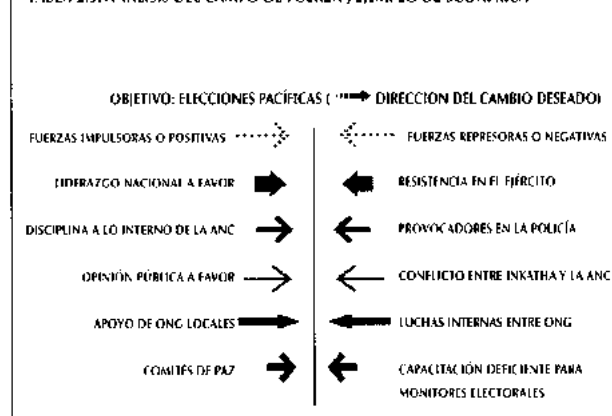
► Determinar maneras de aumentar las fuerzas positivas o hacer decrecer las fuerzas negativas.

¿CUÁNDO UTILIZARLO?

► Al planificar una estrategia o acción, para clarificar cuáles son las fuerzas que pueden apoyar u obstaculizar lo que intenta hacer.

► Al implementar una estrategia de cambio, para evaluar el poder de otras fuerzas y su habilidad para influir sobre ellas.

TABLA 2.3: ANÁLISIS DEL CAMPO DE FUERZA ; EJEMPLO DE SUDÁFRICA



PILARES

¿QUE ES?

► Una ilustración gráfica de elementos de fuerzas que están "deteniendo" una situación de inestabilidad.

PROPOSITO

► Entender la forma en que están sustentadas las estructuras.

► Identificar cuáles son los factores que están sosteniendo una situación no deseada.

► Considerar formas de debilitar o remover estos factores negativos o quizás de transformarlos en fuerzas más positivas.

¿CUÁNDO UTILIZARLOS?

► Cuando no está claro cuáles son las fuerzas que están sosteniendo una situación inestable.

► Cuando parece que una situación está "adherida" a algún tipo de injusticia estructural.

VARIACIONES

► Dibuje los cambios que ya han tenido lugar y lo que podría suceder al futuro que espera ver.

- Movilizar apoyo público a través de una campaña nacional en los medios.
- Brindar una mejor capacitación a los monitores electorales —reclutar a un mayor número de éstos con la ayuda de las ONG.

Pilares

Esta herramienta gráfica se basa en la premisa de que algunas situaciones no son en realidad estables, sino que están como "detenidas" por una variedad de factores o de fuerzas —los "pilares". Si podemos identificar esos pilares e intentar encontrar formas de removerlos o de minimizar su efecto sobre la situación, entonces estaremos en capacidad de hacer caer una situación negativa y de construir una positiva.

CÓMO UTILIZAR ESTO METODO DE PILARES

1. Identifique la situación de inestabilidad (conflicto, problema o injusticia) y muéstrela en un triángulo invertido situado en un punto.
2. Identifique después las fuerzas o factores que parecen mantener esta situación. Muéstrelas como "pilares" que soportan el peso de ambos lados del triángulo.
3. Considere la forma en que cada uno de estos pilares puede ser debilitado o removido de la situación. Haga una lista breve de sus estrategias para cada pilar.

4. Considere también qué tipo de situación de estabilidad podría reemplazar a la de inestabilidad.

El ejemplo de la figura 2.10 es de Afganistán. El problema a analizar y a enfrentar es el conflicto entre las autoridades de Talibán y las agencias de ayuda. En uno de los lados, los pilares que están sosteniendo el conflicto son en su mayor parte aquellos causados por o relacionados con las autoridades —políticas duras, exclusión de las mujeres y temor. Por el otro lado, hay pilares que están representando falta de coordinación, problemas de seguridad y prejuicios, que corresponden directamente a las agencias de ayuda. Algunos de los pilares pudieran ser más cruciales que otros y algunos son más difíciles de influir que otros. Es posible que tenga que desarrollarse algún trabajo por parte de colegas a otros niveles de influencia, por ejemplo, con las políticas que se relacionan con las situaciones y políticas de los países donantes. Sin embargo, la situación mejorará si cualquiera de estos pilares es debilitado o removido.

Habiendo examinado los pilares que sostienen el conflicto, problema o situación injusta, el siguiente paso es idear acciones o estrategias definidas que puedan enfrentar cada pilar y debilitarlos o removerlos. La Red para la Unidad y Cooperación para la Paz en Afganistán, que



FIGURA 2.11: MÉTODO DE PILARES

EJEMPLO 2 ESTRATEGIAS DE LA RED DE TRABAJO COOPERACIÓN PARA LA PAZ Y LA UNIDAD DE AFGANISTÁN



analizó la situación, procedió en la forma en que se ilustra en la figura 2.11. En este ejemplo se sugirió una solución para cada problema. De hecho, usted puede pensar muchas otras opciones y sugerir más formas de lidiar con cada problema. Una posible manera de utilizar esta herramienta es listar los pilares separadamente y que el grupo haga una lluvia de ideas sobre las soluciones a cada uno.

En esta etapa no es necesario tomar decisiones sobre posibles acciones. Probablemente se esté desarrollando más análisis, así que deberían considerarse otras posibles opciones desde los siguientes capítulos antes de implementar alguna acción. Sin embargo, la herramienta de pilares puede ayudarle a ver, de una ojeada, que tan factible es su intervención. Incluso cuando sea sumamente evidente que es muy poco lo que se puede hacer en relación con algunos problemas, y aun cuando las soluciones sugeridas vayan más allá de sus capacidades, este diagrama si brinda una oportunidad para que considere que otros individuos u organizaciones pueden ser sus aliados y para visualizar acciones constructivas que están teniendo lugar.

La Pirámide

Esta herramienta es necesaria cuando se empiezan a analizar los conflictos que tienen más de un nivel. Con este método puede identificar cuales

son las partes clave o los actores en cada nivel. En la figura 2.12 hemos utilizado tres niveles, pero puede que en su situación haya sólo dos o probablemente prefiera utilizar más de tres.

Al ir identificando cada uno de los niveles del diagrama y relacionándolos con su propia situación puede que encuentre que la mayor parte de su trabajo está enfocado en un solo nivel. Es posible que esto dificulte lograr un cambio duradero, por el efecto que los demás niveles tienen sobre su contexto.

Este tipo de análisis le ayuda a ubicar recursos humanos críticos que están situados de modo estratégico, y que están insertos en redes que les conectan verticalmente en el medio y de manera horizontal en el conflicto. Éstas son personas que tienen la habilidad de trabajar con contrapartes a través de las líneas de división y, por lo tanto, que pueden ser aliados o aliadas clave para trabajar a los distintos niveles o para trabajar simultáneamente en todos ellos.

Retornaremos a este análisis en el capítulo 4 cuando abordemos las estrategias para la acción.

LA PIRÁMIDE - UN EJEMPLO DE GUATEMALA

Luis Rodolfo Dávila Sánchez es codirector del Consejo de Investigación para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA) y participó en un curso de Trabajando con el conflicto en 1996. En la

LA PIRÁMIDE

¿QUÉ ES?

► Una herramienta gráfica que nos muestra a niveles involucrados en un conflicto

PROPÓSITO

- Identificar actores clave, incluyendo interacciones a cada nivel.
- Decidir a que nivel está actualmente trabajando y cómo puede incluir otros niveles.
- Evaluar qué tipo de enfoques o de acciones son apropiados para el trabajo en cada nivel.
- Considerar formas de construir vínculos entre los distintos niveles.
- Identificar aliados potenciales a cada nivel

¿CUANDO UTILIZARLA?

- Al analizar una situación que parece involucrar actores a varios niveles.
- Cuando se planifican acciones para abordar un conflicto de múltiples niveles.
- Al decidir dónde enfocar su energía.

VARIACIONES

- Utilice un triángulo para cada nivel (porque cada nivel tiene sus propios niveles superiores, medios e inferiores).
- Úselo con el mapeo para explorar los diferentes niveles involucrados.

figura 2.13 (p. 35) el ilustra la forma en que su ONG utilizó la pirámide para avanzar del análisis hacia la construcción de una estrategia inclusiva en Guatemala.

Contexto

En diciembre de 1996 el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el último de los Acuerdos de Paz en la ciudad de Guatemala. La firma de este acuerdo puso fin a un conflicto armado interno que duró más de tres décadas y que cobró por lo menos 100.000 vidas. Este acuerdo marcó el inicio de un proceso de reconstrucción y reconciliación en el país y sentó las bases para la transformación hacia una nación más inclusiva. Estos acuerdos de paz reconocen que la paz

sostenible requerirá de cambios fundamentales en la sociedad.

CONSTRUYENDO UNA ESTRATEGIA CON ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL (VER FIGURA 2.13)

Enfocamos nuestros esfuerzos principalmente al nivel de los actores y del proceso de toma de decisiones, tomando como punto de referencia el triángulo (pirámide) de actores y construcción de Paz propuesto por John Paul Lederach. Nos enfocamos en gente que estaba en posición de tomar o influir en decisiones clave. Creamos un triángulo de actores nacionales e inventamos otro triángulo similar imaginando la estructura de la comunidad internacional. Desde ese punto iniciamos nuestro perfil de relaciones.

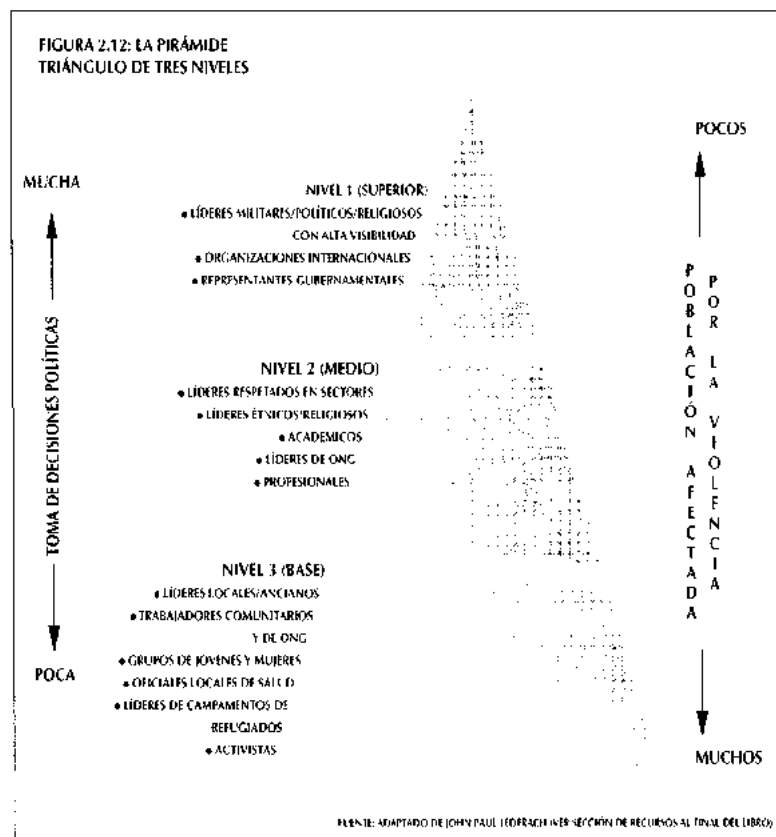
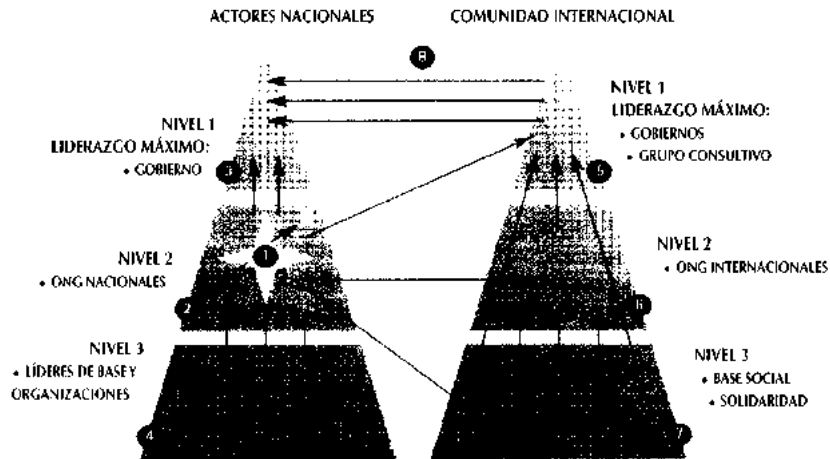


FIGURA 2.13: LA PIRAMIDE EJEMPLO DE GUATEMALA



IMPORTANTE

1. Nuestra posición entre líderes/ONG de nivel medio a nivel nacional
2. Identificación de nuestras relaciones y nuestra capacidad de influir ante otras ONG que jugaron un papel significativo a nivel nacional.
3. Relaciones, investigación, estudios, seguimiento, propuesta y presión sobre oficinas de gobierno, principalmente con referencia a la cooperación internacional, al cumplimiento de acuerdos conjuntos y el seguimiento sobre el uso de fondos destinados a la compensación social y la deuda externa. El Gobierno de Guatemala, en última instancia, fue el centro de la presión.
4. Acompañamiento para promover desarrollo socioeconómico y para fortalecer las capacidades organizacionales de los organizaciones de base a través de talleres de capacitación, charlas informativas, análisis político, apoyo en el abordaje de las necesidades sociales y problemas comunitarios, etc.
5. Monitoreo y cabildeo a la comunidad internacional —especialmente al Grupo Consultivo (grupo de gobiernos y organizaciones intergubernamentales que apoyaron el proceso de paz en Guatemala). Nuestra principal tarea fue brindar información desde la perspectiva de sectores de la sociedad civil respecto al progreso en la implementación de los acuerdos, así como brindar opinión sobre la asignación de los fondos de la cooperación internacional. El foro internacional fue utilizado también por diferentes grupos de la sociedad civil para evidenciar aquellas políticas que tienden a incrementar la pobreza y el vínculo entre éstas y las demandas de las organizaciones financieras multilaterales.
6. Diálogo, alianzas y coordinación con ONG internacionales para hacer más efectivos los esfuerzos y recursos financieros. Esto anima a las ONG internacionales a ejercer presión sobre sus propios gobiernos para influir sus políticas de ayuda y cooperación, y a informar y motivar a sus bases de apoyo.
7. Información constante a grupos de solidaridad en apoyo a las ONG internacionales relativa a la definición de sus políticas de ayuda y cooperación y para presionar a sus representantes de gobierno sobre temas relacionados.
8. Presión internacional al gobierno de Guatemala.

Lo que ya hemos cubierto y hacia dónde vamos


En este capítulo hemos ofrecido al lector o lectora una gama de herramientas y marcos de análisis para situaciones de conflicto:

- ETAPAS DEL CONFLICTO
- LÍNEAS DEL TIEMPO
- MAPEO DEL CONFLICTO
- EL TRIÁNGULO ACC (ACTITUD, COMPORTAMIENTO, CONTEXTO)
- LA CEBOLLA (O LA DONA)
- EL ÁRBOL DEL CONFLICTO
- ANÁLISIS DEL CAMPO DE FUERZA
- PILARES
- LA PIRÁMIDE

Como hemos dicho antes, algunas de estas herramientas y marcos han sido adaptados de otras fuentes y otras las hemos creado nosotros y nosotras. Todas han sido utilizadas, probadas y en ocasiones modificadas por personas provenientes de un gran número de países, que enfrentan una variedad de conflictos políticos y sociales.

Estas herramientas no pretenden ser una fórmula rígida, sino un apoyo flexible y práctico para ayudarle a entender las complejidades de una situación particular, con el objeto de poder construir estrategias más efectivas para abordar los conflictos que le conciernen.

De ahí que le invitemos a utilizar su creatividad en la forma de ver estas herramientas. Comúnmente son más efectivas cuando se utilizan en una variedad de combinaciones –por ejemplo, aplicando un análisis de fases con el mapeo, triángulos ACC y una pirámide– para poder explorar desde varias perspectivas diferentes aspectos y factores en una situación particular.

 Este tipo de análisis multidimensional puede ayudar a fortalecer su entendimiento de la situación y sugerirle una variedad de puntos de entrada para la acción. En los capítulos 4 y 5 exploraremos posibles estrategias para la acción. Sin embargo, primero queremos abordar, en el capítulo 3, algunos de los aspectos críticos que surgen cuando se está llevando a cabo un análisis serio sobre relaciones humanas, con los consecuentes conflictos que puedan darse.

3. ASPECTOS CRÍTICOS

RESUMEN ■ Este capítulo aborda algunos de los aspectos medulares que surgen cuando se analizan conflictos: poder, cultura, identidad, género y derechos. Éstos son aspectos para los cuales no existe una "respuesta correcta", pero que necesitan ser enfrentados, especialmente si pretende que su análisis se traduzca en una estrategia y en acciones concretas.

Introducción

Si ha experimentado con las herramientas que le presentamos en el capítulo anterior, habrá notado que en el análisis de conflictos hay mucho más que la identificación de los componentes clave de éstos: las partes y sus posiciones, las relaciones, etc. En la medida en que analizamos la interacción entre las partes en disputa y exploramos más a fondo las dinámicas de los conflictos, ciertos temas irán emergiendo de su reflexión. Algunas veces éstos son nombrados de manera explícita como temáticas de conflicto (por ejemplo, "éste es un conflicto alrededor de la identidad"); otras veces están subyacentes y ejercen una influencia silenciosa. Es importante que usted identifique aquellos que más influyen y que empiece a clarificar sus propias ideas respecto a esas temáticas.

● **PODER.** El poder es un ingrediente vital en cualquier problema humano: con frecuencia los conflictos se centran en la búsqueda de más poder o en el temor de perder el que se tiene. Si usted utilizó la herramienta del mapeo de conflicto que presentamos en el capítulo 2 (p.25) posiblemente ilustró las diferentes partes con círculos de tamaño diverso, que se corresponderían con su poder relativo en la situación. ¿Qué factores consideró usted cuando decidió que algunas de las partes tienen más poder que otras? ¿Evidenció este ejercicio un desbalance de poder en la situación? Con frecuencia las personas en conflicto asumen que no tienen el poder para lograr

el cambio o la paz. Pero ¿cuáles son las fuentes reales del poder? ¿Cómo puede contribuir el empoderamiento? ¿Cómo puede la gente utilizar el poder en su provecho?

● **CULTURA.** La cultura determina en buena medida la forma en que las personas piensan y actúan. La gente hace honor a su propia cultura y a menudo busca mantenerla fuera de la influencia exterior. Pero ¿cómo se mantienen los aspectos positivos de la cultura de cara a la transformación en el mundo exterior —en las áreas de género o de derechos por ejemplo? ¿Cómo pueden revitalizarse los métodos tradicionales de abordar los conflictos y a la vez adaptarlos a las necesidades de los conflictos modernos? Si llevó a cabo un análisis del campo de fuerza (p.31) que presentamos en el capítulo 2, posiblemente encontró que existen fuerzas que constituyen costumbre y fuerzas modernas que se enfrentan entre sí. O probablemente encontró que en ocasiones avanzan en la misma dirección. ¿Qué factores culturales observa en las situaciones que desea abordar?

● **IDENTIDAD.** La cultura brinda a las personas un sentido de pertenencia, una identidad. Pero en los conflictos, el sentido que las personas tienen sobre sí mismas puede transformarse y convertirse en combustible para el escalamiento del conflicto. Al mismo tiempo, la forma en que las personas son percibidas puede también cambiar y hacerlas sujetos de ataque o de incentivos. ¿Pueden entonces las personas desarrollar una idea más sólida de quiénes son, independientemente de lo que otros desean que sean? El análisis de la cebolla (p.28) puede ayudar a clarificar algunas actitudes y comportamientos relacionados con la identidad, que son necesarios abordar. Posiblemente usted

● **Aquel que no conoce el alcance de su poder fracasa y recibe ofensas.**
ENOPÍA

© Meday orkimojino
obo elashei.
Un dedo no puede
matar a un pijo.
MAASAL, ÁFRICA ORIENTAL

utilizó el árbol de conflicto (p. 30) para explorar el nivel de entendimiento de un grupo sobre su problemática central, que probablemente éste perciba como una amenaza a su identidad –por ejemplo, las desavenencias sobre tierras era el problema central para una comunidad nómada de pastoreo en el ejemplo citado para ilustrar el uso de esta herramienta.

- **GÉNERO.** El entendimiento de las relaciones de género es fundamental para comprender las dinámicas del conflicto y para abordarlo constructivamente. Al considerar las percepciones en el capítulo 1 (p. 3), usted identificó diferentes percepciones de los roles de género en su contexto. Los hombres y las mujeres tienen diferentes roles sociales y diferentes fuentes de poder y de influencia. ¿Cuáles son las implicaciones de estas diferencias para su accionar en el abordaje del conflicto y para mitigar el impacto de la violencia?
- **DERECHOS.** Finalmente, los derechos constituyen una dimensión vital del conflicto social y político. El abuso de derechos y la lucha por su eliminación descansa en la base de muchos conflictos violentos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos intenta brindar una base para el establecimiento de un conjunto de valores comunes y de una medida común de la justicia social, independientemente de la cultura y del contexto. Pero estos derechos son con frecuencia debatidos. ¿Tienen las personas que estar de acuerdo sobre derechos básicos para poder avanzar? Probablemente ésta es una pregunta que necesitará ser respondida cuando realice el ejercicio del círculo de la estrategia que aparece en el capítulo 4 (p.76).

Todos estos temas pueden dar una contribución invaluable para el crecimiento y el fortalecimiento de relaciones en cualquier grupo u organización, si se les trata abierta y sensiblemente. De igual manera, pueden también ser explosivos si se mantienen ignorados. Fácilmente podría escribirse un libro sobre cada uno. Aquí no estamos intentando cubrir todos estos temas de una

manera amplia, sino que más bien tratamos de relevar aspectos clave de cada uno de ellos. Por favor, refiérase al capítulo 10 para sugerencias en relación con otros recursos sobre cada tema

El poder

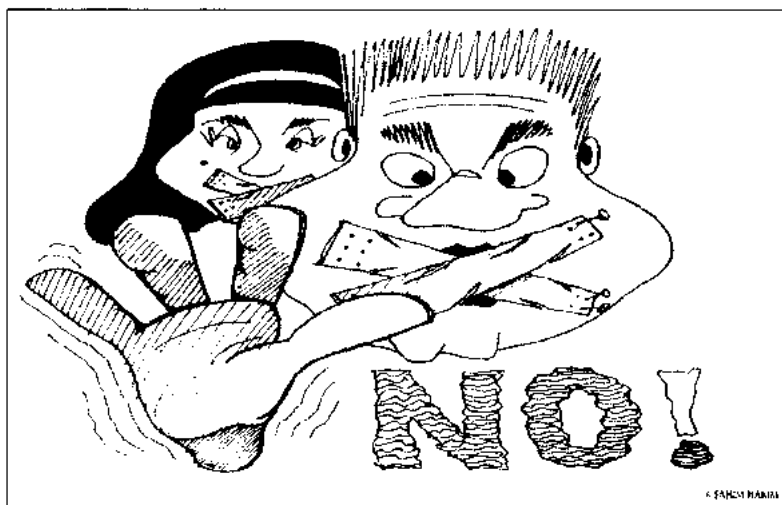
La palabra "poder" tiene diferentes significados: fuerza, legitimidad, autoridad o habilidad para ejercer coerción. Es probable que usted considere que el poder influye continuamente en su vida. Sabe por experiencia la forma en que el poder relativo de las diferentes partes en un conflicto afecta el resultado de éste. Sin embargo, el poder es intangible de una forma que nos resulta frustrante: el dinero puede contarse, el poder no.

En el mundo de la posguerra fría el poder es visto cada vez menos en términos de estructuras de Estado centralizadas. Ahora podemos observar más fácilmente cómo los problemas domésticos pueden convertirse en problemas internacionales, cómo los grupos pequeños pueden tener voces fuertes, cuán rápidamente están cambiando las viejas formas y cómo están interconectadas las vidas de la gente. Existe una oportunidad para ampliar nuestra visión del poder.

Es importante explorar las diferentes dimensiones del poder que están presentes en cualquier situación, y maximizar aquellos aspectos que se encuentren más a su alcance. La igualdad de poder entre los grupos ayuda a asegurar su aceptación de que la ley y la justicia regulan la sociedad, en contraposición con la violencia y la venganza. Un sistema parlamentario eficaz se basa en la premisa de que, dividiendo el poder en forma justa entre representantes electos, puede lograrse un balance de poder entre los grupos sociales. De esta forma el Estado de derecho se legitima y es más difícil poder ejercer la opresión sobre las minorías.

EL PODER EXPRESADO A TRAVÉS DE LAS RELACIONES

El poder no existe en el vacío como un objeto o como algo cuantitativo. Todo poder está presente y basado en relaciones: de padres a hijos, de los gobiernos a los ciudadanos que son gobernados, de unos ciudadanos a otros, de finqueros a campesinos, del gerente de una fábrica al trabajador.



© El arma más potente en las manos del opresor es la mente del oprimido.

STEVE BIKO

Otra cualidad del poder es que no siempre descansa en la fuerza activa. De manera que, por ejemplo, un padre puede escuchar la petición de un hijo para tener mayor libertad, pero nunca discutir el tema. Un gobierno puede recibir solicitudes de sus ciudadanos pero jamás incluir su causa en la agenda oficial. Cualquiera que tiene control sobre una agenda tiene control sobre el argumento o sobre su ausencia de la misma, de forma que la comunicación, la anticipación y la conciencia son por sí mismas fuentes alternativas de poder.

El Internet nos ha mostrado ya su enorme capacidad de compartir información y de vincular a la gente en todo el mundo. Se ha convertido en una herramienta para que inclusive las organizaciones pequeñas puedan hablar con miles de otras organizaciones y para que la gente común logre tener acceso a información que antes no hubiera tenido a su alcance. Por ejemplo, más y más gobiernos sitúan actualmente sus documentos oficiales en el Internet. En la medida en que más gente en el mundo entero va teniendo acceso a Internet, su poder colectivo y las posibilidades para acciones conjuntas aumentan enormemente.

EL PODER DE VETO

Igualmente, en una red compleja de relaciones no es solamente la persona percibida como líder quien sustenta el poder, sino cualquier persona

o grupo que puede decir no a una propuesta determinada o que está en capacidad de bloquearla. Por ejemplo, los trabajadores dedicados a tareas de limpieza pueden vetar los intentos de la gerencia por impresionar falsamente a inspectores de la fábrica, rehusándose a trabajar extra el día de una inspección. Un grupo minoritario en la sociedad puede vetar el deseo del gobierno de mantener un tema fuera de agenda, llevando a cabo reuniones públicas o demostraciones para hacer publicidad sobre el tema y elevar la conciencia acerca de éste.

El poder de veto es, por supuesto, limitado. Puede darse, por ejemplo, que quienes ejercen el veto no se atrevan a utilizarlo porque los riesgos son demasiado grandes y los costos son muy altos para ellos o ellas. Esto se observa claramente en situaciones de desigualdad y temor extremo, donde las protestas o la negativa a obedecer pueden ser enfrentadas con extrema violencia.

Sin embargo, las relaciones y los recursos constituyen áreas clave para ser examinadas, ya sea cuando se analiza la necesidad de poder o para tratar de entender donde descansa realmente el poder.

PODER DURO Y PODER BLANDO

Los teóricos de la resolución de conflictos han encontrado útil distinguir entre:

● La pluma tiene
mayores posibilidades que la espada.

INGLATERRA

- **poder coercitivo o "duro"** (la habilidad de ordenar y de imponer), y,
- **poder persuasivo o "blando"** (la habilidad de generar la cooperación, de brindar legitimidad y de inspirar)

El poder duro predomina en los conflictos violentos, en la medida en que las armas y las milicias luchan por la victoria. Por otra parte, el poder blando es vital para un genuino establecimiento y construcción de la paz. Algunos pensadores han dividido la idea del poder blando en dos tipos:

- **poder de intercambio** (donde la regla es el pacto y el compromiso), y
- **poder integrador** (donde las principales estrategias son la persuasión y la resolución de problemas).

El poder integrador, que apunta a tratar los asuntos subyacentes, requiere de más tiempo pero es posiblemente el enfoque más efectivo hacia una transformación de largo plazo de la situación. En muchos conflictos todas estas estrategias se usan conjuntamente: se emplea la fuerza para abrir el espacio y para crear la disposición a un arreglo y compromiso formal, seguido por conversaciones de largo plazo dirigidas a lograr un acuerdo que sea apropiado para todas las partes y, por lo tanto, más sólido. En la práctica pareciera ser que el uso del poder duro y violento hace que el resultado de más largo plazo sea más difícil de alcanzar.

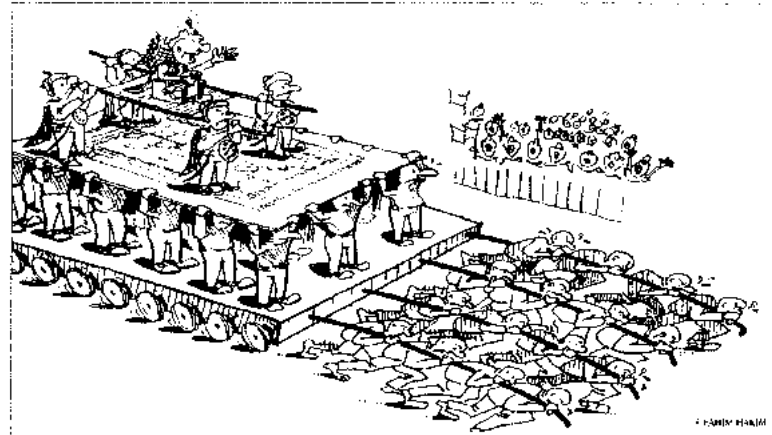
¿Qué es el poder? ¿Cómo se ejerce?

Si el poder es tan variado en su naturaleza y depende tanto de la situación y de las relaciones concretas, entonces existen grandes posibilidades para la sociedad civil y las comunidades de aumentar el poder con que cuentan para influir una relación o una situación específica. En un curso reciente de Trabajando con el conflicto, los y las participantes hicieron una lluvia de ideas sobre las fuentes de poder con que podían contar:

- | | |
|-------------------------|------------------------------|
| ✓ Dinero | ✓ Carisma |
| ✓ Relaciones | ✓ Ubicación |
| ✓ Credibilidad | ✓ Competencia |
| ✓ Acceso a recursos | ✓ Comunicación |
| ✓ Tradición | ✓ Conocimiento |
| ✓ Moralidad | ✓ Asociación con otros/otras |
| ✓ Habilidades/expertaje | ✓ Sistema |
| ✓ Información | ✓ Sostenibilidad |
| ✓ Autoridad | ✓ Visita de intercambio |
| ✓ Posición | ✓ Seguridad |
| ✓ Legitimidad | ✓ Historia |
| ✓ Experiencia | ✓ Cualidades personales |
| ✓ Redes | |
| ✓ Estructura | |

Algunas de estas fuentes de poder pueden ejercer mucha influencia en ciertas situaciones:

- **AUTORIDAD (O POSICIÓN)**. Es el poder que un individuo o un grupo tiene en virtud del rol que juega. Por ejemplo, un hombre que es visto como



"jefe de familia" tiene poder sobre las mujeres, los niños y niñas y los hombres más jóvenes. Esta forma de poder está respaldada por reglas, normas (comportamientos aceptados), recursos y posiblemente por medios para fortalecerse, tales como la policía o el ejército. Los sistemas tradicionales y modernos con frecuencia otorgan distintos grados de poder a roles particulares (por ejemplo, a los ancianos). De esta forma, la pertenencia a una clase, casta o raza puede otorgarle poder a una persona sobre otras.

- **ACCESO A RECURSOS.** Este poder surge del control que se ejerce sobre la distribución de recursos, tales como materiales, tecnología, finanzas y propiedad de los medios de producción, distribución e intercambio. Si un grupo depende de otro por escasez de recursos (como, por ejemplo, agua), en alguna medida depende del poder del otro grupo.
- **REDES.** "No es lo que sabe sino a quién conoce lo que cuenta." Los contactos sociales son una fuente importante de poder. La creación de redes y el desarrollo de contactos personales es una habilidad clave y un medio de ejercer influencia.
- **CAPACIDADES/EXPERIENCIA.** La experiencia técnica (por ejemplo, el mantenimiento de computadoras) y el conocimiento procesal (cómo lograr que se hagan las cosas) son ambos generadores de poder. Sin éstos, las organizaciones y los ejércitos fracasan. Las iniciativas para el cambio y la paz dependen de que estos servicios sean provistos ampliamente.
- **INFORMACIÓN.** La información precisa y fundamentada es crucial para tomar buenas decisiones. En los conflictos, el control y la manipulación de la información constituyen una importante arma. Quienes controlan o expanden el flujo de información tienen mucha influencia potencial.
- **CUALIDADES PERSONALES.** El poder de la personalidad descansa en una combinación de atributos tales como la inteligencia, la confianza, la determinación, el carisma, el encanto, la energía, la sinceridad, y el contar con antecedentes de trabajo efectivo. Todos estos factores pueden aumentar la credibilidad e influir a los ojos de otras personas.

PODER Y TRANSPARENCIA

En la medida en que descubrimos más fuentes de poder, en esa medida es vital tomar conciencia de que se necesita aumentar nuestra responsabilidad por la manera en que ese poder es ejercido. De otra forma estaremos arriesgándonos a simplemente reflejar las estructuras que estamos intentado transformar. Esto significa encontrar formas de informar y de estar dispuestos a ser cuestionados o cuestionadas por otras personas: colegas, otros miembros de la red, etc.

La forma más típica en la que las personas tratan de evitar rendir cuentas sobre el uso del poder son:

- Ocultando información.
- Haciendo tratos de manera escondida.
- Rehusándose a reconocer o a "asumir" el poder que tienen.
- Comunicándose mal o de ninguna forma.

Piense en las fuentes de poder de que dispone:

- ¿Podría utilizarlas de manera más efectiva al tratar con situaciones conflictivas?
- ¿Considera que usted es lo suficientemente responsable por el poder que tiene y que usa?

La cultura

La cultura ha sido definida como: "Las prácticas y valores particulares comunes a una población que vive en una ubicación determinada. Es un producto compartido y colectivo que brinda un repertorio de acciones y una norma contra la cual evaluar las acciones de otros y otras".¹

La cultura no es algo que tenemos al nacer. Aprendemos durante nuestra niñez y juventud de nuestros padres, de la familia, los ancianos y las ancianas, los maestros y maestras, los líderes religiosos y los medios de comunicación. La cultura tampoco es estática, aunque algunas veces parezca que lo es. Cambia con el curso del tiempo por la influencia de fuerzas internas y externas.

LA CULTURA COMO UN FACTOR EN EL CONFLICTO

Frecuentemente la cultura aparece como un factor que debe ser reconocido y abordado cuan-

© Hay merukisina
duqwa aghwahiti.
No se trata
simplemente de
controlar el ganado.
BARABAI, TANZANIA

do estamos enfrentando conflictos sociales y políticos. Se argumenta que la cultura determina la forma en la que actuamos, la manera en la que nos relacionamos con otras personas y grupos, e incluso la forma en que pensamos y percibimos los hechos que tienen lugar alrededor nuestro. De ahí que cualquier persona que trabaje sobre conflictos debe tener un entendimiento de los contextos culturales de las partes involucradas, especialmente en los casos en que las partes provienen de diferentes culturas.

Marc Ross argumenta que, de hecho, existe una "cultura de conflicto" que él define como "una configuración de la sociedad, de normas, prácticas e instituciones que afectan, lo que hace que la gente se involucre en disputas, sobre qué aspectos y con quién pelean, cómo evolucionan esas disputas y la forma en que probablemente finalizan."²² En términos prácticos, lo anterior sugiere que para trabajar efectivamente sobre los conflictos es preciso entender los valores sociales, las normas, las prácticas aceptadas y las instituciones comunitarias de las partes y grupos particulares involucrados en la situación de que se trate.

Los métodos de análisis e intervención deben ser sensibles a los factores culturales. Pero, al mismo tiempo, es probable que sea necesario cuestionar algunas premisas culturales que puedan convertirse en obstáculos para resolver un conflicto y posiblemente incluso, sus causas.

LA CULTURA COMO UN RECURSO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Las tradiciones, estructuras, procesos y roles que existen en cualquier cultura pueden ayudar mucho en nuestros esfuerzos por enfrentar los conflictos y construir la paz. En muchos lugares existen métodos para tratar con conflictos interpersonales e intercomunales, que han sido puestos en práctica durante siglos. En algunos casos, la cultura "moderna" ha ignorado estos métodos o los ha reemplazado con metodologías más profesionales o más técnicas.

Pero muchos profesionales que trabajan a nivel de base reconocen actualmente que los enfoques tradicionales pueden ser muy importantes y

tienen aspectos positivos que pueden combinarse con métodos más "modernos" Por ejemplo:

- Gente que trabaja en sanación de trauma en Liberia ha combinado habilidades de asesoramiento con formas tradicionales de contar historias comunitarias, para crear un programa en el que las llamadas "víctimas" o "perpetradores" de la violencia se reúnen para compartir sus experiencias y comenzar a reconstruir relaciones que les permitan vivir en comunidad.
- En Somaliland, el casi colapso total del gobierno como resultado de la guerra ha dado una oportunidad para que la gente reconstruya estructuras y procesos de gobernabilidad, que están todavía basados en los roles tradicionales de liderazgo de los ancianos del clan, pero que están adaptados para ser más inclusivos de mujeres y jóvenes.
- En muchos países donde las mujeres giran alrededor de su papel de madres que su cultura normalmente consideraría como del dominio privado (basado en el hogar) y que incursionan en la arena pública, en ocasiones van más allá de las fronteras políticas en su clamor por paz o justicia (por ejemplo, grupos como las Madres por la Paz y las Madres de los Desaparecidos).
- En Guatemala, un grupo de antiguos oponentes del gobierno que estuvieron alzados en armas se han involucrado de manera importante en la creación y sustentación de un proceso de negociación de múltiples niveles, que está basado en las formas tradicionales de diálogo de las culturas representadas.

Éstos son solamente algunos de los muchos ejemplos que hemos encontrado donde los y las profesionales están descansando en las fortalezas que existen en sus propias culturas como recursos para la construcción de la paz.

CULTURA, COMUNICACIÓN Y DESACUERDO

Las formas y patrones de comunicación están formados y son influidos por la cultura. Si las partes interesadas tienen antecedentes culturales contrastantes, es posible que tengan también di-

ferentes formas de comunicarse pero que no reconozcan esas diferencias. como se ilustra en el siguiente ejemplo:

UN MALENTENDIDO CULTURAL

Durante uno de nuestros cursos de Trabajando con el conflicto, un hombre de Sudáfrica sostenía un diálogo con una mujer de Europa del Este. En su natural estilo cultural, él estaba parado muy cerca de ella y la veía directamente a los ojos mientras hablaban. Ella, con expectativas culturales muy distintas respecto de una conversación normal, percibió su forma de actuar como agresiva e intimidatoria. Manteniendo su propio estilo cultural, continuamente retrocedía, intentando poner distancia entre ellos y evitando también verlo directamente a los ojos. Él percibió su comportamiento como una señal de que ella no estaba interesada o no entendía el argumento que él trataba de plantearle, lo que provocó que se acercara aún más a ella e intentara colocar sus argumentos con más fuerza. Como se puede imaginar, las personas que estaban observando el incidente lo encontraron muy divertido, pero el mismo ilustró muy claramente la forma en que las diferencias en los patrones culturales de comunicación pueden provocar serios malentendidos y un escalamiento de los conflictos. En este caso, los instructores intervinieron y les ayudaron a analizar lo que había sucedido.

En el trabajo sobre conflictos entre distintas culturas necesitamos entender las diferentes formas en que cada una de ellas expresa sus desacuerdos. Aun en un contexto aparentemente unicultural, es importante que las personas aprendan a comunicar sus desacuerdos en formas que no agraven el conflicto. Al interior de una misma cultura, los hombres y las mujeres con frecuencia se comunican de maneras muy diferentes, como lo hace la gente de distintas clases sociales.

La cultura puede también otorgar más poder a determinadas formas de comunicación. Durante la época colonial, era frecuente que grupos indígenas fueran forzados a adoptar los métodos "occidentales" para interactuar entre sí y con las autoridades, ignorando de este modo sus méto-

dos tradicionales: por ejemplo, los matrimonios tradicionales generalmente no eran aceptados por el Estado, lo que obligaba a las parejas a contraer matrimonio civil para que fueran "legítimos". También en muchas culturas las mujeres de clases "inferiores" tuvieron que adoptar el lenguaje y las formas de comunicación de las élites masculinas poderosas, solamente para ser reconocidas o para que se les escuchara.

El trabajo sobre comunicación debe tomar en cuenta estas dinámicas y reconocer el valor de los diferentes estilos de comunicación. Por ejemplo, en muchas sociedades el "chisme" juega un papel importante como medio de intercambio social y de información, en tanto que en otras culturas se desaprobaba esta forma de comunicación por no considerarse confiable y por ser con frecuencia provocativa.

DERECHOS HUMANOS Y CULTURA

Otra de las áreas donde el papel de la cultura emerge frecuentemente es la de derechos humanos. En discusiones sobre derechos humanos sostenidas entre personas provenientes de diferentes culturas, muchas de ellas argumentarían que el concepto de derechos humanos es intrínsecamente occidental y, por lo tanto, que no tiene gran significación en su situación cultural particular. Esta opinión expresa que los derechos no son universales y absolutos, sino que deben ser considerados en relación con formas culturales aceptadas de actuar y de relacionarse. Este tema surge con frecuencia respecto a los derechos de las mujeres, en culturas donde las mujeres y los hombres tienen roles muy distintos en la sociedad.

Hay algunas áreas en las que las mujeres generalmente no gozan de los mismos derechos que los hombres dentro de un mismo grupo social—como a lo interno de la familia y en las leyes que regulan la herencia y el derecho a la propiedad. Aun en los casos en que estos derechos estén comprendidos en la ley, la tradición puede prohibir a las mujeres que se beneficien de ellos. Esto hace surgir la cuestión de una cultura universal de derechos humanos y la forma en que ésta puede ser conciliada con la necesidad de respetar las diferencias culturales. Abordaremos este aspecto posteriormente en la sección sobre derechos humanos.

RELIGIÓN Y CULTURA

Pareciera estar claro que, aunque las religiones brindan inspiración y consuelo a muchas personas, su reclamo por ofrecer una senda de verdad absoluta raramente surge del comportamiento de sus fieles.

En muchos casos, las personas creyentes muestran poca diferencia en su comportamiento con los patrones fundamentales de su propia cultura. Por ejemplo, las iglesias en Rwanda antes y hasta 1994 predicaron la paz y la reconciliación, e incluso quienes tenían programas organizados para promover estos valores: sacerdotes, monjas y laicos religiosos incluidos participaron activamente en el genocidio.

Durante siglos el liderazgo cristiano ha mostrado una tendencia a reflejar los valores del contexto histórico y cultural: de ahí que las escrituras han sido muchas veces utilizadas para justificar la esclavitud, el racismo y la subordinación de las mujeres, por un lado, y la liberación, la teología y el pacifismo por el otro.

La religión y la cultura son generalmente elementos fundamentales en los movimientos políticos descritos por Yusuf Bangura como "grupos culturalistas".

Definición de grupo culturalista: grupo étnico o cultural que busca GRUPOS CULTURALISTAS

Los grupos culturalistas surgen cuando una comunidad que comparte afinidades religiosas y étnicas se percibe a sí misma como una minoría reprimida y sin poder, en el marco de un Estado dominado por forasteros. La movilización de la cultura del grupo (de la cual la religión es una parte importante) se dirige a lograr ejercer el control y la autonomía o el autogobierno. Algunos ejemplos incluyen a los budistas tibetanos en China; los sikhs en India; los palestinos musulmanes en los territorios ocupados de Israel; a los seguidores de la organización Louis Farrakan, la Nación del Islam en los Estados Unidos de América y los musulmanes bosnios en la ex Yugoslavia. En cada caso, la religión de la minoría étnica brinda las bases ideológicas para actuar en contra de los representantes de la cultura dominante —a la

que la minoría percibe como una cultura que persigue minar o eliminar su cultura de minoría.

PROBLEMAS DE LA CULTURA EN LOS CONFLICTOS

De manera que, al trabajar sobre los conflictos, es importante reconocer que cuando la religión es asociada con una cultura particular puede ejercer un poder y un control en situaciones particulares. De la misma forma, las actitudes fuertes de intolerancia religiosa o cultural pueden alimentar el escalamiento de la violencia.

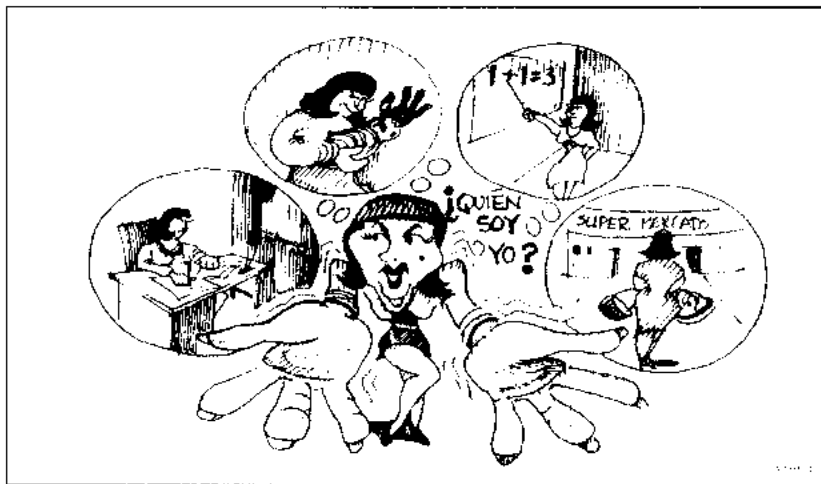
Sin embargo, es también importante reconocer que la religión puede tener una influencia positiva en los conflictos cuando la gente se adhiere a sus ideales. Existen ejemplos en todas épocas y en todas las religiones de gente que sostiene los valores básicos de su religión, con frecuencia con gran costo personal, como Martin Luther King, Gandhi y el Dalai Lama como ejemplos de los más prominentes en los últimos tiempos. Hay muchos otros —tanto mujeres como hombres no tan bien conocidos— que han encontrado también en su religión un conjunto de principios y valores de tolerancia, verdad y humanidad que les llevan a asumir riesgos para promover la paz y la justicia en el contexto de conflictos violentos.

Tómese un momento para pensar sobre el tema de la cultura en los conflictos en los que ha tenido alguna experiencia:

- ¿Puede identificar el factor cultural como un factor significativo, ya sea de forma positiva o negativa?
- ¿Puede ver maneras en que la diversidad de diferentes culturas puedan ser más valoradas y respetadas para poder promover la paz y la justicia?

La identidad

Probablemente usted se habrá hecho esta pregunta: ¿Quién soy? Y de ser así, tal vez las respuestas han sido muchas y variadas. Una persona respondió a esta pregunta de la siguiente manera: "Yo soy una mujer, una madre, esposa, hija, somali, musulmana, de Kenya, nómada, trabajadora de la salud, organizadora por la paz, alguien que resuelve conflictos, promotora de desarrollo, capacitadora". Todas estas respuestas



eran ciertas con referencia a la persona en cuestión, porque todas eran aspectos o componentes de su identidad. Algunos podrán ser más importantes que otros dependiendo de la forma en que ella perciba su propia identidad, pero también dependiendo del lugar y de las circunstancias.

En diferentes contextos se les da mayor énfasis a algunos aspectos de nuestras identidades que a otros. Por ejemplo, es posible que en su hogar esta persona enfatice su identidad como madre y esposa, mientras que en el trabajo el énfasis puede estar en otros aspectos, como el de trabajadora de la salud, capacitadora o como persona que resuelve conflictos.

LA IDENTIDAD SE FORMA EN LAS RELACIONES

La identidad está fuertemente influenciada por las relaciones con otras personas y por la cultura dominante. En el caso citado arriba, es posible que esta mujer tenga que debatirse en contra de la identidad primaria adscrita por su cultura o en contra de las ideas fijas de otros en su lugar de trabajo sobre el papel y la ubicación social de las mujeres. En Gran Bretaña con frecuencia se les pregunta a las mujeres: ¿es usted señora o señorita? Es menos probable que se pregunte a los hombres sobre su estado civil.

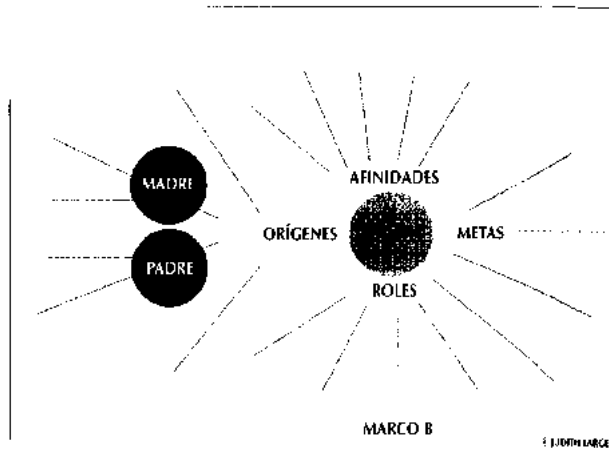
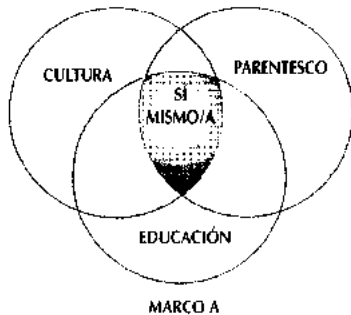
La tendencia que tenemos los seres humanos a situar a los individuos y a los grupos en categorías es, en su esencia, una forma de sobrevivir en un

mundo donde no se tiene el tiempo de hacer apreciaciones individuales de todas las personas. Sin embargo, esta forma de estereotipar es generalmente poco precisa y engañosa, basada como tal en información imperfecta y filtrada a través de los orígenes individuales y de la experiencia de vida particular. Además, es muy vulnerable a la influencia de los medios de comunicación.

La gente que pertenece a minorías étnicas en todo el mundo es sujeto de un proceso similar, por medio del cual la comunidad mayoritaria tiende a imponer una identidad sobre ella con base en su color o en otras características. Un colega de RTC en el Congo oriental vive constantemente con temor de perder su vida, porque es alto, delgado y tiene una nariz angulosa. En su medio los extraños asumen, equivocadamente, que es miembro del grupo Banyamulenge, que está en conflicto violento con otros grupos del área, por lo que es constantemente atacado. Este tipo de estereotipo, que lleva a la discriminación en contra de determinados grupos, se aborda con más detalle en la sección sobre "Prejuicio" del capítulo 6 (p.101), donde también se sugieren algunas acciones.

Cuando las personas se relacionan entre sí sobre la única base del estereotipo que tienen de la otra persona surgen enormes problemas. Tanto la raza como el género son categorías frecuentemente utilizadas para clasificar a grupos enteros y para justificar un tratamiento inhumano o injus-

FIGURA 3.1
ASPECTOS DE IDENTIDAD



de foot ball, una pianista, alfarero, escaladora de montañas, poeta)?

- **METAS:** ¿Qué quiere llegar a ser, a hacer o a lograr en la vida? ¿Cómo se describiría en relación con sus metas personales y valores y cómo intenta poner éstos en práctica (por ejemplo, un hacedor de la paz, una promotora de justicia, empresaria, alguien que busca la espiritualidad, alguien que quiere aprender)?

Habiendo pensado sobre su identidad en esta forma, considere entonces:

- ¿Cuál es el aspecto más importante de su identidad actualmente? ¿Por qué?
- ¿Cómo ha ido cambiando su sentido de identidad en, digamos, los últimos cinco años?
- ¿Qué podría lograr cambiar esto en el futuro?

TIPOS DE IDENTIDAD COLECTIVA

Generalmente describimos nuestras identidades de acuerdo con los grupos particulares a los que pertenecemos o con los que tenemos algún tipo de asociación. La **etnicidad** o la identidad étnica hace referencia al grupo con el cual compartimos un lenguaje, una cultura, una religión y/o una raza en particular. La **nacionalidad**, o la identidad nacional, se refiere al grupo con el que compartimos un territorio o una "nación". Así que, por ejemplo, una mujer en Colombo puede decir que su identidad es "singalesa" o "tamil", en tanto que

su nacionalidad es de "Sri Lanka". Sin embargo, esta distinción entre etnicidad y nacionalidad se confunde con mucha frecuencia.

En su libro titulado *Conflictos étnicos y el Estado-nación*, Rodolfo Stavenhagen lista los siguientes criterios¹ para identificar a los grupos étnicos:

1. **"IDIOMA:** es un indicador poderoso de la identidad étnica y nacional... Cuando un idioma dominante (que es el idioma hablado por un grupo étnico dominante) desplaza a otros idiomas, entonces la identidad étnica de los grupos subordinados se transforma."
2. **"RELIGIÓN:** históricamente ha marcado de manera importante la identidad étnica. En sociedades urbanas industrializadas la gente interactúa independientemente de la religión; sus identidades étnicas pueden no estar relacionadas del todo con la religión o sólo en menor grado. Pero en aquellas sociedades en las que la religión interviene en (...) la vida pública, ésta puede llegar a ser (...) determinante para la etnicidad."
3. **"TERRITORIO:** es la base sobre la que descansan las estructuras económicas y políticas que se consideran unidades fundamentales en la vida de los grupos étnicos y de las naciones. La mayoría de los miles de grupos étnicos en el mundo se identifican con algún territorio.

to. Cuando los gobiernos necesitan huir de una situación difícil creada por ellos mismos, utilizan este mecanismo para culpar o para utilizar como chivos expiatorios a todo un grupo y justificar así la represión. Desde los judíos en la Alemania de 1930 hasta los camboyanos educados en la década de los 70, abundan los ejemplos de esto en el siglo XX y es poco probable que dejen de existir en el siglo XXI.

IDENTIDAD Y CONFLICTO

La identidad, en relación con situaciones de conflicto, tiene muchas dimensiones. Particularmente, el sentido de identidad puede cambiar con rapidez como respuesta a amenazas, sean éstas reales o inventadas. La necesidad humana de pertenencia y de seguridad conspira para hacerle vulnerable, en la medida en que el contexto cambia a su alrededor y en que los líderes prometen proteger esas necesidades —en el caso de que se sigan sus orientaciones. La gente que se concebía como "yugoslava" en 1988 se convirtió en "bosnia" en la medida en que el Estado colapsó, y después en bosnia "musulmana" cuando la misma Bosnia se fragmentó. Cuando el temor se acrecienta las personas adoptan etiquetas que consideran que les brindarán mayor seguridad: etnicidad, nacionalidad y religión son todos factores que se convierten en mecanismos potenciales para la explotación del temor y para la exhortación al poder.

Es importante que las personas tengan confianza en su sentido de quiénes son, para que otras personas no puedan imponerles una identidad. Frases como "una cultura de resistencia" y "creciente inmunidad a la explotación" son utilizadas por activistas que trabajan para "empoderar" a grupos de población que rechazan intentos de etiquetarlos y de determinar así su comportamiento. Igualmente, la gente puede ser estimulada para tratar a otras personas sobre la base de sus identidades seleccionadas por ellas mismas en vez de hacerlo sobre la base de estereotipos. En la sección sobre "Construcción de confianza" del capítulo 6 (p. 115) y en la de "Educación para la paz y la justicia" del capítulo 8 (p. 146) abundamos más sobre este tópico.

IDENTIDAD Y CONFLICTO

Para poder trabajar sobre los aspectos de identidad con otras personas es crucial que se tenga un sentido claro de la propia identidad. En la medida en que entendamos y reconozcamos mejor los diferentes componentes de nuestra propia identidad, estaremos en mejor capacidad de ampliar nuestra gama de estrategias y acciones, ya sea a lo interno de los conflictos o fuera de ellos. En la figura 3.1 de la página siguiente le ofrecemos dos formas diferentes de explorar las distintas partes de su identidad.

Al utilizar el marco A, identifique aquellas partes de su identidad que se relacionan con:

- **CULTURA:** idioma, etnicidad, forma de vida, valores y costumbres comunitarias, etc.
- **PARENTESCO:** roles familiares y relaciones, cualidades heredadas de los padres, identidad de clan, etc.
- **EDUCACIÓN:** nivel de escolaridad, grados o calificaciones, habilidades de capacitación, aprendizaje no-formal, experiencia, etc.

Hemos seleccionado estas tres áreas, pero es posible que hayan otras que sean más útiles para usted.

Otra forma de pensar sobre aspectos de nuestra propia identidad se ilustra en la Forma B. Dibuje un diagrama similar para usted, listando las diferentes partes de su identidad sobre las líneas que se extienden desde sí mismo/a en cada categoría:

- **ORÍGENES:** ¿De dónde proviene usted? ¿Qué identidad le ha sido heredada (por ejemplo, alemana, zulu, musulmana, cristiana, de una casta elevada, de la clase trabajadora)?
- **ROLES:** ¿Qué roles juega o que posiciones tiene usted? ¿Quién es usted cuando está trabajando (por ejemplo, una madre, un esposo, profesor/a, administrador/a, trabaja en derechos humanos, una gente de dirección)?
- **AFINIDADES:** ¿Quién es usted cuando está descansando y gozando de recreación fuera de horas de trabajo (por ejemplo, un jugador

el que es no solamente su ambiente vital, sino también su tierra de origen real o mítica."

4. "ORGANIZACIÓN SOCIAL: se refiere a la compleja red de instituciones y de relaciones sociales que le dan consistencia a un grupo étnico por encima y más allá de la identidad personal de sus miembros individuales (...). La organización social establece los límites de un grupo: es el marco en que se distingue el 'nosotros' y 'ellos', el los 'de adentro' de los 'de fuera'."
5. "CULTURA: generalmente se considera que incluye factores como los mencionados arriba (lengua, religión y organización social). Otros elementos son: (1) aspectos materiales de la cultura, es decir, artefactos culturales, y (2) sistemas de valores, símbolos y significados, normas, usos y costumbres que son compartidos por los miembros de un grupo étnico."
6. "RAZA: marca de manera significativa la identidad étnica, porque generalmente se refiere no sólo a los atributos biológicos de los individuos (como color de la piel, características faciales, estructura corporal, etc.), sino también a las supuestas calidades sociales, culturales y psicológicas que se asocian con las primeras (...). No todas las diferencias étnicas son diferencias raciales, pero las distinciones étnicas tienden a ser más fuertes y más duraderas cuando incorporan criterios raciales."

En nuestra experiencia, muchos conflictos son etiquetados como "conflictos étnicos", lo que sugiere que la etnicidad es la causa de esos conflictos. No obstante, en la medida en que el análisis se profundiza, se hace más claro que éste es un punto de vista bastante simplista. Ciertamente, las personas buscan satisfacer sus necesidades esenciales a través de su pertenencia a grupos. Sin embargo, en muchos conflictos, la etnicidad ha sido el método por el cual las personas han sido movilizadas en apoyo a un líder o a un movimiento en particular. Para que esto suceda, es necesario que la población se sienta temerosa o insegura, para así ser persuadida de

que un grupo o un líder en particular les puede ofrecer seguridad.

Considere las identidades de las partes en conflicto en una situación que esté tratando de abordar:

- ¿Respeto usted sus identidades?
- ¿Da usted ejemplo de ese respeto a la identidad en sus interacciones con las partes?
- ¿Identifica formas en que puede ayudar a las partes a entender mejor y a respetar sus diferentes identidades?

Género

El género es una dinámica de relaciones humanas que alcanza al corazón de la sociedad y, por lo tanto, al conflicto. Empero, generalmente es pasado por alto. En el trabajo de RTC con grupos mixtos de mujeres y hombres, la conciencia sobre género y sobre los roles de género se ha convertido en un elemento crucial. Más aún, nos hemos dado cuenta de que para cualquier trabajo que persigue influir en las relaciones sociales es esencial tener una perspectiva de género.

A continuación citamos la definición de género que aparece en el Manual de capacitación sobre género de Oxfam.³

UNA DEFINICIÓN PRACTICA DE GÉNERO

Las personas nacen con sexo masculino o femenino, pero aprenden a ser niñas y niños que al crecer se convierten en mujeres y hombres. Se les enseña cuál es el comportamiento apropiado para ellos y ellas, cuáles son sus roles y las actividades que deben desarrollar, así como la manera en que deben relacionarse con otras personas. Este comportamiento aprendido es lo que hace la identidad de género y determina sus roles.

Los roles de género de mujeres y hombres difieren hasta un grado en todas las sociedades. Estos roles pueden variar en diferentes sociedades y entre comunidades de una misma sociedad. (En algunas comunidades campesinas, por ejemplo, puede que sea normal que las mujeres cultiven los

campos mientras que, en otras, se considera que éste es un trabajo de hombres.) Factores tales como clase (posición social, riqueza), edad y educación influyen también en los roles de género.

Los roles de género no son estáticos, sino que se transforman con el tiempo o como respuesta a hechos súbitos y traumáticos como conflictos violentos o guerra. Por ejemplo, las mujeres generalmente pierden sus hogares y los hombres están ausentes en épocas de guerra, lo que las obliga a asumir nuevos roles convirtiéndose en las "proveedoras" de la familia y las voceras o representantes de la comunidad. Por otra parte, muchas veces los hombres experimentan una pérdida de identidad si, al no estar ya combatiendo, no pueden encontrar una actividad productiva. Citando a un ex combatiente de Nicaragua: "Yo no sé ya realmente quién soy. Yo era un combatiente y ahora nadie me da ni siquiera trabajo. Yo solía sentir que era respetado por otras personas."

GÉNERO Y CONFLICTO

Por diferentes razones, pero sobre todo debido a sus diferentes roles y responsabilidades, las mujeres y los hombres pueden tener perspectivas diversas sobre un conflicto particular, así como diferentes necesidades e incluso intereses que compiten. De ahí que es importante que nuestras actividades estén guiadas también por una perspectiva de género: en nuestro análisis del conflicto social y político, en la evaluación del impacto del conflicto violento y en la identificación de estrategias apropiadas para la acción, así como en la identificación de los grupos o actores potenciales a vincular con nuestro apoyo.

Analizar el conflicto político y social con una perspectiva de género significa ver más allá de la cara pública del conflicto para entender lo que está sucediendo a diferentes y posiblemente más profundos niveles al interior de las familias y de los grupos comunitarios. Consecuentemente, debemos entender los diferentes roles y responsabilidades de mujeres y hombres y el tipo de apoyo que puedan necesitar. Es probable que debido a su género los hombres se conviertan en un blanco de la coacción para reclutarlos a movimientos armados. Por otro lado, las mujeres

pueden verse enfrentadas a nuevas responsabilidades para poder mantener a sus familias en ausencia de sus compañeros hombres y pueden también convertirse en blanco de violencia.

También necesitamos estar conscientes de que los roles de género pueden estar en proceso de cambio. Cuando éste es el caso, estos cambios pueden ser percibidos como oportunidad y también como amenaza.

En los lugares donde las mujeres son vistas como guardianas del honor de la comunidad, sus roles y sus movimientos pueden estar más restringidos. Mucho dependerá de las relaciones de poder a lo interno de las comunidades, de dónde reside la autoridad y de la relativa subordinación de los diferentes sectores como mujeres y jóvenes.

La violencia contra las mujeres tiene raíces profundas en muchas sociedades. Por ejemplo, la idea de lo que significa ser masculino se forma, en muchas sociedades, en oposición a la definición de femineidad, de manera que la violencia contra mujeres, niños y niñas es considerada como un ejercicio del derecho de la autoridad. Esto levanta preguntas sobre la forma en que los niños en particular establecen sus relaciones, tanto en la familia como más allá de ésta.

El conflicto violento puede hacer evidente en la esfera pública la violencia de una relación que antes estaba escondida a lo interno de la familia. Ésta es una manifestación del poder "duro" (ver "Poder duro y poder blando", p.39).

Con bastante frecuencia, el ejercicio del poder "blando" es ignorado o subestimado porque es ejercitado por aquellas personas que generalmente no son consideradas personas poderosas. Cuando las mujeres se organizan y negocian alrededor de aspectos como la escasez de alimentos o el cuidado de los niños o la desaparición de sus parejas, están construyendo fuertes vínculos que tienen el potencial para la construcción de la paz futura. En Nicaragua, por ejemplo, las mujeres superaron sus diferencias políticas por el bienestar de sus hijos e hijas, "para poder trabajar juntas sobre necesidades y preocupaciones comunes".

☉ Las mujeres sostienen la mitad del cielo.

CHINA

© El reconocimiento de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es el fundamento de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un factor crucial al analizar el conflicto social y político es el averiguar de manera directa cuáles son los puntos de vista de aquellas personas que generalmente no tienen una voz: mujeres y niñas, personas miembros de grupos minoritarios y personas discapacitadas.

Antes de seguir avanzando, tómese un momento para reflexionar sobre este asunto desde una perspectiva práctica. Piense en su propia comunidad o en otra que conozca bien.

- **Liste las diferentes actividades que se llevan a cabo: ¿Son realizadas sobre todo por hombres, por mujeres o por ambos? Por ejemplo, la enseñanza en la escuela, el trabajo de oficina, los servicios de salud (doctores, enfermeras, trabajadores de la salud de la comunidad, curadores tradicionales), la agricultura (quién se ocupa del ganado, quien del arado, quien desyerba), la caza, la participación en actividades culturales o religiosas, el cumplimiento de las leyes, etc.**
- **¿Están listadas todas las actividades esenciales? ¿Faltaba cualquiera de las siguientes: compras, preparación de alimentos, cocina, limpieza, cuidado de los niños, recolección de agua?**
- **¿Cómo clasificaría todas estas actividades en términos de su importancia en el medio y en términos de su necesidad para el bienestar humano? ¿Dónde descansa el poder ("duro" y "blando") y las responsabilidades?**
- **¿Diría usted que existe "equidad" (justicia) en la división de responsabilidades?**

► **¿Quiénes tienen las responsabilidades tienen también el poder?**

En situaciones de conflicto sus respuestas a las preguntas anteriores pueden variar, en la medida en que las mujeres asumen crecientes responsabilidades en la comunidad y en que los hombres adoptan roles vinculados directamente con el impulso de las hostilidades o con la defensa ante éstas. En general muchas personas estarían de acuerdo con la afirmación de que las mujeres están asumiendo muchas responsabilidades en muchas áreas, pero frecuentemente no adquieren la autoridad ni el poder de decisión a la par de éstas. Como una colega indicaba: "Las mujeres sostenemos a más de la mitad del mundo, y con frecuencia no se nos reconoce".

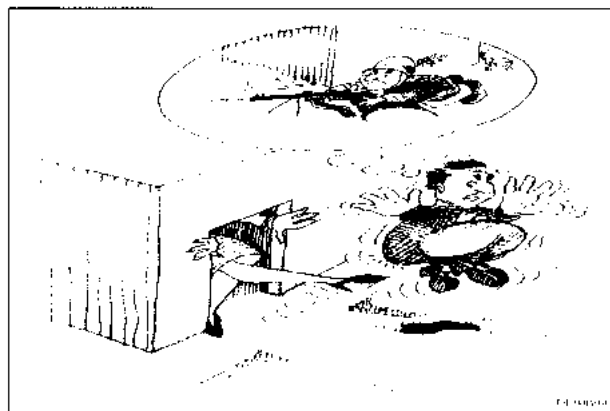
► **¿Que le sugiere la caricatura que aparece abajo acerca de los hombres, las mujeres y el conflicto?**

► **¿Está de acuerdo con ese mensaje?**

GENERO Y VIOLENCIA

El impacto de los conflictos violentos tiene una dimensión de género que debe ser analizada en cada caso particular. Generalmente, los hombres tienen más probabilidades de ser asesinados y las mujeres de convertirse en viudas y verse así forzadas a sostener a sus familias. El impacto sobre los niños y niñas tiende también a tener una diferenciación de género. Puede ser que los niños sean coaccionados para involucrarse en movimientos armados y que las niñas sean forzadas a ejercer la prostitución. Tanto los hombres como las mujeres, las niñas y los niños son sujeto de tortura y de abuso sexual.

La habilidad de los y las sobrevivientes para enfrentarse a lo que han tenido que soportar depende no solamente de sus propias capacidades, sino también del apoyo que reciben de sus comunidades. El género puede jugar un papel significativo en este aspecto. Después de la guerra de independencia en Bangladesh, muchas mujeres que fueron violadas eran consideradas responsables de la comunidad. En Eritrea, las mujeres que fueron combatientes encontraron difícil el poderse reintegrar después de haber salido de



sus roles tradicionales de género. (Cuando se le preguntó a un combatiente hombre por qué había escogido a una muchacha campesina en vez de a otra combatiente dijo que no deseaba casarse con "un hombre"). Durante la guerra civil en Chad, las mujeres cuidaban a las familias sin la presencia de sus esposos y en el proceso adquirieron mayor autonomía y confianza en sí mismas. Las percepciones públicas de las mujeres se transformaron también, y se dice que actualmente las mujeres son respetadas por el papel esencial que jugaron en la sobrevivencia de sus familias y de sus comunidades.

El conflicto violento con frecuencia provoca desplazamiento de población. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que un 80% de la población refugiada y desplazada son mujeres y niños y niñas. Hay varias razones por las que los hombres se ausentan: pueden haber ido a combatir (ya sea voluntariamente o como resultado de coerción ejercida sobre ellos), pueden haberse escondido para evitar el combate o el asesinato, pueden haberse marchado para buscar mejores oportunidades o pueden haber sido asesinados o "desaparecidos" en el marco de la violencia.

El desplazamiento se traduce en pérdidas a distintos niveles. Hay un impacto material en la pérdida del hogar y la destrucción de la infraestructura, de caminos y puentes, de tierra y de ganado y de los medios para la sobrevivencia. Hay un impacto en la comunidad, donde el tejido social se ha resquebrajado y necesita ser reconstruido, y hay un impacto psicológico en términos del trauma, tanto a nivel de la persona individual como del grupo social más amplio.

La ayuda en estos casos se ha enfocado generalmente en insumos materiales, que algunas veces pone en desventaja a las mujeres a las que se intenta ayudar. Por ejemplo, trabajadores de un campamento de desplazados de la guerra en Sudán afirmaban que los programas de ayuda "quitaban flagrantemente el poder de los asuntos que tradicionalmente llevaban a las mujeres para otorgárselo a los hombres (...) manejar la distribución de alimentos, programas de agua, distribución de frazadas y conservas y otros pro-

ductos (...) reasignando las responsabilidades tradicionales de las mujeres, en cuanto a la provisión de alimentos y techo, a los hombres".

El impacto psicológico del conflicto violento varía de acuerdo con el contexto y a factores tales como la edad y el género. La reintegración de combatientes a la sociedad civil puede ser dura para esas personas y para las comunidades, que han aprendido a vivir sin ellas. En Cambodia, donde la mitad de la población murió o salió al exilio en los años de Pol Pot, tanto las relaciones familiares como sociales fueron sistemáticamente resquebrajadas, existe una necesidad de reconstruir la confianza que se destruyó. Los niños y las niñas que sólo han aprendido de la guerra y de la inestabilidad en campamentos de refugiados tienen que aprender no solamente las asignaturas comunes de la educación formal, sino también la forma de reconstruir y recrear la vida comunitaria.

De estos aspectos de género se derivan muchas implicaciones para las estrategias y acciones. Algunas de éstas se abordan en las partes 2 y 3 de este libro.

Derechos

¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

El concepto de derechos humanos está basado en ciertos valores y tiene raíces ancestrales. Sin embargo, tanto la definición de los derechos como el ponerse de acuerdo sobre ellos son aspectos de continuo debate.

DERECHOS HUMANOS: UNA DEFINICIÓN

"Los derechos humanos se refieren a la dignidad del individuo a nivel de autoestima que asegura la identidad personal y promueve la comunidad humana."⁸

El desarrollo de un marco internacional de los derechos humanos ha estado influenciado por el contexto político de la época. Las dos Convenciones Internacionales (referidas a los derechos civiles y políticos por un lado, y a los derechos económicos, sociales y culturales por el otro) reflejaban las diferentes prioridades de Occidente y de Oriente respectivamente en los años de la Guerra Fría.

© No sólo de pan vive el hombre.

LA BIBLIA (VERSIÓN AUTORIZADA)

Los derechos civiles y políticos, comúnmente llamados "derechos de primera generación", reflejan una visión liberal tradicional de Occidente respecto de los derechos del individuo en la sociedad: a la vida, a la libertad y a la libertad de opinión y expresión. Los derechos económicos, sociales y culturales, conocidos como "derechos de segunda generación", incluyen derechos en relación con necesidades básicas como la alimentación y vivienda, y a los servicios sociales como salud y educación. El colapso económico de los países del bloque oriental ha erosionado estos derechos, que anteriormente estaban garantizados por el Estado. Existen también una serie de derechos colectivos o "de tercera generación": por ejemplo, aquellos de las minorías y grupos marginados. Existe todavía mucho desacuerdo sobre si estos derechos se aplican de igual manera a todas las personas y sobre si son derechos genuinos y quiénes son responsables de salvaguardarlos.

Internacionalmente, la protección y consolidación de los derechos humanos depende de la aceptación y de la implementación de estas convenciones por parte de los Estados individuales.

PRINCIPALES CONVENCIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, hay un número de convenciones⁴¹ que incluyen las siguientes:

- Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio, 1948.
- Convención sobre el Estatuto de Refugiados, 1951.
- Convención sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Convención sobre los Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres, 1979.
- Convención contra la Tortura u otro Trato o Castigo Cruel, Inhumano o Degradante, 1984.
- Convención sobre los Derechos de la Niñez, 1989.

La mayoría de países ha firmado estas convenciones. No obstante, hay algunas notables e importantes excepciones:

- Los EUIA no han ratificado las convenciones sobre los Derechos de la Niñez, sobre la Discriminación Contra las Mujeres o sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Ni Suiza ni Afganistán han aceptado la Convención sobre la Discriminación Contra las Mujeres.
- Casi la mitad de las naciones del mundo se ha negado a aceptar la Convención contra la Tortura y el Castigo Degradante.

DERECHOS BÁSICOS

Mientras que el campo de los derechos humanos y el concepto mismo continúan siendo temas de debate, la expresión "derechos básicos" ha sido introducida para sugerir que existen derechos esenciales sin los cuales no pueden accederse o disfrutarse otros derechos. Estos derechos básicos incluyen:

- el derecho no solamente a la vida, sino a un modo de vida;
- el derecho a la protección contra la violencia;
- el derecho a agua potable, alimentación y techo;
- el derecho a la salud y a la educación; y
- el derecho, tanto de hombres como de mujeres, de tener una voz en el futuro.

Los organismos de desarrollo como Oxfam, por ejemplo, han ido de un enfoque de necesidades básicas a un enfoque de derechos básicos en su trabajo con hombres y mujeres pobres, porque reconocen que la negación o el abuso de estos derechos constituye una causa fundamental de la pobreza y la explotación. Algunos aspectos clave de un enfoque de derechos básicos son:

- La protección y provisión de los derechos básicos debe convertirse en una obligación legal del Estado o de la comunidad internacional, no en un acto de caridad voluntario.
- El "empoderamiento" y el desarrollo de capacidades son tan importantes como la provisión de bienes y servicios.
- La meta debe ser al 100%: no deben ser ignorados los derechos de ninguno/a. (Por ejemplo, si

en un programa de salud infantil se ha vacunado a un 80% de los niños y niñas, el hecho es que un 20% no ha recibido este servicio, lo que se considera como la continuidad de la violación al derecho a los servicios básicos de salud.)

DERECHOS Y RELACIONES SOCIALES

La diferencia cultural o social, la clase, la casta y la etnicidad pueden todos ser factores que juegan un papel en el uso o abuso de poder y en la negación o violación de los derechos. En teoría garantizados en las constituciones de los Estados, los derechos pueden en la práctica no ser accesibles a hombres y mujeres que pertenecen a un grupo marginado o que son intimidados por los poderosos por reclamar sus derechos.

Las mujeres no son un grupo minoritario, pero su papel de subordinación, su limitado acceso a la arena pública y su marginación política se traduce en abuso a gran escala de sus derechos a todos los niveles y en que incluso enfrenten obstáculos para obtener resarcimiento. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, 1979 en sus siglas en inglés) establece medidas para los derechos de las mujeres, y la Conferencia de Viena (1993) afirmó de manera inequívoca que los "derechos humanos" de las mujeres son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales". La Conferencia de NNUU sobre las mujeres de Beijing, llevada a cabo dos años después, prometió asegurar "la total implementación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales". Pero no todos los Estados son signatarios de la CEDAW. Poblaciones enteras de mujeres experimentan la negación de sus derechos sobre la base de razones culturales, y las mujeres en lo individual continúan siendo abusadas en el hogar y en la sociedad, en la guerra y en la paz.

Los derechos de las mujeres pueden ser violados durante todo el ciclo de su vida: desde el momento de la concepción (por medio del aborto de fetos del sexo femenino por preferir a los de sexo masculino), por la desnutrición en la niñez (por alimentar preferentemente a los niños), por la ne-

gación de la educación de las niñas, por medio de matrimonios tempranos y en ocasiones forzados, por medio de la violencia doméstica y de una exagerada dote." En la guerra y en los conflictos armados, las mujeres son blanco de violación y abuso sexual; las normas culturales a veces se traducen en que, si sobreviven, probablemente sufrirán más abusos u ostracismo por parte de sus mismas comunidades.

DERECHOS Y DISCAPACIDAD

Las NNUU considera que la discapacidad está vinculada con los derechos. En 1992 adoptó un Programa Mundial de Acción para personas discapacitadas y en 1993 produjo las Normas Generales sobre la Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad. Estas normas o reglas brindan un instrumento internacional con un sistema de monitoreo. Sin embargo, no existe un sistema internacional que las refuerce y la implementación de estas normas depende de los gobiernos individuales.

DERECHOS Y CONFLICTO

Los derechos se han convertido en un asunto fundacional para aquellos organismos y personas involucradas en brindar cooperación, y también son un elemento crucial en el trabajo relacionado con conflictos. Para mucha gente pobre la violación de sus derechos es un hecho cotidiano. Todo análisis de conflicto necesita abordar la violencia estructural y explorar la posición y percepción de las personas interesadas con relación a sus derechos y a sus libertades. La lucha de grupos marginados por sus derechos puede conducir necesariamente al conflicto; la manera en que esa lucha y el conflicto es percibido dependerá de las perspectivas de las diferentes partes.

Presentamos algunos puntos a considerar:

- **DERECHOS DEL INDIVIDUO, DERECHOS DEL GRUPO Y DERECHOS DE LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO: ¿Hay momentos en que estos niveles de derechos pueden chocar entre sí? ¿Puede pensar en algunos ejemplos desde su propia experiencia? ¿Cómo piensa usted que podrían resolverse estas diferencias?**

- **DERECHOS Y CULTURA:** ¿Hay momentos en que los derechos puedan chocar con la cultura? ¿Puede pensar en algunos ejemplos? ¿En que forma piensa usted que podrían resolverse esas diferencias?
- **DERECHOS E IGUALDAD:** ¿En su propio país, comunidad, organización y familia, existe un reconocimiento de que los derechos son los mismos para todas las personas? ¿Cree usted y promueve esta igualdad de derechos en la forma en que se relaciona y trabaja con la gente de todas las razas, culturas, nacionalidades, religiones, géneros, edades y habilidades?

La violación de los derechos es generalizada y descansa en la raíz de muchos conflictos. La negación de los derechos en última instancia encontrará oposición, y esa oposición generalmente comienza con la protesta no violenta pero, de cara a la negación y a la represión violenta, puede llevar a un conflicto armado. La historia sugiere que la paz oficial no significa el fin de la violencia. En algunos casos incluso las mujeres pueden experimentar aún más violencia cuando los hombres regresan a sus hogares de una guerra frustrada y armados, y las fuerzas de paz pueden tener un impacto que incluya la diseminación de enfermedades transmitidas sexualmente y el aumento del comercio sexual.

Se ha dicho que si queremos la paz primero debemos buscar la justicia. Para entender lo que la justicia significa necesitamos pensar en los derechos de las mujeres, niños y niñas, de las personas en las cárceles, de las personas discapacitadas y de todas aquellas que son marginadas. Los oponentes en un conflicto pueden descubrir que están comprometidos con principios similares de paz y justicia, pero que tienen diferentes prioridades o formas de alcanzarlos. Una agenda de paz puede formar la base para construir un futuro en conjunto.

- ¿Cómo puede, el reconocimiento de los derechos, convertirse en parte de su enfoque para transformar conflictos?
- ¿Los derechos le brindan una manera de articular sus intenciones y aspiraciones y normas contra las cuales comparar lo que está realmente haciendo?

Conclusión

Todos los temas que hemos abordado en este capítulo pueden ejercer una influencia en los conflictos en los que estamos involucradas o involucrados. Es importante, para usted y para las personas con quienes trabaja, que estén conscientes de ellos y que sepan lo que piensan de ellos.

Los factores subyacentes de un conflicto pueden incluir temas de acceso a la riqueza y al poder, a la justicia y a la distribución de los recursos, en un contexto en el que instituciones del Estado débiles o cuestionables y las estructuras internacionales están a favor de las naciones más ricas y de las corporaciones multinacionales. Para poder empezar a abordar estos factores, en vez de sostener o levantar mitos sobre "el enemigo", los pueblos necesitan tener acceso a diferentes fuentes de información confiable.



Las partes 2 y 3 de este libro le ofrecen una gama de estrategias prácticas y de acciones para la transformación de los conflictos y para la construcción de la paz en situaciones que usted y sus colegas estén abordando.

NOTAS

1. Marc Howard Ross, *La cultura del conflicto* (The Culture of Conflict) Yale University Press, New Haven & London, 1993, Pág. 71
2. *Ibid.*, p. 183
3. Yusuf Bungura, "La búsqueda de identidad étnica, religión y violencia política", Documento ocasional No. 6, Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Instituto de Investigación de los NNUU para el Desarrollo Social), 1995, p. 16.
4. Cita del libro de Rodolfo Slavenlagen, *Conflictos étnicos y el Estado nación*, Macmillan, 1996, pp. 25-32.
5. Suzanne Williams, *En Sevil*; Adeline Mxau, *Manual de capacitación en género de Oxfam*, Oxfam, Reino Unido e Irlanda, p. 4.
6. P. Ardón, *La paz y los conflictos en Centroamérica*, Publicación de Oxfam, CIDPCA, 1997.
7. Aicha Djibrine Sy, "El conflicto y las mujeres en Chad", en *Enfoque de Género*, Vol. 1, No. 2, Oxfam, Reino Unido e Irlanda, 1993.
8. Bridget Walker, en *Mujeres y emergencia*, Oxfam, Reino Unido e Irlanda, documento interno, 1994.
9. Abdul Aziz, *Los derechos humanos en las perspectivas islámicas*, Editorial Praeger, 1980.
10. Para detalles sobre esto consulte el sitio web del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de los NNUU. Ver: capítulo 10, (p. 179)
11. Winni Perera, *Derechos humanos*, Editorial The Other India (The Other India Press), India, 1997.

PARTE 2. ESTRATEGIA

COMO LECTOR O LECTORA DE ESTE LIBRO probablemente tenga interés en tomar alguna acción relativa a los conflictos que enfrenta. Pero lo que resulta difícil aceptar es que podemos hacer que las cosas empeoren y tomar riesgos innecesarios si no nos damos el tiempo para analizar la situación. Aquí no estamos hablando de emprender un análisis teórico a profundidad o casi perfecto que sólo puede lograrse, si es que se logra, en el seno de una universidad u otra "torre de marfil" del aprendizaje, sino de un entendimiento sustancial de la situación y de los temas y elementos que nos permita decidir qué acción llevar a cabo. Debido a que la situación es urgente usted hará lo que pueda y después analizará el impacto de la acción. Irá del análisis a la acción para volver nuevamente al primero.

No obstante, antes de emprender cualquier acción es importante desarrollar una estrategia: una serie de pasos coherentes que le lleven al logro de su objetivo global, que usted puede probar y cambiar en la medida en que se desarrollan los acontecimientos.

CAPÍTULO 4 Este capítulo introduce un número de herramientas que pueden ayudarle a pensar sobre estrategias de acción. Éstas se enfocan en el trabajo que se realiza a diferentes niveles y por diferentes actores, y brinda un marco en el cual puede situar el trabajo que está ya realizando e identificar posibilidades de trabajo futuro.

CAPÍTULO 5 Es vital que en este camino se acompañe de otras personas en la medida en que desarrolla sus ideas, y que les escuche a la vez que las persuade. El capítulo 5 sugiere formas de ayudar a su organización a repensar su papel en relación con el conflicto, para empezar a ajustar sus políticas y prácticas. Es poco probable que un individuo que trabaja solo, sin un grupo o una organización, logre tener un impacto significativo en cualquier conflicto social o político. Sugerimos que, partiendo de los pasos que ha dado para desarrollar una estrategia de abordaje del conflicto, considere también desarrollar una estrategia para influenciar las políticas de su organización.

Hay otra dimensión del trabajo sobre sus políticas que es igualmente importante. Ya es de por sí difícil cambiar la forma en que la organización de uno opera, pero es aún más difícil cambiar la forma en que otras organizaciones desarrollan su trabajo. De ahí que cuanto más análisis desarrolle más se dará cuenta de lo crucial que es influir sobre otros. Éstas pueden ser organizaciones que trabajen al mismo nivel que la suya o aquellas que operan a otros niveles, por ejemplo, nacional o internacionalmente, pero que tienen un efecto sobre lo que usted hace o sobre la gente con la que usted trabaja. Esto es importante tenerlo en mente cuando considere la orientación y capacidad de su propia organización. (Ver pp. 102 y 103 sobre cabildeo y campañas.)

4. CONSTRUYENDO ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO

RESUMEN. Este capítulo inicia sugiriendo algunas razones por las que es importante desarrollar una estrategia y mantenerla actualizada en la medida en que su pensamiento y sus intervenciones avanzan. Posteriormente ofrece seis herramientas que brindan diferentes enfoques para construir una estrategia.

Introducción

¿Por qué analizar las situaciones conflictivas? Si su respuesta es "para transformarlas", usted es como la mayoría de personas involucradas con RTC. Por supuesto, una persona podría hacer carrera del análisis persiguiendo un análisis perfecto y objetivo, o buscando convertirse en un experto o experta reconocida respecto a una situación en particular. Pero si su interés principal es la acción práctica, entonces buscará contar con un entendimiento sólido de la situación —y de los temas relativos a ésta—, que le permita decidir qué hacer. Debido a la urgencia de la situación, usted hará lo que pueda y después analizará el impacto de las acciones. Irá del análisis a la acción para volver después al análisis.

Empero, antes de iniciar alguna acción es importante contar con una estrategia, o de lo contrario sólo tendrá una serie de acciones sin coherencia entre sí, que probablemente no le llevarán a parte alguna. El diseño de la estrategia sigue al análisis. Es el paso de la toma de decisiones. Habiendo analizado a cabalidad la situación del conflicto que está enfrentando, cuenta ahora con grado aceptable de conocimiento acumulado sobre el contexto y sobre las dinámicas del problema que está abordando. Ahora necesita identificar lo que puede hacerse y cómo hacerlo.

DEL ANÁLISIS A LA ESTRATEGIA

Éste es un paso decisivo que transita del examen de la situación a intentar influenciarla. El análisis puede revelar posibilidades para la acción. Cada

persona y cada grupo contarán con algunas oportunidades, dependiendo del lugar que ocupan en la situación y de sus habilidades particulares. Las herramientas de análisis han revelado aspectos del problema que pueden formar la base para el diseño de la estrategia. El ver con nuevos "lentes" lo que ya sabe sobre la situación puede ayudarle a decidir por dónde empezar.

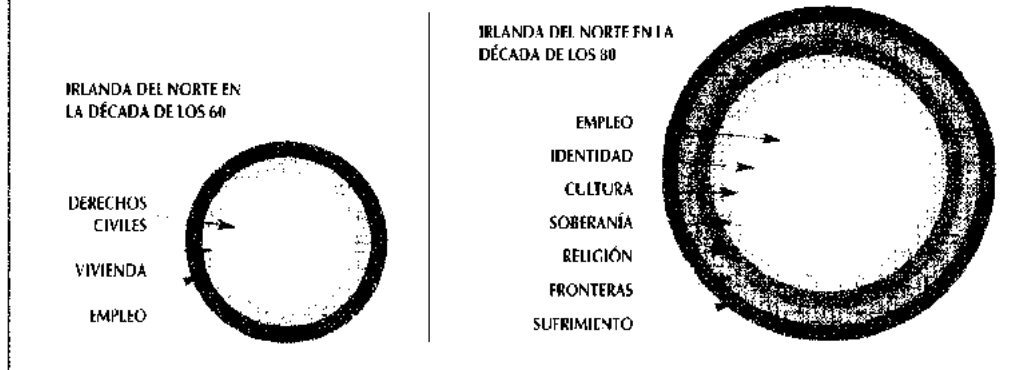
Usted necesitará recordar que tal vez se enfrenta a un monstruo con múltiples cabezas. Por muy completo que sea su análisis siempre es importante ver más allá. Por ejemplo, puede que usted decida, sobre la base de sus análisis, que ya ha identificado la causa fundamental del conflicto y, por lo tanto, que asuma que abordando esa causa fundamental podrá dar fin a éste. En nuestra experiencia, sin embargo, este es raramente el caso. La extensión y dinámica del conflicto social y político es tal que las personas se asocian con éste de diferentes maneras y por distintas razones. Termina pareciéndonos mucho más complejo y con múltiples causas fundamentales y muchas dimensiones. Incluso la identificación y el abordaje de la causa original fundamental no logrará la resolución del conflicto, porque muchas otras dimensiones o niveles de causalidad aún permanecerán.

Si vemos el ejemplo de Irlanda del Norte que se ilustra en la figura 4.1, notaremos que las causas fundamentales del conflicto en la década de los 60 no tenía ninguna relación con los derechos civiles (votaciones, distritos electorales) ni con el acceso al empleo y la vivienda. Hacia la década de los 80 dos de estas tres áreas (derechos civiles y vivienda, aunque todavía no el empleo) habían sido enfrentadas con algún nivel de éxito. No obstante, para entonces el conflicto tenía más que ver con el sentido de identidad de la gente y con la preservación de su cultura. Siempre había personas luchando por la soberanía política, por la religión y por diferentes confines. En cada etapa

Si se atan muchos hilos juntos, éstos pueden amarrar a un león.

ENOFIA

FIGURA 4.1: PERCEPCIONES SOBRE LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DEL CONFLICTO IRLANDA DEL NORTE EN LOS 60 Y LOS 80



había personas que se unían al conflicto debido a haber sufrido, o para vengar a las personas asesinadas. De esta forma, el conflicto continuaba. Solamente cuando todos estos aspectos comenzaron al menos a ser abordados, cuando la gente creyó que sería posible hallar una solución para cada uno de ellos, logró desplazarse el conflicto en dirección hacia un acuerdo duradero.

TANTA QUE HACER

Este tipo de análisis al parecer complica el problema, porque revela tantas dimensiones o "capas" y perspectivas del mismo que nos parece imposible resolver la situación. El aspecto positivo de esta complejidad, sin embargo, es que todas las personas pueden encontrar algo que pueden contribuir. Si muchas personas trabajan sobre diferentes aspectos del conflicto y coordinan sus actividades para lograr máximos resultados, entonces hay una posibilidad real de mejorar la situación.

TRABAJANDO JUNTOS

Un vistazo a cualquier contexto complejo y que constituya un reto puede llevarnos a sentirnos abrumados y sin poder. Pero usted no está solo ni sola. ¿Qué aliados y aliadas se le vienen a la mente? La evidencia que ayojan muchos países diferentes y difíciles es que las situaciones cambian: Sudáfrica, Guatemala e Irlanda del Norte parecían imposibles de cambiar por muchos años.

El cambio no se produjo con facilidad pero se produjo, gracias al trabajo combinado de muchas organizaciones. El involucramiento en los conflictos es definitivamente una área de sinergia: el efecto de todas las iniciativas es de alguna forma mucho mayor que la suma de éstas.

Existen siempre individuos, organizaciones e instituciones involucradas de una forma u otra en actividades que contribuyen a la transformación de los conflictos y a la construcción de la paz. Generalmente tendrán diferentes "etiquetas", por ejemplo, de desarrollo, educación, generación de ingresos, derechos, paz, salud, etc. Pero si usted mira más allá de esos nombres verá a personas que comparten sus valores y su visión para el futuro. Si pensamos de esta forma, automáticamente pensaremos en nuevas formas de asociación —quizá incluso de especial manera— con aquellas personas que hasta el momento ha considerado como sus rivales, quienes puede que respondan positivamente a las propuestas para una acción conjunta sobre temas o aspectos particulares.

COMO UTILIZAR ESTE CAPÍTULO

Las herramientas y técnicas que presentamos en este capítulo pueden ayudarlo a mirar una cuestión desde una variedad de puntos de vista, a manera de posibilitar que desarrolle una estrategia coherente e inclusiva. Por supuesto, cada cual necesita adaptarse para responder a la situación concreta.

Nuestra experiencia nos indica que se pueden obtener buenos resultados utilizando estas herramientas y técnicas con una secuencia, de manera que cada paso se construya sobre la base de los resultados que se van obteniendo. De ahí que recomendamos que utilice las siguientes herramientas en el orden en que se las presentamos aquí, basando el proceso en un problema que haya analizado utilizando las herramientas del capítulo 2:

- **IMAGINANDO.** Comience por explorar su visión de la forma en que le gustaría ver su área en el futuro. Al articular una visión recordaremos que la mayor motivación es la esperanza por una sociedad mejor en el futuro. El estímulo primario de la gente no proviene de los aspectos negativos sobre los cuales trabajan para intentar remediarlos, sino de los elementos positivos que esperan construir.
- **TRIÁNGULOS DE MÚLTIPLES NIVELES.** Esta herramienta surge del análisis piramidal del capítulo 2 (p.33). Puede ayudarle a identificar actores clave en cada nivel de la situación que está abordando, y también a explorar las conexiones entre ellos y las relaciones de poder entre los distintos niveles.
- **MAPEO DESDE PUNTOS DE ENTRADA.** Empezar con el mapa producido en el capítulo 2 (p.23) y avanza hacia la búsqueda de oportunidades. Si usted desea intervenir en un conflicto, esta herramienta puede brindarle nuevas ideas acerca de lo que podría hacerse y sobre con quién cooperar para lograrlo.
- **LA PARRILLA.** Utilice la parrilla para formarse un cuadro más detallado de los tipos específicos de trabajo que pueden llevarse a cabo, sobre lo que ya se está haciendo y dónde se ubican los vacíos. Esto puede darle otras ideas sobre quiénes pueden llevar a cabo nuevas acciones, acerca de lo que usted puede hacer a continuación y sobre la forma en que diferentes grupos pueden trabajar juntos.

- **LA RUEDA.** Utilice la rueda para identificar la forma en que los diferentes aspectos de su trabajo se complementan entre sí. Esta herramienta puede ayudarle a explorar maneras de impulsar trabajo de corto plazo que pueda también contribuir a una visión de largo plazo y viceversa.

- **ASISTENCIA Y CONFLICTO.** Esta sección le invita a considerar el impacto real y potencial de los programas que abordan las fuerzas que están por la violencia y por la paz en una situación específica, y a considerar la forma de maximizar su apoyo para desarrollar "capacidades locales para la paz".

- **EL CÍRCULO DE LA ESTRATEGIA.** Finalmente, el círculo de la estrategia reúne muchas de las herramientas y técnicas descritas en este libro. Al enfocarse en su propio contexto, le ofrece un medio coherente de elaborar una estrategia para la acción. Como lo sugiere el estudio de caso que aparece relacionado con el círculo, éste sigue estando bajo revisión.

Visiones: Construyéndolas y compartiéndolas

El hecho de que esté usted leyendo este libro significa probablemente que el conflicto es un tema de su interés. Es posible que haya usted escogido trabajar en el ámbito de los conflictos, pero para la mayoría de nosotros y nosotras el conflicto llegó y nos encontró mientras intentábamos hacer alguna otra cosa. Nadie desearía que el conflicto social y político agudo fuera un elemento permanente en una sociedad, de manera que el concentrarnos en los conflictos severos es algo que esperamos no tener que hacer en el futuro. Nuestra intención es corregir los problemas y después involucrarnos en otras cosas.

Parte de la motivación para realizar este trabajo proviene de problemas cuya fuerza propia les lleva a proyectarse. Las personas encuentran la energía y la creatividad para mejorar una situación que consideran urgente y terrible. Enfocan su atención en entender el problema para poder crear una solución real para éste. Sin embargo, la motivación

VISIÓN

¿QUÉ ES?

- Un recordatorio de que se trabaja por las cosas y no en contra de ellas.
- Una forma de explorar nuestras esperanzas y nuestros valores y de compartirlos con otros.

¿CUÁNDO UTILIZARLA?

- Cuando nos sentimos solos/as, sin poder, desanimados/as.
- Cuando los grupos no están de acuerdo con sus metas.
- Cuando planificamos un nuevo trabajo o nuevas estrategias.
- Para notar cambios positivos.

¿CÓMO UTILIZARLA?

- Individualmente, en grupos o entre grupos.

VARIACIONES

- Empezar por desafiar a grupos pequeños a que construyan una visión compartida.

también proviene de la visión que las personas se construyen para el futuro. Ésta es la fuerza positiva, la motivación que complementa el impulso negativo que surge del rostro de la realidad actual que nos es inaceptable. La gente se despierta por la mañana y pasa el día con la esperanza de acercarse a su visión del futuro, a una sociedad mejor que espera construir para sus hijos e hijas y para sus nietos y nietas.

UNA VISIÓN CLARA DE UNO/A MISMO/A Y PARA COMPARTIR

Para recordarse a usted mismo/a las esperanzas y sueños que le motivan:

1. Tómese algún tiempo para reflexionar. Libere su imaginación. Visualice el futuro que desea lograr en su comunidad o sociedad. No se preocupe si parece demasiado irreal o ambicioso. ¡Ésa es su visión! Intente no utilizar palabras, en vez de éstas piense en imágenes. Dibuje su visión. (Pensar en distintos períodos de tiempo puede ayudar, quizá de 5, 10 y 50 años.)
2. Retroceda y piense en todos los años que ha estado trabajando por el cambio social. ¿Cuáles son los valores consistentes que subyacen en su visión? Para empezar, pregúntese: "¿Por qué estamos haciendo esto? ¿Qué queremos lograr?" Después pregúntese: "¿Por qué queremos lograr eso? ¿Qué diferencia esperamos hacer?" y, finalmente: "¿Por qué intentamos hacer esa diferencia?" Pregúntese todo el tiempo "¿por qué?", hasta que identifique los valores que subyacen en el trabajo que realiza.
3. Comparta su visión y sus valores con otras personas. Esto puede ayudarle a clarificarlos y, al mismo tiempo, agregar algo a lo que ya ve. Puede también ayudarle a descubrir valores comunes que subyacen en diferentes aspectos de su trabajo.
4. Considere si diferentes personas comparten visiones y valores que son iguales o compatibles. ¿Hasta que punto podría usted construir un futuro en conjunto? ¿Podría intentar dibujar una visión compartida del futuro a diez años plazo?
5. Su visión es el punto de partida para usted, así que haga de ella la base de sus acciones. ¿Su trabajo actual contribuye a su visión en forma práctica? O en cierta forma ¿trabaja en contra de ésta? ¿Qué cambios podría usted realizar para que su trabajo actual y su visión estén en armonía?
6. El siguiente paso consiste en pensar acerca de los obstáculos que le impiden lograr su visión. ¿Qué puntos de entrada puede visualizar para superar éstos? Puede utilizar las herramientas de análisis que aparecen en la Parte I de este libro para ayudarse con ellas (Ver también el árbol de valores, p.83).

UN EJEMPLO DE UNA VISIÓN.
(Dibujado por una persona que participó en el curso
Trabajando con el conflicto)



Triángulos de múltiples niveles

Ésta es una herramienta que se inventó durante uno de los cursos de Trabajando con el conflicto, para entender de mejor manera e ilustrar el tipo de situaciones de múltiples niveles que muchos y muchas participantes en el curso estaban analizando.

El análisis del triángulo de múltiples niveles se basa en el análisis piramidal iniciado en el capítulo 2 (p. 33). Combina múltiples pirámides (triángulos de tres niveles) de forma tal que ayude a visualizar los múltiples niveles de actores que existen en cada agrupación o en cada una de las partes, así como la forma en que estos grupos de actores se relacionan entre sí, tanto a lo interno de su mismo nivel (horizontalmente) como entre los distintos niveles (verticalmente).

CÓMO UTILIZAR ESTA HERRAMIENTA

1. Defina dos o más niveles verticales referidos a una situación específica (por ejemplo, local, nacional, internacional o familiar, comunal, regional)
2. Comenzando con el nivel 1 (por ejemplo, local), dibuje triángulos para representar a las partes clave o a los grupos en ese nivel. Sitúelos horizontalmente, de manera que el tamaño de cada triángulo represente la fuerza (en términos de influencia, tamaño numérico o poder político, por ejemplo). Aquellos que son aliados con otros pueden agruparse juntos del mismo lado, sobreponiéndose algunos triángulos para indicar intereses o incluso membresías compartidas.

TRIÁNGULOS DE MÚLTIPLES NIVELES

¿QUÉ ES?

► Una ilustración gráfica de actores clave a lo interno de y entre los distintos niveles en una situación concreta.

PROPOSITO

- Identificar a los actores clave en cada nivel.
- Incluir en el análisis actores que parecen estar fuera de la situación pero que están activos a otro nivel.
- Entender las relaciones de poder a lo interno de y entre los distintos niveles.
- Ver las formas que asumen los conflictos a lo interno de y entre los distintos niveles.

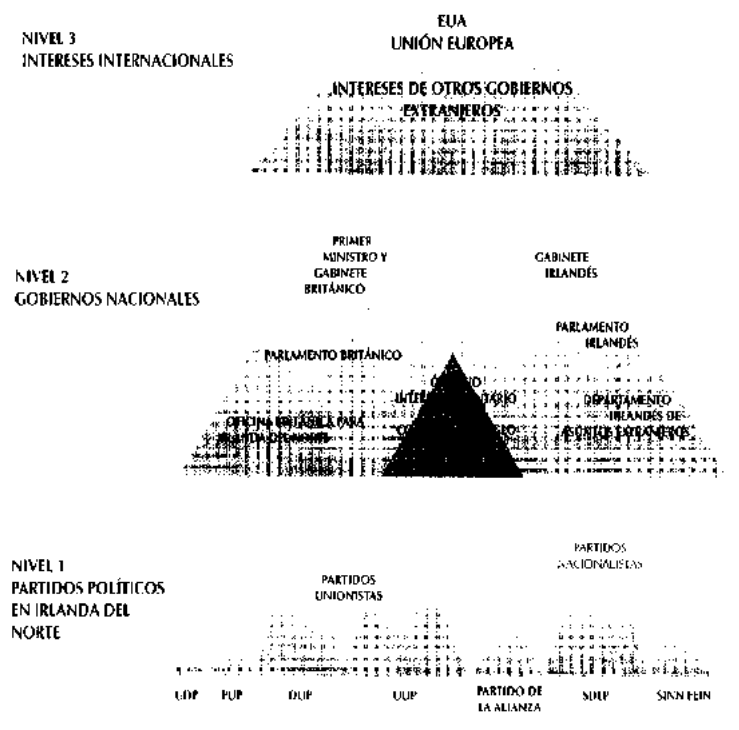
¿CUÁNDO UTILIZARLA?

- Al analizar una situación compleja de conflicto de múltiples niveles
- Cuando no es adecuado hacer únicamente un mapeo o un análisis "piramidal".

VARIACIONES

- Utilizar otras figuras distintas al triángulo.
- El patrón no tiene que ser simétrico.
- Utilice mapeos convencionales para ilustrar las relaciones.

FIGURA 4.2
TRIÁNGULOS DE MÚLTIPLES NIVELES
EJEMPLO DE IRLANDA DEL NORTE



TRIÁNGULOS DE MÚLTIPLES NIVELES: APLICADO A LA SITUACIÓN POLÍTICA DE IRLANDA DEL NORTE CONFLICTOS Y ESTRATEGIAS IDENTIFICADAS PARA SU ABORDAJE

A LO INTERNO DEL NIVEL 1: Partidos políticos en Irlanda del Norte (IN)

- Conflictos:**
- Acerca de identidad y nacionalidad.
 - Acerca de recursos y acceso al empleo, la educación, la vivienda, etc.
- Estrategias:**
- Identificar las percepciones y entendimientos entre grupos oponentes.
 - Arreglo de reuniones interpartidarias sobre temas económicos y sociales.

A LO INTERNO DEL NIVEL 2: Gobiernos nacionales

- Conflictos:**
- Entre los gobiernos británico e irlandés, sobre políticas y prácticas de gobernabilidad, orden público, cortes, prisiones, empleo, educación, etc. en IN.
 - Entre miembros del Parlamento Británico y el Parlamento Irlandés sobre actitudes y percepciones, así como sobre políticas y legislación para IN.
- Estrategias:**
- Acuerdo Anglo-Irlandés, dando como resultado la Conferencia y el Secretariado Anglo-Irlandés.
 - Órgano Parlamentario Británico-Irlandés.

A LO INTERNO DEL NIVEL 3: Intereses internacionales

- Conflictos:**
- A lo interno de la Unión Europea (UE), sobre sus políticas en relación con IN.
 - Entre políticos y grupos de cabildero en los EUA acerca de las políticas estadounidenses respecto a IN.
- Estrategias:**
- Discusiones y debates en el Parlamento Europeo y a lo interno de agrupaciones políticas europeas acerca de sus actitudes y preocupaciones con referencia a IN.
 - Conferencias en los EUA que presentan una gama de puntos de vista políticos de IN.

ENTRE LOS NIVELES 1 Y 2

- Conflictos:**
- Acerca de la falta de consulta y participación para los partidos de IN en los procesos políticos y en las decisiones que toman ambos gobiernos.
 - Acerca de la naturaleza y nivel de seguridad pública y de las actividades de la armada británica en IN.
- Estrategias:**
- Reuniones informales entre Unionistas y miembros del gobierno irlandés.
 - Conferencias y otras reuniones de políticos de IN junto con políticos británicos e irlandeses para discutir políticas para IN.
 - Reuniones entre partidos políticos y la Oficina Británica de IN, en relación con preocupaciones sobre policía, ejército y asuntos de prisiones.

ENTRE LOS NIVELES 1 Y 3

- Conflictos:**
- Entre partidos de IN acerca de la magnitud del involucramiento internacional que desean.
 - Acerca del apoyo de los EUA y de otras partes para grupos armados en IN.
- Estrategias:**
- Facilitación de contactos entre grupos internacionales y partidos políticos de IN.
 - Visitas por parte de políticos de IN a los EUA y otras partes para compartir sus puntos de vista.

ENTRE LOS NIVELES 2 Y 3

- Conflictos:**
- Entre el gobierno británico y varios niveles del gobierno de los EUA acerca de políticas justas de empleo en IN.
 - Entre los dos gobiernos y la UE, acerca de la naturaleza y grado de involucramiento de ésta última en los asuntos de IN.
- Estrategias:**
- Oportunidades para el diálogo y discusión entre los dos gobiernos y grupos relevantes y políticos en los EUA.

3. Al interior de cada triángulo puede ser útil indicar quiénes son los actores a nivel alto, medio y bajo a lo interno de ese grupo.
4. Repita los pasos 2 y 3 para cada uno de los otros niveles verticales, por ejemplo, nacional e internacional.
5. Cuando están en un nivel más alto los triángulos pueden ubicarse por encima y en contacto con aquellos de un nivel más bajo con los que tiene relación o con quienes tiene alguna alianza.
6. Habiendo hecho esta ilustración gráfica de las relaciones de múltiples niveles, puede intentar describir los conflictos específicos que existen a lo interno y entre los diferentes niveles. Puede también hacer una lista de las estrategias que están siendo utilizadas o que pueden ser usadas para enfrentar estos conflictos.

La figura 4.2 se relaciona con la situación política en Irlanda del Norte, como se presentaba a mediados de 1995. El nivel 1, que representa a los partidos políticos en Irlanda del Norte, muestra la gama de partidos Unionistas y Nacionalistas, con el Partido de Alianza en el centro y los partidos que se relacionan con grupos paramilitares armados en los dos extremos. El nivel 2 representa a los gobiernos británico e irlandés; el área que se superpone representa la Conferencia Anglo-Irlandesa y el órgano Parlamentario Británico-Irlandés. El nivel 3 representa los intereses internacionales que se relacionan con la situación política en Irlanda del Norte.

En el cuadro más abajo se presenta una lista detallada de los conflictos identificados en este ejemplo, utilizando la herramienta del triángulo de múltiples niveles, así como las estrategias para enfrentar estos conflictos.

Mapeo para puntos de entrada

Nuestra visión del futuro y nuestros valores pueden motivarnos y darnos dirección. Si usted hizo uso de las sugerencias sobre la construcción de una visión que aparecen en la p. 62, probablemente sienta lo mismo. De la mis-

ma manera, no habrá olvidado que existen muchos obstáculos que limitan el hacer realidad su visión. Esta forma de mapeo puede ayudarle a encontrar puntos de entrada para enfrentar esos obstáculos.

CÓMO UTILIZAN ESTA HERRAMIENTA

Si no tiene seguridad sobre los problemas en que quiere enfocarse, probablemente es útil que utilice primero el árbol de conflicto (ver p.29) para clarificar sus pensamientos y "mapear" después la situación tal y como la ve. El ejemplo que usamos aquí se basa en el ejemplo de Arganistán, que mostramos en el capítulo 2.

1. Tome un mapa que haya creado previamente o haga un mapeo de una nueva situación que desee abordar.
2. ¿En dónde y de qué forma se ubicó usted y ubicó a su organización en relación con otras partes?
3. Al analizar el mapa que usted ha hecho, examine posibles puntos de entrada, tales como estructuras que necesitan crearse o ser transformadas, temas que desea abordar, grupos marginados que podrían jugar un papel positivo o bloqueos en la comunicación que pueden ser desbloqueados.
4. ¿Es el momento oportuno y tiene usted los contactos adecuados para trabajar sobre el conflicto? ¿Puede ayudar vinculando a las distintas partes?

BLOQUEOS. Tome nota de los bloqueos específicos que existen en las diferentes partes, por ejemplo, relaciones rotas entre las partes que no han tenido nunca líneas de comunicación entre sí. ¿Están esos bloqueos entre partes al mismo nivel en el conflicto o están a diferentes niveles? ¿Qué vínculos existen ya entre las partes a diferentes niveles? ¿Puede construir sobre estos vínculos o introducir nuevos vínculos entre los grupos? ¿Hay otros grupos que podrían realizar este trabajo de forma más efectiva?

MARGINALIZACIÓN. ¿Hay partes o grupos que no parecen tener buenos contactos con

MAPEO PARA PUNTOS DE ENTRADA

¿QUÉ ES?

► Un medio de adaptar un mapa de conflicto para saber que hacer después.

PROPOSITO

► Identificar acciones con base en el análisis del conflicto del lugar que ocupa usted en éste.

¿CUANDO UTILIZARLO?

► Cuando desee trabajar sobre el conflicto mismo.

► Cuando las cosas han cambiado.

► Cuando se sienta estancado/a.

► Para analizar sus propias actividades.

► Para buscar nuevas alianzas.

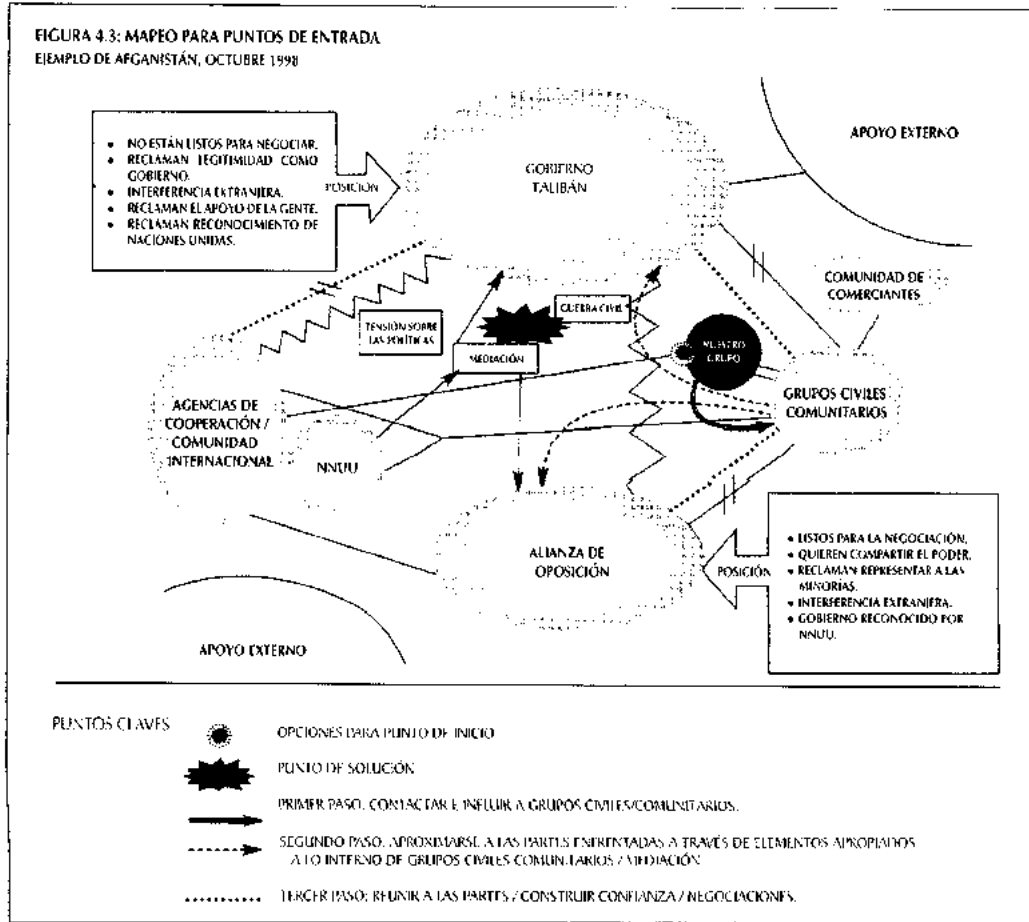
¿CÓMO UTILIZARLO?

► Sobre la base de un mapa de conflicto, busque formas y lugares para intervenir.

VARIACIONES

► Puede ser utilizado por individuos o por grupos para poder intervenir, o con protagonistas del mismo conflicto para idear nuevas posibilidades.

FIGURA 4.3: MAPEO PARA PUNTOS DE ENTRADA
EJEMPLO DE AFGANISTÁN, OCTUBRE 1998



ningún otro? ¿Qué conexiones parecen posibles o civiles para las partes involucradas? ¿Hay algunos otros grupos dentro de la sociedad que pudiera hacer o desarrollar vínculos con esta gente?

5. ¿Qué contactos tiene o que posibles oportunidades existen para hacer contacto con cualquiera de las partes en una relación bloqueada? ¿Si usted tiene acceso a sólo una de las partes, tiene colegas u organizaciones amigas que puedan tener acceso a gente clave en la otra parte? Recuerde que los grupos están formados por gente que puede que vea las cosas de diferente forma. ¿Puede estudiar esos grupos y encontrar individuos dentro de ellos con quienes puede

trabajar? Piense también en los niveles sobre los que usted y otras personas están trabajando. ¿Existen vacíos que podrían ser llenados? (Ver las herramientas del triángulo de múltiples niveles y de la parrilla en las pp.63 y 67.)

6. ¿Es éste el momento adecuado y está usted en capacidad de trabajar sobre estructuras o temas?

ESTRUCTURAS. ¿Sería una estructura diferente (quizá, por ejemplo, un grupo interpartidario del parlamento o un comité de desarrollo comunal) la mejor forma de mejorar la situación? ¿Con qué partes en conflicto y con qué otros grupos podría usted trabajar para provocar ese cambio?

TEMAS O ASUNTOS. ¿Hay temas o asuntos que no se están abordando en ninguna forma? Si parece que nadie está pensando sobre las necesidades de las víctimas o sobre la importancia de una carta de derechos, por ejemplo, puede que usted desee iniciar una serie de reuniones comunitarias de discusión o llevar a una persona experimentada del exterior para encabezar un panel de discusión en la radio, o producir un libro cómico para que la gente piense sobre el tema.

7. ¿Qué esperaría usted lograr si decidiera intervenir en esta forma? ¿Qué acción específica podría ser posible o apropiada en esta etapa del conflicto? ¿Quién más estaría disponible y dispuesto a trabajar con usted en esta línea de acción?
8. ¿Cómo propondría usted comenzar? ¿Cuál sería el primer paso en su plan de acción? Comparta su análisis y su propuesta de acción con otras personas, y haga que reaccionen ante lo que está usted sugiriendo y le retroalimenten.
9. Retorne a su mapa e indique cuál es su propuesta de acción.

El mapa de conflicto presentado en la figura 4.3 está tomado del segundo ejemplo de la p.25. En esa fase era un análisis de la situación que mostraba a las partes involucradas o que ejercen influencia en el conflicto. Como un paso más allá del análisis, el mapa puede usarse también en la forma en que se ilustra arriba, para apuntar hacia las estrategias de acción. Es natural que las personas cuyo origen y capacidades son diferentes sugieran distintos puntos de entrada para el mismo conflicto. Usted necesitará utilizar las otras herramientas de este capítulo para determinar cuáles puntos de entrada serán más efectivos.

La Parrilla: ideas para trabajar con los conflictos

La parrilla es un medio excelente para identificar múltiples posibilidades para la acción en relación con los conflictos. Para formar una parrilla, empiece listando los tipos de trabajo en la situación concreta que está abordando, que se dirigen al conflicto mismo, ubicándolos en la

línea superior de su parrilla. La siguiente lista le brinda una variedad de sugerencias que, de acuerdo con su relevancia en su situación, pueden ser recordadas o puede añadir otras.

CATEGORÍAS DE TRABAJO RELACIONADAS AL CONFLICTO⁴

- **TRABAJO PARA EL MANEJO DE CONFLICTOS.** Este trabajo está dirigido a desarrollar y ofrecer una gama de enfoques alternativos para el manejo de disputas en forma efectiva y no violenta. Los métodos pueden incluir metodologías tradicionales, resolución conjunta de problemas, negociación, mediación, arbitraje.
- **EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y CAPACITACIÓN.** Está diseñada para educar a la gente sobre conceptos y habilidades para enfrentar conflictos y promover la paz. Este trabajo incluye cursos y talleres que se ofrecen en las escuelas y otras instituciones educativas, así como talleres y cursos prácticos que pueden ser llevados a cabo en una variedad de ámbitos como asociaciones comunitarias, organizaciones religiosas, lugares de trabajo, asociaciones profesionales e instituciones políticas.
- **TRABAJO PARA EL ENTENDIMIENTO MUTUO.** Está diseñado para disminuir la ignorancia, la suspicacia, el prejuicio y los estereotipos entre individuos y grupos que están en conflicto. El énfasis está en mejorar la comunicación y el entendimiento mutuo a través de varios programas que ponen a las personas en contacto para escucharse la una a la otra y para discutir sus diferencias.
- **APOYO A GRUPOS MARGINADOS.** Persigue fortalecer la confianza, las capacidades para la acción positiva y el poder de los grupos excluidos en una sociedad. Por ejemplo, esto puede hacerse diseñando programas especiales de asistencia o estableciendo asociaciones con grupos vulnerables como personas discapacitadas, minorías raciales y religiosas, víctimas de guerra, mujeres indígenas, etc.
- **TRABAJO CONTRA LA INTIMIDACIÓN.** Está diseñado para disminuir varios tipos de amenazas, acoso y abuso verbal dirigidos en contra de miembros de grupos étnicos, religio-

LA PARRILLA

¿QUÉ ES?

► Una gráfica que muestra trabajo relativo a conflictos, llevado a cabo con diferentes grupos en una sociedad: los tipos de trabajo que se desarrollan, dónde tienen lugar y quién lo realiza.

PROPÓSITO

► Apreciar lo que ya se ha hecho

► Clarificar dónde hay vacíos: trabajo que no se ha hecho, sectores que no están siendo apoyados.

► Para identificar posibilidades con miras a un nuevo trabajo, trabajo conjunto y apoyo mutuo.

¿CUÁNDO UTILIZARLA?

► Cuando los grupos parecen estar compitiendo.

► En momentos de desesperación, cuando parece que no pasa nada.

► En tiempos de cambio rápido, cuando las necesidades pudieran pasar desapercibidas.

VARIACIONES

► Empiece por identificar su área de trabajo y áreas relacionadas: piense acerca del trabajo que está realizando y el trabajo que puede hacer en el futuro.

► Cuando es utilizada por agencias activas o por la comunidad, usualmente estimula la discusión más amplia y la investigación.

► Es interesante ver ejemplos de situaciones muy diferentes y preguntarse: "¿Podríamos trabajar en esa forma?"

TABLA 4.1
PARRILLA DE CONFLICTO
EJEMPLO DE CAMBODIA

TIPOS DE TRABAJO

ESTRATEGIAS	EJUCACION PARA LA PAZ	SANCION DE PROFESIONALES	NUMERO DE PERSONAS PARTICIPANTES EN LOS CONFLICTOS	INTEGRACION DE... EN VARIOS NIVELES					
				DELEGACIONES DE LA JUSTICIA CIVIL	ANALISIS DEL CONFLICTO	MEDIACION	NEGOCIACION	RESOLUCION CON CENTROS COMUNITARIOS	RECONCILIACION
COMUNIDADES EN TRANSICION	+			+	+	□	□	+	+
INSTITUCIONES RELIGIOSAS	+	+		+	+	+	+	+	+
ESCUELAS	+	□	X	+	□	X	X		
INSTITUCIONES DE POLICIA	+	□		+	□	□	□	□	□
POLICIA	+	□		+	□	□	□	□	□
EJERCITO	□	□		+	□	□	□	□	□
SISTEMA LEGAL	□	□		+	□	+	+	□	□
ORGANIZACIONES DE BASE	□	□		+	+	□	□	+	+
GOBIERNO NACIONAL	□	□		+	+	□	□	□	□
GOBIERNO - PROVINCIAL	□	□		+	+	□	□	□	□
ONG AMBIENTALES	□	□		+	□	□	□	□	□
GRUPOS									

✓ LO TENEMOS X NO LO NECESITAMOS AHORA
 + LO TENEMOS □ LO NECESITAMOS PERO NO LO
 + NECESITAMOS TENEAMOS AHORA
 MOSTRARLO

tos o políticos en particular. La intimidación tiene lugar cuando las personas de un grupo particular son forzadas a dejar sus hogares o sus trabajos debido al temor de ser dañados por otro grupo. El trabajo contra la intimidación está dirigido a ayudar a la gente a sentirse segura en los lugares donde vive y trabaja.

- **TRABAJO SOBRE TRADICIONES CULTURALES.** Está diseñado para afirmar y desarrollar la confianza en y la aceptación de la diversidad cultural al interior de una sociedad. Este trabajo se basa en la creencia

de que los sentimientos de alienación pueden ser resultado de la exclusión o la negación de una cultura particular. También sugiere que el desarrollo de la confianza cultural puede contribuir a la capacidad de una comunidad para entrar en negociaciones con otras comunidades sin sentir demasiada inseguridad sobre su propia cultura.

- **TRABAJO SOBRE JUSTICIA Y DERECHOS.** Está diseñado para desarrollar colectivamente los principios acordados de justicia y derecho en una sociedad. Hace énfasis en posibilitar que los grupos en conflicto vean

como preocupaciones comunes y compartidas los asuntos relativos a la justicia y los derechos, que pueden ser de beneficio para todas las personas, en oposición a ver NUESTROS derechos como más importantes que los derechos de ELLOS.

- **TRABAJO SOBRE OPCIONES POLÍTICAS.** Está diseñado para facilitar la discusión política a lo interno de y entre grupos en conflicto. Este trabajo permite a las personas escuchar a aquellas cuyas opciones políticas son diferentes a las de ellas. Se dirige a tratar de desarrollar alternativas que puedan satisfacer las aspiraciones políticas válidas de la mayoría de la gente de todos estos diversos grupos.

LISTANDO SECTORES/UBICACIÓN/ NIVELES EN LOS QUE PUEDE REALIZARSE ESTE TRABAJO

En la columna de la izquierda de su parrilla haga un listado de los sectores, lugares o niveles en donde puede desarrollarse trabajo sobre conflictos. Nuevamente reiteramos que ésta es sólo una sugerencia y que usted debiera utilizar únicamente aquellos aspectos que son relevantes a su propia situación. Puede también agregar otros sectores, grupos meta y lugares/niveles a su listado en la medida en que sea necesario.

- **LUGARES DE REUNIÓN COMUNITARIA:** mercados, asociaciones de pobladores de la comunidad.
- **LUGARES DE TRABAJO:** oficinas, fábricas, negocios, industrias
- **INSTITUCIONES RELIGIOSAS Y CULTURALES:** con líderes y con miembros de la base.
- **INSTITUCIONES EDUCATIVAS:** escuelas, colegios, universidades, centros de educación de adultos.
- **ASOCIACIONES PROFESIONALES Y SINDICATOS:** maestros, trabajadores sociales, periodistas.
- **SISTEMA LEGAL/DE JUSTICIA:** cortes, jueces, abogados.
- **SERVICIOS DE SEGURIDAD:** policía, militares, prisiones.

- **INSTITUCIONES POLÍTICAS:** líderes e instituciones tradicionales como mandatarios, jefes, ancianos, clanes; también partidos políticos, gobiernos locales, gobierno del estado, gobierno federal, actores a nivel internacional como NNUU, la Organización de Estados Americanos (OEA), OTAN.

Una vez que usted ha creado su propia parrilla puede proceder a llenar las casillas para indicar cuál es el trabajo que está ya siendo realizado con el objetivo de mejorar la situación de conflicto, incluyendo en cada caso el programa y/o la organización o agencia que está llevándolo a cabo. Empiece por su propia organización y después incluya otros tipos de trabajo que conoce. Asegúrese de incluir el trabajo de las instituciones que ya existen, tales como las de los ancianos y las organizaciones comunitarias y gubernamentales. Quizá otras personas puedan apoyarle para llenar las casillas.

Habiendo hecho lo anterior, tome nota de las casillas que todavía están vacías o de los casos donde no se realiza un trabajo efectivo, y analice si éste es un tipo de trabajo y una ubicación/nivel de trabajo que su organización o alguien más puede llevar a cabo en el futuro.

Por ejemplo, una organización pequeña que estaba involucrada en la capacitación sobre manejo de conflictos se dio cuenta, después de realizar su análisis con la parrilla, de que sus programas de capacitación se estaban limitando sustancialmente a los miembros del personal de las agencias de cooperación (lugares de trabajo y asociaciones profesionales). Así, decidieron explorar la posibilidad de ofrecer capacitación en áreas rurales (centros comunitarios), donde también podrían capacitar a otra gama de personas.

La tabla 4.1 de la página anterior nos muestra una parrilla que ha sido adaptada para incluir una explicación clave. Proviene de un grupo comunitario que trabaja en Phnom Penh, Cambodia.

LA RUEDA

¿QUÉ ES?

► Una herramienta para mostrar la forma en que se relacionan diferentes objetivos y áreas de trabajo.

PROPOSITO

► Verificar cuáles son las áreas que están siendo descuidadas.

► Mostrar la forma en que pueden encajar diferentes aspectos del trabajo.

¿CUANDO UTILIZARLA?

► Cuando piensa que está en una nueva etapa del conflicto.

► Cuando no hay acuerdo sobre lo que debe hacerse.

¿CÓMO UTILIZARLA?

► Haga una lista de los tipos de trabajo que está desarrollando y colóquelos en la rueda. En qué áreas se está enfocando? ¿Tiene sus programas algunos aspectos que aportan a la construcción de la paz? ¿Están éstos integrados en su otro trabajo?

VARIACIONES

► Para las políticas o la acción práctica.

► Las "áreas de trabajo" pueden variar con la situación.

► Puede ser invertida, para mostrar que el tejido social es el estrato más profundo y más importante

La Rueda

Como se muestra en la figura 4.4, la rueda es una representación gráfica de algunos objetivos generales y áreas de trabajo sobre conflictos y de la manera en que estas áreas se relacionan entre sí.

Note como el conflicto atraviesa las tres áreas de necesidades que una sociedad puede tener. Puede afectar las necesidades básicas de una comunidad (como la alimentación, el agua, la vivienda o la salud); puede afectar la habilidad de una comunidad para desarrollarse y puede también tener un impacto en las instituciones y normas más amplias de la sociedad.

Por otra parte, cualquiera de estas áreas puede convertirse en una fuente de conflicto; por ejemplo, los conflictos sobre recursos en tiempo de escasez, los conflictos que surgen cuando un grupo se siente en desventaja respecto al desarrollo de otro grupo, y el conflicto que se perpetúa como resultado de una ruptura de los valores sociales y de la existencia de una cultura de violencia.

Para poder mejorar la situación hay que abordar estas tres dimensiones –por medio de intervenciones dirigidas principalmente a satisfacer las necesidades materiales, incluyendo las consecuencias del conflicto; otras que enfrenten las necesidades de desarrollo y otras dirigidas a la construcción de la paz a largo plazo.

Casi todos los programas pueden incluir un elemento que desarrolle el tejido social de una sociedad. Por ejemplo, la provisión de vivienda de emergencia por sí misma respondería a necesidades materiales de corto plazo, pero si se convierte en parte de una política consistente para el desarrollo económico y social (por ejemplo, fortaleciendo habilidades de construcción y ayudando al establecimiento de nuevas industrias para viudas y discapacitados), entonces se aumenta su impacto tanto en su extensión como en su profundidad.

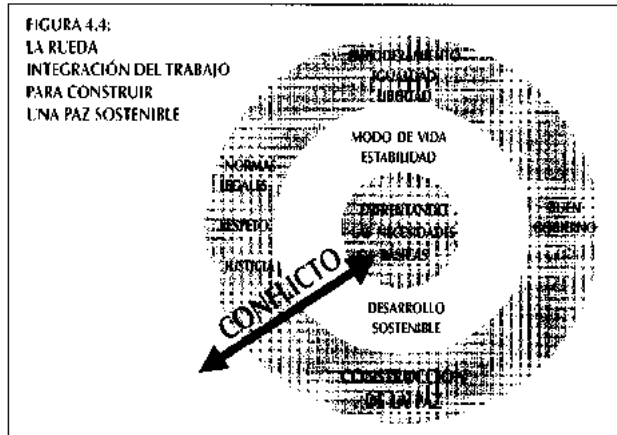
HACIENDO EMERGER PREGUNTAS

La rueda puede ser usada para describir y hacer emerger preguntas acerca del trabajo de una organización en particular y acerca de la dimensión que éste pretende abarcar.

Puede ser que una organización en el pasado haya concentrado sus esfuerzos en dar respuesta a las consecuencias materiales del conflicto. Este análisis permite visualizar formas de llevar a cabo proyectos de largo plazo para enfrentar los aspectos que subyacen a lo interno del tejido social de una sociedad. En el futuro, entonces, puede ser que la organización decida involucrarse en áreas que enfrentan el conflicto de manera directa, con el objetivo de restaurar la paz.

Cuando utilizamos la rueda como un modelo gráfico surge la cuestión de si todas las áreas de necesidades están siendo enfrentadas adecuadamente. Por ejemplo, puede que aparentemente casi todos y todas estén abordando las consecuencias directas del conflicto. Si ése es el caso, entonces se necesita desarrollar más trabajo en otras áreas para resolver el conflicto inmediato y lograr cambios de largo plazo dentro de la sociedad. ¿Tiene su programa u otros programas u organizaciones la capacidad suficiente para abordar el conflicto en el lugar que éste surja?

Al llevar a cabo un análisis con la rueda puede surgir la siguiente pregunta: ¿cuál es el impacto real de mi programa? El apartado siguiente sobre asistencia y cooperación puede ayudar a tener una respuesta. La rueda puede combi-



narse de forma útil con la parrilla, para formular una fotografía de lo que se está llevando a cabo en una situación concreta y para visualizar las áreas que necesitan aún ser abordadas. Esto puede constituir una experiencia tanto positiva como negativa; por un lado, porque le recuerda que todavía hay trabajo por realizar y dónde se ubican sus propios esfuerzos en ese trabajo y, por otro, porque le presenta un reto al mostrarle el trabajo que es necesario realizar a futuro.

Asistencia, cooperación y conflicto **¿LA AYUDA/LAS ORGANIZACIONES** **DE DESARROLLO CONTRIBUYEN AL** **CONFLICTO VIOLENTO?**

La ayuda de asistencia y de emergencia casi siempre se brinda por buenos motivos. Sin embargo, siempre hay consecuencias no previstas. Las agencias que piensan que su trabajo es neutral, aún cuando éste se realice al margen del conflicto, pueden tener una influencia en la situación sin que se den cuenta. Actualmente hay mucha evidencia de que los programas de ayuda y desarrollo que operan en contextos inestables y violentos pueden contribuir al escalamiento de la violencia o a su reducción. La siguiente sección (hasta la p.75) descansa en el trabajo de Mary B. Anderson «No haga daño. Cómo la cooperación puede apoyar la paz o la guerra» (Do No Harm, How Aid Can Support Peace or War) (ver capítulo 10 para mayores detalles) y lo adapta a nuestro enfoque.

TRANSFERENCIA DE RECURSOS

Cuando se introducen recursos externos a un área de conflicto, éstos pueden transformar el balance de poder. Esto se expresa de la forma más directa a través del robo, cuando las agencias brindan nuevos recursos que con frecuencia son robados, gravados o desviados por las partes en conflicto para alimentar a sus propias tropas.

No obstante, existe una variedad de formas indirectas que pueden afectar negativamente,

- **AUMENTO DE RECURSOS PARA LA GUERRA.** Cuando las agencias de cooperación res-

ponden a las necesidades de la población civil, y específicamente a las necesidades de aquellos grupos que apoyan a las diferentes facciones, los recursos locales son liberados en apoyo a las fuerzas en lucha. Al reducirse sus responsabilidades, puede darse un fenómeno que provoque que los comandantes redefinan sus roles como exclusivamente militares, lo que resulta en que, cuando el enfrentamiento termina, tienen poco conocimiento o sentido de responsabilidad por los asuntos civiles.

- **AUMENTO DE LA INFLUENCIA DE LOS MILITARES.** Cuando las facciones enfrentadas controlan el paso de la ayuda esto les da poder y les permite manipular a la población. Por ejemplo, pueden hacer que la gente se mueva a otra área y debilitar así a los grupos de oposición impidiéndoles el acceso a los recursos.
- **DISTORSIÓN DE LOS MERCADOS.** La provisión temporal de nuevos recursos distorsiona las economías locales, haciendo más difícil la adaptación a una economía de paz. Por ejemplo, si se pagan salarios altos a personal capacitado a nivel local, las organizaciones existentes y las estructuras salariales se ven minadas y aumentan las expectativas. Los recursos importados impactan negativamente en los mercados locales de alimentos y otros artículos, y las rentas de vivienda aumentan tanto que están más allá de las posibilidades de la gente local.
- **REFORZAMIENTO DE LAS TENSIONES.** Los recursos externos tienen a alimentar las desconfianzas existentes y la rivalidad, introduciendo una fuente de mucho poder para aquellos líderes que tienen control sobre ellos. Cuando esta ayuda se dirige a los grupos más pobres es más probable que la rivalidad entre los grupos tenga tintes muy severos (por ejemplo, en el caso de refugiados y comunidades muy numerosas).

MENSAJES OCULTOS

Aunque la ayuda y la cooperación intentan ofrecer un mensaje de compasión y de solida-

© Mitaasa woti auk
inleissa ingumok.

Cometimos un error,
pero otros también
lo creyeron.

MAASA, TANZANIA.

ridad, también pueden enviarse mensajes no intencionados que con frecuencia refuerzan el conflicto violento.

- **ACEPTACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE LA GUERRA.** La negociación del acceso a la población civil y la contratación de guardias armados son ejemplos de un comportamiento que demuestra la aceptación de las armas, tanto como fuente primaria y legítima de poder como de un medio satisfactorio para decidir quién debe recibir asistencia y la forma que ésta asume.
- **CONCESIÓN DE LEGITIMIDAD A LOS MILITARES.** Cuando las agencias negocian con los líderes de las facciones les otorgan reconocimiento y legitimidad. Demuestran que aceptan a estas personas con derecho para ejercer poder en el área.
- **SOCAVAMIENTO DE LOS VALORES DE TIEMPOS DE PAZ.** Las grandes diferencias entre los niveles de vida de personal extranjero y local y la discriminación entre este personal en términos de seguridad (¿evacuación para quién?) son una muestra de los valores contrastantes que se aplican para personal local y personal internacional.
- **DEMOSTRACIÓN DE IMPUNIDAD.** Los expatriados que utilizan algunos recursos como vehículos y combustible para sus propios propósitos privados, dan a la gente local la impresión de que es aceptable utilizar ayuda que está dirigida a otras personas para el beneficio propio. Esto refleja la forma en que los militares que imponen terror pueden utilizar los recursos para sí mismos o para quienes les apoyan.
- **PROMOCIÓN DE LA INTOLERANCIA.** La rivalidad entre agencias sugiere que no hay necesidad de que cooperemos con aquellas personas o grupos que no nos gustan, y que es aceptable ser intolerante frente a las diferencias.
- **LA PUBLICIDAD PUEDE HACER AUMENTAR LA HOSTILIDAD.** Las fotos e historias sobre brutalidades cometidas y sufrimiento por parte de una o ambas partes son utilizadas

para recolectar fondos a nivel internacional. En el conflicto mismo esto puede reforzar la esquematización de una figura diabólica de una parte por la otra parte.

¿CÓMO PUEDEN CONTRIBUIR A LA PAZ LAS AGENCIAS DE ASISTENCIA Y DESARROLLO?

Por mucho tiempo se ha reconocido, en el caso de la ayuda alimentaria, que si no se toma en cuenta a los productores locales las importaciones de emergencia a largo plazo pueden traducirse en la eliminación de buena parte de la capacidad local y reducir seriamente la autosubsistencia alimentaria. En la actualidad, el análisis sobre el paralelismo que existe en relación con las capacidades para la construcción de la paz está tomando mucho tiempo. En la medida en que las agencias –tanto locales como internacionales– ignoren los recursos ya existentes para la paz –y las relaciones ligadas a la justicia que se vincula con ésta–, se pierde una gran oportunidad y se tiene el riesgo de agravar de forma severa la misma situación.

También se pierde una muy valiosa oportunidad cuando las agencias no son sensibles al potencial para integrar nuevas actividades y trabajo para la construcción de la paz en sus propios programas.

DESCUBRIENDO Y MEJORANDO NUEVAS CAPACIDADES PARA LA PAZ

En todo conflicto intenso hay gente que se involucra simplemente porque no ve una salida. Estas personas permanecen en silencio y aceptan lo que se hace en su nombre, porque el resistir les implica pagar un alto costo. El fuerte sentido de identidad de grupo, por ejemplo en conflictos "étnicos", nace principalmente del temor y desplaza a otros sentimientos como la moralidad y la amistad con miembros del grupo "enemigo". Las personas en esta posición constituyen una fuente latente de nuevas capacidades para la paz.

Algunas instituciones y sistemas existentes son quizá más evidentes en este sentido. Por

ejemplo, aquellas que las partes hostiles utilizan, tales como artículos de salud, educación y energía eléctrica, encarnan un interés común y pueden tener el potencial para atraer a las partes a la comunicación informal. Las instituciones tradicionales de resolución de conflictos, como las de ancianos y cortes tradicionales, pueden también involucrarse en estas dinámicas.

Cuando se utilizan en forma imaginativa, la asistencia y la ayuda pueden brindar oportunidades de fortalecer y apoyar las nuevas capacidades para la paz y aquellas que ya existen, sin necesidad de hacer cambios drásticos a los programas mismos. Entre las formas menos obvias de hacer esto están:

ESPACIO. La ayuda puede brindar un espacio donde la gente pueda actuar en formas "no guerreristas", y donde pueden comprometerse en iniciativas conjuntas con personas de la parte o partes opuesta(s). Cuando esto se da, las agencias pueden estimular a las personas para que sigan viviendo y, quizá, para que trabajen sobre la base de la esperanza de un futuro compartido.

VOZ. Las agencias pueden ofrecer un foro donde puedan discutirse los temas vinculados con la paz y la cooperación, y pueden incluso tomar la iniciativa para hacer que la paz o la resolución de conflictos se convierta en el objeto de reuniones y talleres.

INCENTIVOS. Las agencias pueden utilizar sus recursos financieros y otros recursos y su acceso a un mundo exterior y a los medios de comunicación para estimular acciones y la expresión de puntos de vista que abonen hacia la paz, y para desestimular actividades que incentiven las hostilidades. Esto puede, por ejemplo, traducirse en una política clara contra la propaganda guerrerista que incluya información capaz de motivar a la gente a que retire su apoyo a las hostilidades y a que no participe en éstas.

La AYUDA y el CONFLICTO: un ejemplo de Afganistán² –organización y "empoderamiento" de la co-

munidad para resistirse a las fuerzas proclives a la guerra.

En la comunidad de Kanisk, en la provincia de Parah, la "Jirga" de la comunidad (similar a un consejo de ancianos) se formó en 1997 para organizar su contribución al proyecto de rehabilitación de irrigación. La "Jirga" organizó a 200 trabajadores por un periodo de tres a cuatro meses. Durante este tiempo se abrieron nuevas vertientes de un canal para poder irrigar 1000 "jeribs" de nueva tierra virgen. Posteriormente, la "Jirga" tuvo el valor y contaba con el poder para oponerse a las autoridades, cuando éstas demandaron reclutas para el servicio militar. La "Jirga" está también negociando con las autoridades la re-apertura de la escuela de la comunidad, que ha permanecido cerrada desde el mes de marzo de 1998. En la comunidad de Aral Musazai, la "Jirga" logró obtener una exención para que los pobladores no prestaran servicio militar, el que las autoridades locales habían decretado obligatorio.

Es importante no enfatizar excesivamente el significado de la ayuda y la cooperación y, en términos más generales, de las ONG, tanto en el estímulo como en la reducción de los conflictos armados. No estamos sugiriendo que las guerras son provocadas por la ayuda internacional o por ONG rivales. Sin embargo, vale la pena asegurar que, en la medida de lo posible, los programas específicos no estén agudizando situaciones potencialmente violentas. Si esos programas contribuyen al logro de la paz, entonces la oportunidad no está perdida.

La siguiente sección ofrece una herramienta diseñada con base en las ideas de Mary B. Anderson, adaptadas por RIC para explorar el impacto de un programa de una agencia en el conflicto.

Mapeando el impacto de los programas de ayuda y de desarrollo en los conflictos

Las actividades que aquí se describen intentan producir información esencial para la definición de políticas en áreas de conflicto armado real o

MAPEO DE IMPACTO

¿QUE ES?

- Un método para identificar oportunidades para la construcción de la paz.
- Una forma de analizar el impacto de los programas en situaciones de conflicto.
- Una herramienta para el diseño de políticas, para reducir el impacto negativo no intencional.

¿CUÁNDO UTILIZARLO?

- Esta herramienta está diseñada principalmente para grupos que trabajan en áreas de conflicto, pero que aún no están involucrados en el conflicto mismo.
- Antes de intervenir en un conflicto.
- Cuando parece que un programa no está logrando tener buenos resultados.
- Cuando la situación cambia.

¿COMO UTILIZARLO?

- Analice cuidadosamente cuáles son las fuerzas que estimulan la paz o la violencia en su situación específica, antes de pasar a analizar los vínculos que estas tienen con sus programas.
- Sea muy concreta y específica en su análisis.
- Amplie su búsqueda con diferentes puntos de vista y diferentes perspectivas.
- Comparta los resultados con sus contrapartes y otras personas.

VARIACIONES

- Utilice los pilares de campo de fuerza para mostrar lo que sustenta la violencia y la paz.
- Compare resultados con otras agencias similares, para identificar patrones y posibles áreas de acción conjunta.

potencial. Deberían ayudarle a responder la siguiente pregunta: ¿Quién gana y quién pierde por la forma en que opera mi programa? Deberían también permitirse examinar diferentes opciones de políticas, para examinar si esos programas corren el riesgo de agudizar los conflictos en el área o si, por el contrario, tienen un potencial para fortalecer los recursos locales para el logro de la paz y la justicia.

MAPEANDO EL IMPACTO DE FACTORES QUE ESTIMULAN EL CONFLICTO VIOLENTO

El primer paso es asegurar que su programa no está empeorando la situación. Abajo se describe una forma de analizar esto.

1. Identifique la situación que desea analizar de forma tan precisa como sea posible.
2. Haga un resumen de los principales aspectos de su programa en las tres categorías: recursos materiales, desarrollo de capacidades e incidencia. Coloque los detalles de su programa en medio de un círculo.
3. Dibuje tres círculos externos rodeando al programa. Cada círculo representa un aspecto diferente de la sociedad: el contexto (de sistemas y de grupos), sus actitudes y comportamientos. Algunos elementos de estos tres aspectos pueden ser fuerzas que estimulen la violencia o la paz (recuerde el Triángulo ACC en el capítulo 2).
4. Escriba las que considera son fuerzas que estimulan la violencia, ubicándolas en los círculos apropiados.
5. Ahora analice los vínculos entre los diferentes aspectos de su programa y las fuerzas que estimulan o impulsan la violencia:
 - ¿De qué forma está apoyando, de forma no intencional, a estas fuerzas? ¿Está contribuyendo a un sistema económico que permite que la guerra continúe?
 - ¿Está usted alimentando tensiones por la vía del apoyo a un grupo a expensas de otro?
 - ¿Está usted de manera inconsciente reforzando actitudes de superioridad o de desconfianza o celos?

- ¿Está usted estimulando un comportamiento que devalúa la opinión de otros? Dibuje líneas cerradas (como rayos) donde considere que su organización está apoyando estas fuerzas, ya sea de forma directa o a través de conexiones y mensajes ocultos/indirectos, añadiendo las explicaciones necesarias según el caso.
6. ¿De qué manera su organización está contribuyendo a debilitar las fuerzas que apoyan la violencia?
 - ¿Está reduciendo el poder de los grupos que se benefician de la violencia?
 - ¿Está usted trabajando activamente en la construcción de confianza?
 - ¿Está usted promoviendo formas de comportamientos alternativos?Dibuje líneas rectas para mostrar estos factores.

La figura 4.5 que aparece en la siguiente página muestra el "mapeo" del impacto de un programa sobre las fuerzas que impulsan o promueven la violencia, en tanto que la figura 4.6 muestra su impacto sobre las fuerzas que promueven la paz.

ANÁLISIS DE IMPACTO SOBRE LOS FACTORES QUE APOYAN LA PAZ Y LA JUSTICIA

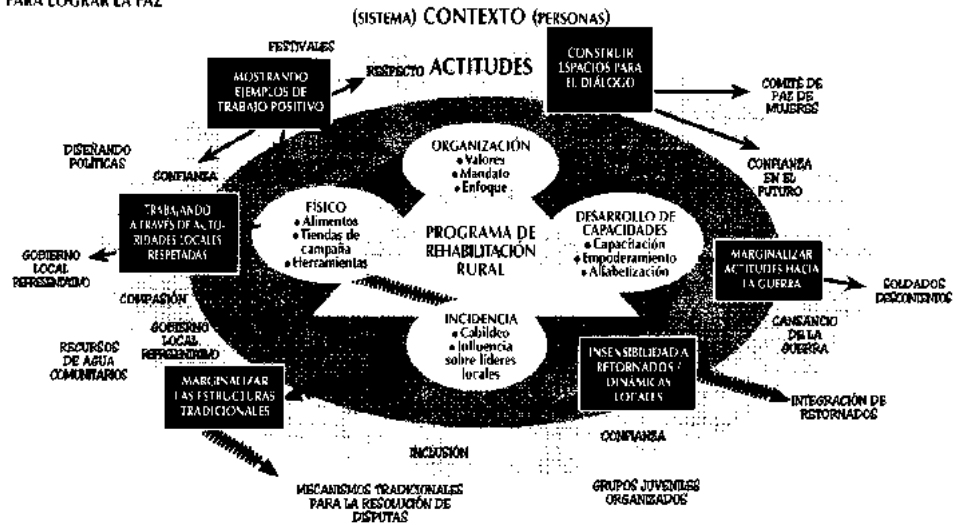
El segundo paso consiste en identificar los factores existentes que favorecen la paz, para después examinar el impacto real y potencial de su programa sobre éstos. Para poder hacer esto se repite el proceso anterior de la siguiente manera:

1. Con la misma situación en mente, ya bien definida, diseñe otro diagrama similar y haga una lista de los elementos más influyentes en la construcción de la paz y la justicia.
 - Bajo el contexto incluya dos subtítulos: "Grupos" y "Sistemas".Los sistemas pueden incluir procesos que vinculan a personas, y que son participativos y "empoderan" sistemas tradicionales para el manejo de conflictos.

FIGURA 4.5:
IMPACTO POTENCIAL SOBRE
LAS FUERZAS DE LA VIOLENCIA*



FIGURA 4.6:
IMPACTO POTENCIAL SOBRE LAS FUERZAS
PARA LOGRAR LA PAZ

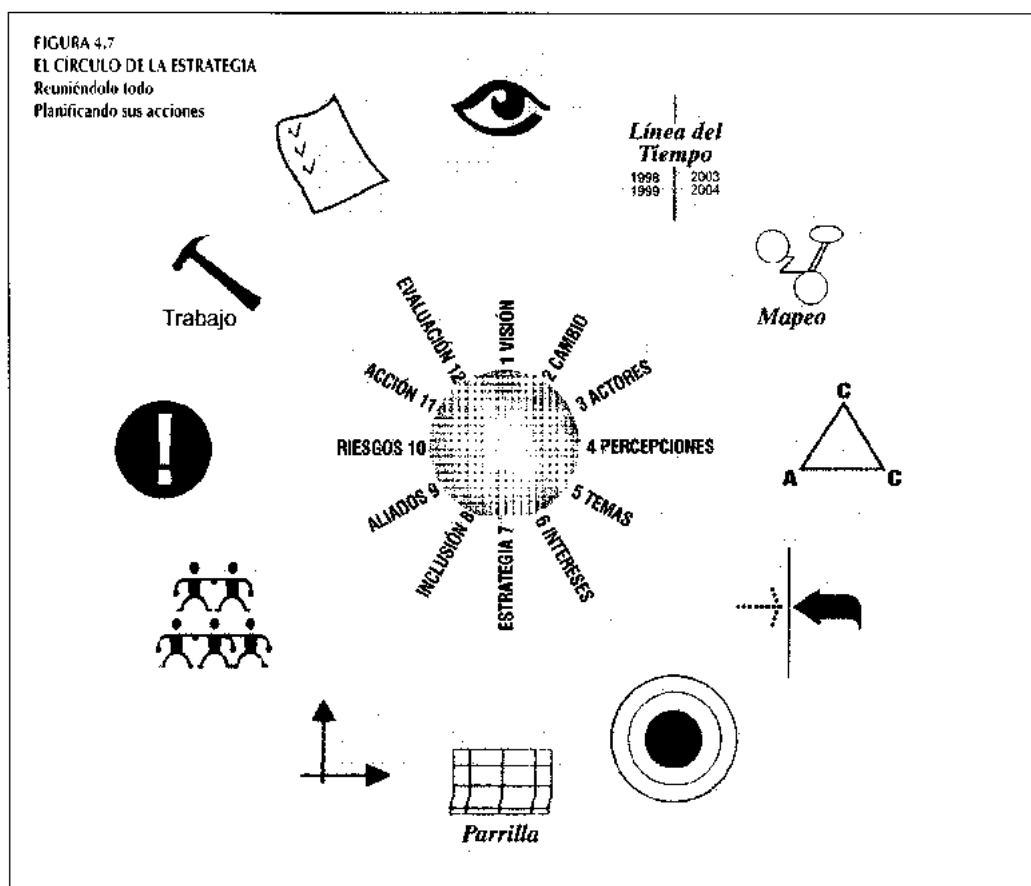


Los **Grupos** pueden incluir organizaciones que contribuyen ampliamente a la construcción de la paz, incluyendo negocios que necesitan de la paz para poder operar, ONG, proyectos específicos, etc.

- Bajo **actitudes** incluya, por ejemplo, la confianza, el entendimiento mutuo, la ausencia de prejuicios (si éstos se dan), especificando quién tiene estas actitudes si lo considera necesario.
- Bajo **comportamientos** incluya aquellas acciones que son incluyentes de los grupos hostiles y que construyen en colaboración, así como aquellos que explícitamente contribuyen a la construcción de la paz y la justicia (mediación, iniciativas

de medios de comunicación, proyectos que cruzan las fronteras del conflicto).

2. De la misma forma breve, describa los principales aspectos de su programa y escríbalos a mitad del diagrama.
3. Ahora identifique los vínculos entre su programa y las fuerzas que contribuyen a la paz y la justicia. ¿De qué forma está usted apoyando estas fuerzas?
 - Dibuje líneas sólidas para ilustrar las conexiones como en el caso anterior, para delinear tanto los mensajes como las conexiones directas e indirectas/ocultas. Añada palabras adicionales si lo considera necesario.



4. ¿En qué formas podría apoyar estos vínculos con el trabajo que ya existe o con nuevo trabajo?
- Indique lo anterior con un color/estilo diferente.
5. ¿De qué manera puede estar usted debilitando, sin quererlo, cualquiera de estas "capacidades locales para la paz"? Utilice una línea intermitente (como de rayo) para indicar esto. ¿Puede usted hacer algo al respecto?

El Circulo de la Estrategia

Ninguna acción o estrategia por sí misma puede lograr la paz. Es a través de la responsabilidad colectiva y de una combinación de acciones que realmente puede hacerse la diferencia.

El círculo de la estrategia (ver figura 4.7) es una forma de conjuntar todas las herramientas de análisis que vimos en el capítulo 2, así como las que vimos en este capítulo para identificar estrategias para la acción. Al trabajar en grupo con otras personas en su organización podrá hacer uso del círculo de la estrategia para aunar todos sus pensamientos y sus análisis, y para planificar estrategias y acciones específicas dirigidas a avanzar hacia su visión de largo plazo.

UNA COMBINACIÓN EFECTIVA DE ESTRATEGIAS

Las actividades numeradas en la figura 4.7 indican una serie de pasos en el análisis de conflictos que puede que desee experimentar. Posiblemente tenga que dejar de un lado la tarea principal de elaborar su estrategia cuando se involucre en estas actividades, ejercicios y piezas de investigación (quizá con otras personas), para después incorporar los resultados al círculo de la estrategia. Puede incluir cualquiera de los pasos que se detallan a continuación:



1. VISIÓN/OBJETIVO

- Examine nuevamente que es lo que realmente desea lograr.



2. CAMBIO

- ¿Qué o quién necesita cambiar para hacer posible lograr su objetivo?

● ¿Qué de este cambio se ha producido ya?
Dibujar una **línea del tiempo** (ver p.21-22) puede ayudar para mostrar tanto la historia de la situación como su posible futuro.



3. LOS ACTORES

- ¿Cuáles son las partes principales en esta situación?

Puede ser útil hacer un **mapeo** de la situación (ver pp. 22-25). Esto le ayudará a ver gráficamente quiénes conforman las partes y en que situación están en relación una a la otra. El mapeo puede también ayudarle a responder las preguntas de los numerales 5 y 6 que aparecen abajo.



4. PERCEPCIONES

- ¿Cuáles son las necesidades y temores de las partes?

● ¿Cómo percibe el problema cada una de las partes y cómo lo perciben las otras partes?
Puede utilizar el **triángulo ACC** (pp. 25-27) para analizar la situación.

- ¿Cuáles son las actitudes y el comportamiento de cada una de las partes y qué papel juegan en la situación?
- ¿Cuáles son los estereotipos, los prejuicios y percepciones de cada parte en relación con la otra parte?
- ¿Cómo describe la situación cada una de las partes?



5. TEMAS

- Además de los temas más obvios, ¿qué otros temas subyacen en el contexto?

● ¿Cuáles son las implicaciones particulares de estos temas y cómo afectan a cada una de las partes y a su posición en el conflicto?

Los temas que se mencionan y analizan en el capítulo 3 pueden ser relevantes en la mayoría de situaciones. Sin embargo, es probable tam-

bién que haya un número de temas o elementos de menor importancia en cada situación que valga la pena investigar.



6. INTERESES

- ¿Cómo se relaciona cada una de las partes con su objetivo?
- ¿Alcanzar su objetivo podría obstaculizar a otras partes en el logro de sus objetivos?

Quizá encuentre útil examinar todos los niveles del entendimiento que cada una de las partes tiene sobre la situación:

- ¿Cómo define cada parte sus intereses?
- ¿Cómo define cada parte los intereses de las otras partes?
- ¿Si las partes actúan de acuerdo con sus propios intereses, lograrán satisfacer sus necesidades?
- ¿Quién tiene un interés encubierto en continuar el conflicto?
- ¿Existen intereses comunes a los cuales puede usted apelar?
- ¿Quién podría bloquear el cambio que desea usted lograr?

Para ayudarse con este ejercicio puede referirse a la cebolla (p.28)



7. ESTRATEGIAS

- ¿Qué estrategias puede idear para que todo funcione en beneficio de su objetivo?

Ésta es una invitación a decidir sobre la manera en que sus intervenciones deben concretarse y sobre las áreas que necesita abordar.

Para llevar a cabo esta tarea puede serle útil acudir a un número de herramientas que introducimos en este capítulo, incluyendo la parrilla (ver pp. 67-69).



8. INCLUSIÓN

- ¿Cómo puede incluir los intereses, necesidades y los temores de otras partes en su estrategia?

- Una estrategia de largo plazo puede implicar muchas acciones. ¿Puede su estrategia ampliarse para incluir a otros sin comprometer sus objetivos o los de ellos o ellas?
- Puede ser que su estrategia sea más exitosa si tiene en mente no solamente su objetivo sino también sus relaciones con otras partes. Si usted construye buenos vínculos y relaciones con otras partes es probable que entiendan sus acciones mejor y le teman menos. Es posible que entonces descubra que aun cuando sus intereses y objetivos sean diferentes pueden ser compatibles.
- Si su estrategia intenta responder a las necesidades e intereses de otras partes, es probable que también éstas apoyen sus esfuerzos.



9. ALIADOS Y ALIADAS

- ¿Tiene usted el suficiente interés en común con otras partes como para formar una alianza?
- ¿Piensa que se podrían construir coaliciones más amplias para trabajar conjuntamente por un tiempo o un propósito específico?
- ¿Comparte con aliados potenciales objetivos, valores y formas de trabajar en un grado aceptable?
- Si trabajaran conjuntamente, podría usted llevar a cabo otros tipos de actividades o a más niveles de los que actualmente abarca?
- Si entra en una coalición, podría causar problemas con su propio trabajo o con el trabajo de sus contrapartes o socios?



10. RIESGOS

- ¿Existen riesgos que usted aún no ha contemplado?
- ¿Podría hacer que las cosas empeoren?
- Éste podría ser un momento propicio para hacer un análisis de "no hacer daño" (ver "mapeando" el impacto, p. 74): ¿cuáles son las fuerzas locales para la paz y la violencia y cómo puede usted apoyar a las primeras y no a las segundas?

- ¿Cómo puede poner a prueba su estrategia con un mínimo de riesgo?
- ¿Qué necesita para poder decidir si la estrategia funciona? Si puede probar partes de ésta o ponerla a prueba en pequeña escala puede después usarla a gran escala.



11. ACCIÓN

Este es el momento de poner en práctica la decisión que ha tomado con este método de definición de estrategias. Puede que sea útil dar un salto ahora a la parte 3 (p. 93) para poder guiarse según diferentes formas de acción. Sus acciones estarán basadas en la estrategia que ha identificado, adaptándola en la medida en que sea necesario a su situación particular.



12. EVALUACIÓN

- ¿Qué ha podido lograr?
- ¿Qué ha aprendido?
- ¿Cuál es ahora su objetivo?

Ésta es una oportunidad para introducir un nuevo círculo de la estrategia, habiendo ya avanzado en relación con el que tenía anteriormente.

VENCIENDO LOS OBSTÁCULOS


Este sistema de ideas se desarrolla mejor cuando participa un grupo de personas, ya sea de la misma organización o como parte de una red con objetivos y valores similares. También puede ser utilizado por individuos o grupos a lo interno de una organización, como preparación para introducir cambios en un programa. Sin embargo, es muy probable que la puesta en práctica de la estrategia constituya un reto, como lo muestra el ejemplo siguiente:

DESPUÉS DEL CÍRCULO DE LA ESTRATEGIA: UN EJEMPLO

MUSSANZI WA MUSSANGO, TÉCNICO EN RAYOS-X, TRABAJÓ CON EL CÍRCULO DE LA ESTRATEGIA CON UN GRUPO DE COLEGAS DURANTE EL CURSO DE TRABAJANDO CON EL CONFLICTO. ÉSTA ES SU EXPERIENCIA AL RETORNAR A NYANKUNDE, UN HOSPITAL REMOTO EN EL NORESTE DE LA REPUBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

- Al finalizar el curso regresamos, como Moisés en lo alto del Monte Sinai, con una tabla en nuestras manos (la estrategia que logré desarrollar durante el curso). En este proyecto identificamos claramente, con la ayuda de todas las herramientas, cuáles eran los problemas, los intereses y percepciones de las partes en conflicto, así como los objetivos, las metas, las acciones y estrategias, los riesgos y los tiempos para los próximos cinco años (1997-2002).
- Desafortunadamente, al igual que con Moisés, fue necesario "romper la tabla" debido a muchos problemas. El primer obstáculo provino de mi propia organización, que rechazó el proyecto alegando que no concordaba con sus objetivos médicos.
- Por "rechazo" quiero decir lo siguiente: los miembros en la Reunión General Anual de mi organización (Centro Médico Evangélico) son personas de latitudes tan lejanas que no conocen la realidad (el conflicto tribal) que enfrentamos diariamente en el hospital.
- Desafortunadamente, no fui invitado a explicar el proyecto que traía del Reino Unido. De ahí que no entendieran por qué un centro médico podría involucrarse en este nuevo campo de la "resolución de conflictos". No entendían tan siquiera por qué el personal de entonces me había enviado al curso Trabajando con el conflicto. Finalmente, debido al malentendido decidieron, como lo anoté antes, que este proyecto "no concordaba con sus objetivos médicos".
- El segundo obstáculo provino de las personas que se estaban beneficiando del conflicto local. Cuando descubrieron que estaban perdiendo en sus intereses acusaron a nuestro equipo frente al nuevo líder

- diciendo que estas personas se estaban presentando como hacedoras de paz cuando eran en realidad instigadores del odio tribal contra la población.
- Era una cuestión de carácter antropológico. En nuestra área la gente cree que si alguien habla acerca de algo esto ocurrirá con seguridad. Piensan entonces que la solución es evitar hablar sobre cuestiones negativas. *Quand on parle du loup, on voit sa queue* (Cuando se habla del lobo se le ve la cola), como dicen en francés.
 - Por ejemplo, algunas tribus en RDC (Centre Médical Evangélique), incluyendo la mía, consideran que si hablan de desnutrición en presencia de niños y niñas, éstos y éstas adquirirán esa terrible enfermedad. Por eso es tan difícil en estas comunidades, aun en el día de hoy, que los trabajadores de la medicina convencan a la población de que está equivocada.
 - En este mismo sentido he dicho que, al inicio de CRC, la gente nos acusaba pensando que nuestro equipo era instigador del odio tribal. Afortunadamente han descubierto que se equivocaban.
 - Personas con influencia escribieron varias cartas a los líderes políticos y al personal del hospital (cartas anónimas). Pasamos tres meses realmente malos (de agosto a octubre de 1997). Éstos líderes en vano intentaron arrestarnos o secuestrar a los líderes del equipo, lo que no pudieron hacer por falta de pruebas. Hemos descubierto que cuando se hace lo correcto el mismo Dios estará de nuestro lado. ¡Y ocurrió el milagro!
 - Los líderes políticos decidieron invitar a nuestro equipo a un seminario de una semana para mostrar sus intenciones (posteriormente nos anunciaron que era un truco, porque querían saber si todas esas acusaciones eran fundadas). Al finalizar el seminario los líderes no solamente habían descubierto lo positivo de esta capacitación, sino también que estábamos desarrollando el mejor trabajo que este país necesitaba, habiendo estado en confrontación permanente desde su independencia, hace ya 40 años. Éste fue el final de las cartas anónimas y finalmente las puertas se abrieron para nosotros.
 - Miembros de la Reunión General Anual me pidieron organizar este proyecto (Centro para la Resolución de Conflictos) como una organización independiente y nueva, a manera de no desestabilizar el hospital. Actualmente estamos trabajando como una ONG independiente, no bajo el "paraguas" pero sí en colaboración con la organización "madre": el Centro Médico Evangélico. Hoy nos sentimos complacidos y complacidas de estar ayudando a este país. Hemos encontrado algunos libros muy útiles: *la Biblia, el Corán, Les conflits: origines et causes (Los Conflictos, sus orígenes y causas)* y estamos escribiendo nuestros propios folletos: *Gestion des conflits d'adolescence (Manejo de conflictos en adolescentes), Gestion des conflits conjugaux ("Manejo de conflictos maritales")*.

 Algunas veces, uno de los retos más difíciles que enfrentan los y las profesionales de este campo que creen que es importante abordar los conflictos en sus sociedades, es su propia organización. Hay otros riesgos, como el reducir el efecto negativo de otras organizaciones que trabajan en la misma área pero que no son capaces de enfrentar o rehusan aceptar el hecho de que están contribuyendo a la violencia. El próximo capítulo sugiere algunas formas de enfrentar estos retos

NOTAS

1. Adaptado de Approaches to Community Relations Work (Enfoques de trabajo sobre relaciones comunitarias), de Mari Fitzduff, folleto de CRC No. 1, Consejo de Relaciones Comunitarias, Belfast, 1993.
2. Joining People in their Struggle Against Poverty (Unión donos a la gente en su lucha contra la pobreza) Informe Anual 1997-1998, Asociación Afgana de Desarrollo.

5. INFLUENCIANDO LAS POLÍTICAS

Llevando con salud su organización

RESUMEN. Es vital que otras personas vayan con usted en la misma dinámica del desarrollo de sus ideas, y que les escuche al tiempo que les persuade. El capítulo 5 sugiere algunas formas de ayudar a su organización a repensar nuevamente su papel en relación con el conflicto y de empezar a ajustar sus políticas y prácticas en concordancia con este papel.

Introducción

Una persona que trabaja individualmente, sin el respaldo de una organización o grupo, es poco probable que logre tener un impacto significativo en cualquier conflicto político o social. Se necesitan recursos de muy diverso tipo para asegurar la continuidad y la sostenibilidad. Pero en algunos casos puede ser preferible trabajar individualmente a trabajar con y ser parte de una organización que no es capaz de enfrentar los conflictos que tiene o que se opone a enfrentarlos. RTC cuenta con considerable experiencia de ejemplos que muestran que personas altamente capaces que han participado en el curso Trabajando con el conflicto han retornado a sus organizaciones motivadas y confiadas, para después frustrarse al punto de abandonar éstas. Si la gerencia no desea enfrentar estos aspectos puede entonces que utilice una gama de estrategias defensivas, que generalmente contemplan la promoción de la gente a puestos administrativos o incluso el despido.

La clave es trabajar "con la semilla" en su organización para poder:

- Sensibilizar primero a quienes definen las políticas y a otras personas con influencia en temas vinculados con el conflicto.
- Apoyarles para replantear y reajustar sus políticas a la luz de la dimensión del conflicto.

Esto se aplica tanto si usted es el director o directora o quien diseña las políticas, como si trabaja a nivel de base. Sugerimos que, continuando con los pasos que ha dado para desarrollar una estrategia de abordaje del conflicto, considere ahora el desarrollo de una estrategia para cambiar las políticas de su organización, utilizando todas sus fortalezas. Al hacer esto estará dando un importante paso hacia adelante en su trabajo por la paz. Es muy posible que esta tarea sea difícil y con frecuencia puede parecerle que es como tratar de caminar a través de una pared. Sin embargo, una organización no es una estructura inanimada. Está formada por personas y las personas pueden hacer y hacen los cambios.

UN EJEMPLO DE CAMBIO

Una trabajadora de base de una agencia internacional asistió a un curso de Trabajando con el Conflicto, donde se dio cuenta de que su organización estaba ignorando el tema de conflicto, aun cuando trabajaba en medio de éste en varios países. Decidió entonces escribir un documento explicando las razones que ella consideraba fundamentaban la necesidad de replantearse sus políticas. Presentó el documento al personal de la oficina central, empezando por aquellas personas que ella sabía que simpalizarían con la idea. Como resultado de esto, se pidió a todo el personal de campo de los programas de la organización que analizaran de nuevo su trabajo en el marco del conflicto actual y potencial y que prepararan estudios de caso sobre su experiencia. A esto siguió un taller para compartir las experiencias y sacar algunas conclusiones sobre la política futura de la organización en el campo y en la oficina central. Desde entonces la organización ha desarrollado una dimensión de investigación sobre la conflicti-

*Devagar se vai ao longe,
Lentamente se llega
muy lejos.*

BRASIL

EL ÁRBOL DE VALORES

¿QUÉ ES?

► Un método rápido para hacer explícitos los valores de una organización.

PROPÓSITO

► Clarificar las bases de la selección de una organización sobre sus políticas y acciones.

¿CUANDO UTILIZARLO?

► Cuando se re-examinan políticas específicas o de estrategia

► Al enfocarse en una variedad de valores que van más allá de su organización

► Cuando hay conflictos sobre prioridades

¿CÓMO UTILIZARLO?

► Es esencialmente una actividad de grupo. Empezar con un ejercicio de construcción de visión (ver capítulo 4, p. 61) y extraiga valores clave de esa visión.

Explore abiertamente las áreas de desacuerdo, sin sentir la necesidad de estar de acuerdo con todo.

vidad en conjunto con otras agencias y ha definido como prioridad para el personal de la oficina central la sistematización del aprendizaje sobre conflictos y la retroalimentación al campo.

Existe otra dimensión relacionada con el trabajo sobre políticas que es igualmente importante. Ya es suficientemente difícil cambiar la forma en que la organización propia trabaja, pero es aún más difícil cambiar la forma en que trabajan otras organizaciones. Mientras más profundice en el análisis más se dará cuenta de lo crucial que es el ejercer influencia en otras personas y organizaciones. Pueden ser organizaciones que trabajen al mismo nivel que usted o que operen a otros niveles, nacional o internacionalmente, por ejemplo, y que tienen un efecto en lo que usted hace o en la gente con la que usted trabaja. Incluso cuando no constituye el enfoque principal de este capítulo, es importante tener esto en cuenta al pensar en la orientación y las capacidades de su propia organización. En el capítulo 6 abundamos más sobre este aspecto de cambio de políticas.

Cómo utilizar este capítulo

Este capítulo introduce un número de herramientas que pueden ayudarle en el proceso de replantear y darle nueva forma a las políticas organizacionales. Estas herramientas le brindan diferentes perspectivas sobre la política organizacional en relación con la conflictividad. Pueden ser utilizadas de manera independiente o en el orden que aquí tienen. Pueden también combinarse con algunas de las herramientas que presentamos en el capítulo 4.

- **EL ÁRBOL DE VALORES: ¿QUÉ ES LO QUE DEFENDEMOS?** Explora los valores organizacionales e institucionales e invita a reflexionar sobre éstos en relación con las políticas y la práctica, tanto a lo interno de la organización como fuera de ella.
- **EXPECTRO DE OPCIONES ESTRATÉGICAS:** Ofrece una gama de opciones para trabajar

en situaciones de conflicto y elucida nuevas ideas sobre papeles operacionales alternativos para las organizaciones en el marco de diferentes situaciones.

- **LISTADO DE VERIFICACIÓN DE ONG TRABAJANDO EN ÁREAS DE CONFLICTO:** Ofrece un medio de evaluar la relación del trabajo existente con los conflictos en el área, y puede conducirle a nuevos pensamientos sobre políticas.
- **ESTIMANDO LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL:** Brinda un medio para establecer lo que una organización necesita si va a desarrollar y mantener un trabajo serio sobre los conflictos.
- **AYUDA A LOS INDIVIDUOS A CAMBIAR:** Ofrece asesoría sobre la forma de relacionarse con personas que podrían desear bloquear cualquier movimiento que usted haga.

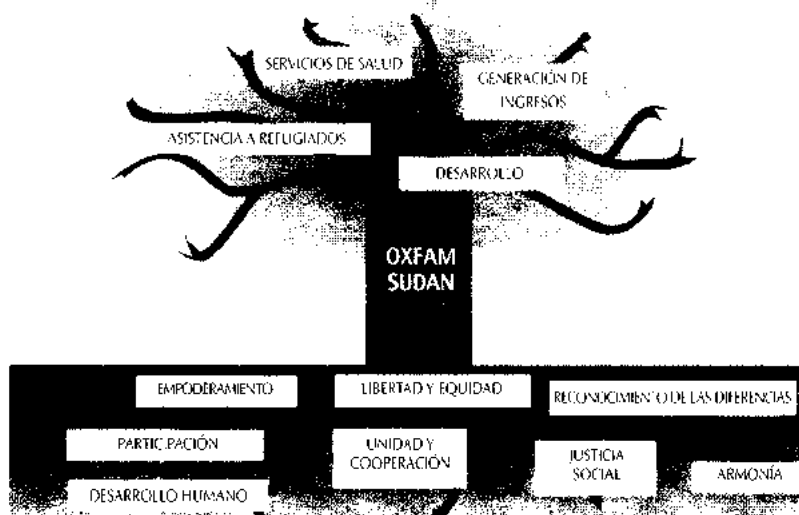
El Árbol de Valores: lo que defendemos EXAMINANDO Y COMPARTIENDO VALORES

Como en el caso de los individuos, las organizaciones son con frecuencia resistentes a examinar sus valores y les es más fácil simplemente continuar con el trabajo. Es frecuente encontrar que parece haber muy poco tiempo para desarrollar ese tipo de actividades.

Sin embargo, dado que todas las acciones y estrategias de las organizaciones están basadas en sistemas de valores —explícitos o implícitos— y dado que los conflictos suelen revelar inconsistencias y divisiones en momentos críticos (justo cuando usted desea “seguir adelante”), hay ventajas en hacer explícitos los valores en la medida en que ayudan a clarificar los principios subyacentes de una organización o las justificaciones de una política.

Los valores pueden brindarnos inspiración y apuntalar nuestro compromiso, así que es importante recordar, tanto a los individuos como a las organizaciones que trabajan en áreas de conflicto, cuáles son sus aspiraciones originales y los valores que subyacen en sus visiones por la paz.

FIGURA 5.1: EL ÁRBOL DE VALORES
UN EJEMPLO



El árbol de valores es un método simple para ayudar a los miembros de un grupo a articular valores comunes y a construir bases éticas para las actividades del grupo. Esta herramienta permite a los miembros de un grupo discutir sus diferencias e identificar la riqueza que su diversidad ofrece para ser incorporada a un núcleo común.

Esta herramienta fue diseñada por Oxfam GB en Sudán, cuando su equipo pasó por un proceso de examen de sus valores centrales en un taller con RTC. Después de un ejercicio de visión, el grupo hizo un listado de todos sus valores centrales y acordó lo que deseaba incluir —una tarea compleja en sí misma. Fue entonces cuando visualizaron la idea de un árbol de valores (ver figura 5.1).

El tronco del árbol es la organización misma; las ramas representan sus programas y las raíces son los valores que informan y nutren a la organización y sus actividades. Para poder explorar las relaciones y la importancia relativa de estos valores el grupo pasó algún tiempo dividido en grupos pequeños para analizar la manera de situar los valores en el diagrama de las raíces. Después compartieron sus resul-

tados. En su momento, esto brindó las bases para una declaración más amplia de valores para la organización, la que escribieron al finalizar el ejercicio.

Al ilustrar el árbol de valores es importante notar que los frutos del programa caen hacia la tierra y nutren las raíces y valores.

- ¿Sucede esto en la práctica?
 - ¿Las actividades que usted realiza tienen el efecto de reforzar sus valores o los contradicen?
 - ¿Cómo cambiaría esto si fuera necesario?
- También es útil hacerse las siguientes preguntas:
- ¿Encarna realmente su organización los valores identificados?
 - ¿Cómo se visualiza lo anterior en la práctica?
 - ¿Qué haría falta para que la interiorización de esos valores en su organización fuera más coherente y a la vez realista?
 - ¿Nos ven otros y otras de esa forma?
 - ¿Qué diferencia hace esto para la organización?

Es fundamental que la gente que trabaja en forma práctica para promover los cambios se dé el tiempo para reflexionar sobre sus valores y para tratar de acercarse más a la con-

ESPECTRO DE OPCIONES ESTRATÉGICAS

¿QUÉ ES?

► Una gama de opciones de políticas para organizaciones que trabajan en conflictos.

PROPOSITO

► Brindar un marco para clarificar las opciones futuras.

¿CUÁNDO UTILIZARLO?

► Cuando la situación externa cambia y usted necesita tomar decisiones acerca de su estrategia futura global.

► Al analizar la efectividad de las opciones que su organización ha tomado en el pasado reciente.

¿CÓMO UTILIZARLO?

► Involucra al personal interesado. Las diferentes perspectivas pueden ser instructivas.

© Lieber dr Spatz in Hang ans Tuve uf em Dach.

Es mejor tener en nuestras manos algo de poco valor que tener algo grande solamente en nuestros sueños.

SUIZA

DECLARACIÓN DE VALORES: COOPERACIÓN PARA LA PAZ Y LA UNIDAD (CPAU)

La Cooperación para la Paz y la Unidad fue creada en octubre de 1996 por un grupo de afganos amantes de la paz, trabajando con varias agencias de cooperación en Afganistán. El CPAU es un movimiento de gente afgana que promueve la construcción de la paz a través de la educación y la acción en Afganistán. Ofrece capacitación y asesoría en manejo de conflictos y está procurando la restauración de valores básicos y la recuperación de valores básicos nacionales y tradicionales en dicho país. El CPAU cree firmemente que:

- La violencia no es una solución a ningún problema.
- La participación a todos los niveles, las prácticas de respeto mutuo, la crítica constructiva y la provisión de iguales oportunidades para mujeres y hombres son elementos fundamentales en los asuntos de todas las sociedades.
- Las personas deberían tener derecho de elegir a sus líderes políticos en forma libre y debe permitirseles practicar diferentes creencias políticas y religiosas.

El CPAU está trabajando por un mundo libre de discriminación de cualquier naturaleza, en el cual todas las personas tengan el derecho al desarrollo social, incluyendo servicios básicos de salud y educación. El CPAU cree que todas las personas tienen el derecho de desarrollar su propia identidad sin temor alguno.

creación de valores comunes con sus grupos. Este tipo de ejercicio se desarrolló en Afganistán por parte de trabajadores en desarrollo que perseguían acordar un conjunto de valores comunes, lo que les llegó a formular la Declaración de valores.

Espectro de opciones estratégicas

La mayoría de organizaciones encuentra difícil adaptarse a los cambios rápidos que caracterizan a una situación de conflicto. Es frecuente ver que las respuestas que se dan a estas si-

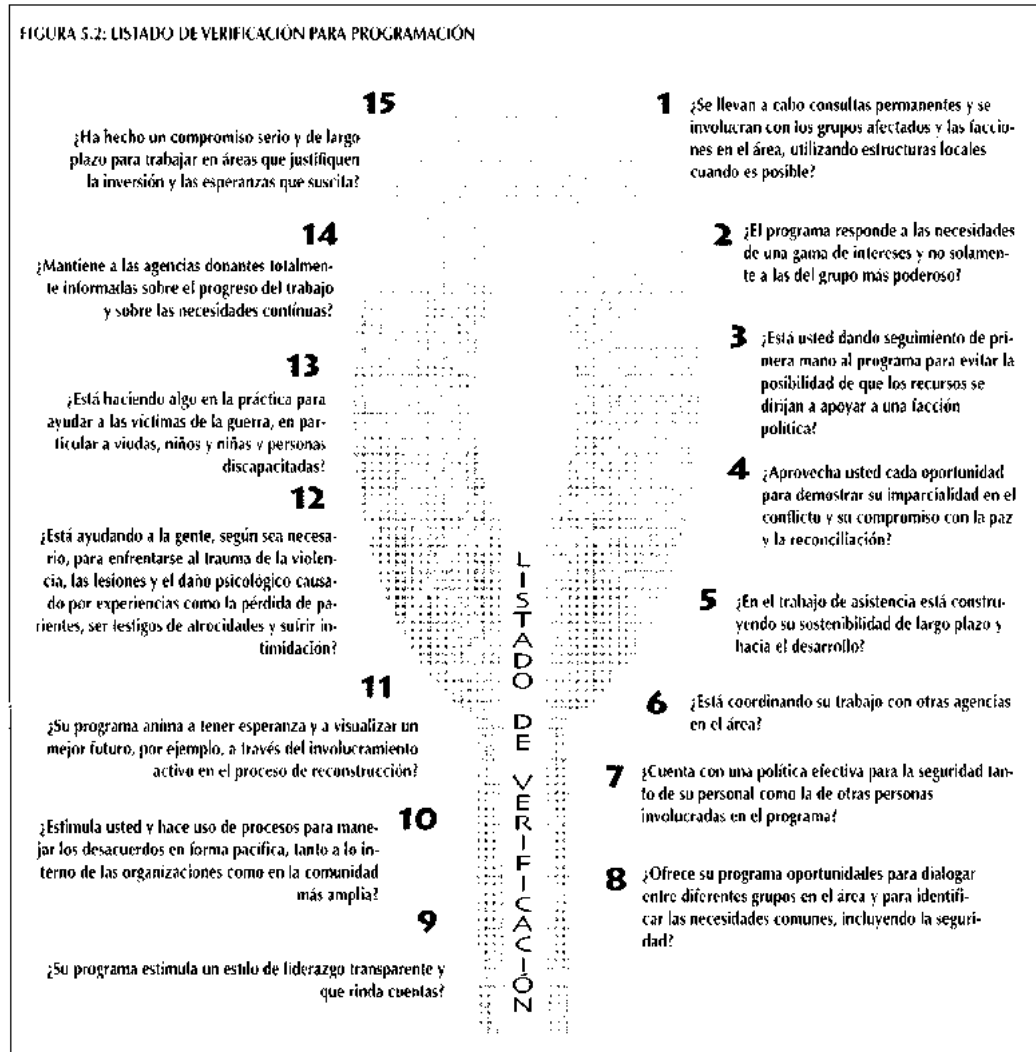
tuciones no se basen en un análisis de fondo o en un entendimiento de las implicaciones del conflicto ni de las oportunidades que pueden existir en su abordaje. Incluso, en el caso de que sí exista un análisis o un entendimiento de estos elementos, rara vez éste es articulado y se pierden así muchas oportunidades de obtener aprendizajes. La tabla 5.1 que presentamos a continuación contiene una lista de opciones disponibles para las organizaciones que trabajan en áreas de conflicto o de crisis (ver fases del Conflicto, p. 19).

TABLA 5.1: ESPECTRO DE OPCIONES ESTRATÉGICAS EN ETAPAS DE CONFRONTACIÓN O CRISIS

RETIRO	REACCIÓN	ADAPTACIÓN	APOYO	INTERVENCIÓN
La organización decide retirar todos los componentes de su operación, consciente de que quedarse o retirarse implica una declaración y tiene sus consecuencias.	El programa continúa con los mismos objetivos, haciendo los cambios que son necesarios para continuar, tales como la negociación de permisos de viaje con grupos armados así como con representantes de gobierno.	El programa es analizado de nuevo de manera consciente, para lograr un impacto balanceado y diferenciado y para adaptarlo en función de asegurar la equidad y la participación de los grupos polarizados.	Se buscan las iniciativas locales y se apoyan aquellas que abordan activamente el conflicto, dirigidas a prevenir su escalamiento o a mejorar la comunicación y las relaciones entre los grupos.	La organización interviene activamente en el conflicto, ofreciendo vínculos con la mediación internacional, capacitación o recursos para "nivelar el campo de juego", u otras opciones de este tipo.

Frecuentemente, quienes hacen las políticas asumen que existen sólo dos opciones programáticas reales cuando se enfrentan con los conflictos violentos: quedarse o irse. Al introducirnos en el "espectro" es también frecuente que se produzca alguna sorpresa seguida de un reconocimiento de que las opciones indicadas en el mismo reflejan lo que las agencias están haciendo en la realidad, aun cuando no articulen sus estrategias en esa forma.

Este tipo de análisis ha sido diseñado teniendo en mente a organizaciones externas que generalmente ofrecen sus servicios en una situación que está en una fase de confrontación o de crisis (ver p. 19, fases). Es importante notar que no implicamos aquí que exista una "forma correcta" de hacer las cosas. No existe la opción óptima ni la peor. Cada situación tiene sus propias características únicas y requerirá de una respuesta única. Por ejemplo: "Re



ESTIMANDO LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL

¿QUÉ ES?

► Un medio rápido para establecer lo que una organización necesita si va a llevar a cabo un trabajo sostenido sobre conflictos.

PROPÓSITO

► Identificar aspectos de una organización que necesitan ser fortalecidos.

¿CUANDO UTILIZARLO?

► Cuando está pensando en iniciar un nuevo programa o en ampliar uno que ya existe.

¿CÓMO UTILIZARLO?

► Con la dirección, como una herramienta para identificar necesidades futuras en relación con la planificación estratégica.

► Con todo el personal, como una forma de recoger información e identificar diferentes puntos de vista.

“tirarse” puede ser un acto deliberado y publicitado que persiga evitar la complicidad y que abre camino para el trabajo de incidencia para llamar la atención a un estado de cosas intolerable. Puede también ser una retirada precipitada de una organización que no ha hecho planes de emergencia y desea salvar a su personal extranjero a toda costa. Lo que siempre es sumamente importante es que la respuesta se base en un análisis concienzudo y que tanto sus consecuencias intencionales como las que no lo son hayan sido consideradas.

Listado de verificación para organizaciones trabajando en áreas de conflicto

ASESORÍA DE PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN ÁREAS DE CONFLICTO

El listado de verificación que aparece en la figura 5.2 representa una herramienta para evaluar la relación de un programa con los conflictos en una área determinada. Fue desarrollada en Pakistán para ONG afganas, en un taller en 1994 facilitado por RIC y la Unidad de Reconstrucción y Desarrollo de Pos-Guerra de la Universidad de York.

Las preguntas pueden ser usadas conjuntamente como un listado de verificación para revisar la orientación, efectividad e impacto de un conflicto en un programa particular. Su propósito es clarificar la posición de su programa en relación con el conflicto en el que está trabajando, destacar preguntas sobre las políticas del programa y agudizar el pensamiento sobre áreas específicas de actividad que deben ser abordadas. Cuando el personal de su organización se esté haciendo preguntas sobre la forma en que la construcción de la paz puede ser implementada en la práctica, este ejercicio puede ser de utilidad. Un primer paso consiste en decidir si éstas son las preguntas adecuadas en su situación o si es necesario añadir o quitar algunas para adecuarse a su caso particular.

Si decide usar las preguntas tal y como aparecen puede obtener una idea general de su programa respecto al conflicto contando el

número de respuestas a las que responde sí y no. Una persona de Afganistán plantea la siguiente clasificación. ¿Está usted de acuerdo con ésta? ¿Por qué no mejorarla?

- DESCONOCIMIENTO DEL CONFLICTO:** si su respuesta es “no” a las 15 preguntas.
- CONOCIMIENTO DEL CONFLICTO:** si su respuesta es “sí” a 1-5 del total de las preguntas.
- REACCIONA ANTE EL CONFLICTO:** si su respuesta es “sí” a 6-10 de las preguntas.
- CONSTRUCCIÓN DE PAZ:** Si su respuesta es “sí” a 11-15 de las preguntas.

Estimando la capacidad organizacional

¿QUÉ NUEVAS FORTALEZAS NECESITAMOS DESARROLLAR?

Las preguntas que aparecen en la tabla 5.7 se refieren a cuatro áreas diferentes de capacidades que deben ser consideradas por una organización que trabaja en un área afectada por el conflicto:

- El **CONTEXTO**.
- La **ORGANIZACIÓN** misma.
- El **PROGRAMA**.
- Las **RELACIONES** con otras organizaciones.

Al considerar estas preguntas las organizaciones identificarán áreas de debilidad en las que es necesario desarrollar nuevas capacidades, así como áreas de fortalezas que brindarán bases sólidas para trabajar sobre el conflicto. Es importante que cualquier organización que trabaja en una área afectada por el conflicto considere el efecto que puede tener sobre la situación. Estas preguntas pueden ayudar a identificar el efecto que podría darse.

Esta herramienta puede ser utilizada conjuntamente con el Diagrama de Radar que aparece más abajo para tener una representación gráfica de la capacidad organizacional.

DIAGRAMA DE RADAR

Las respuestas que se dan a las preguntas presentadas en la tabla 5.2 pueden ilustrarse grá-

Tabla 3.2: ESTIMANDO LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL

CONTEXTO	ORGANIZACIÓN
<p>1. ANÁLISIS DE CONFLICTO ¿Cuenta su organización con un análisis claro de la situación? ¿Incluye este análisis la historia, las dinámicas actuales y el examen de lo que podría pasar en el futuro?</p> <p>2. POSICIONAMIENTO EN EL CONFLICTO ¿Tiene su organización un claro sentido de su propia posición en el conflicto y de su relación con las otras partes involucradas?</p> <p>3. IMPLICACIONES POLÍTICAS ¿Está su organización consciente de las implicaciones políticas, directas e indirectas, de su programa o programas?</p> <p>4. BALANCE/EQUILIBRIO ¿Hasta qué punto trabaja su organización con personas vinculadas con las diferentes partes en el conflicto con los diferentes grupos étnicos, religiosos, de clan, de género, edad o de clase en la sociedad?</p> <p>5. ENTENDIMIENTO COMPARTIDO ¿Todo el personal de su organización está consciente de su posición en el conflicto? ¿Que tan ampliamente es comprensible esa posición por la comunidad y por las diferentes partes en el conflicto?</p>	<p>6. VISIÓN CLARA ¿Tiene su organización una visión y valores claros y un claro sentido de su misión?</p> <p>7. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ¿Cuenta su organización con políticas y procedimientos bien articulados para el programa?</p> <p>8. ESTILO DE DIRECCIÓN ¿Está clara su organización sobre el estilo y los principios de dirección que desea? ¿Evalúa el desempeño de la dirección o gerencia en esos términos?</p> <p>9. DELEGACIÓN ¿Hasta qué punto delega autoridad su organización? ¿Cómo calificaría usted el grado de consulta que se lleva a cabo sobre las decisiones importantes?</p> <p>10. RECURSOS HUMANOS ¿Maneja su organización sus recursos humanos con efectividad? ¿Cuenta con una política de género? El personal se siente valorado y apoyado?</p> <p>11. FINANZAS ¿Está su programa financiado en forma independiente del conflicto? ¿Que tan transparente es su política de financiamiento?</p>
<p>CAPACIDAD ORGANIZACIONAL</p>	
PROGRAMA	RELACIONES
<p>12. CONSISTENCIA ¿Las metas y objetivos del programa son consistentes con su visión, valores y misión?</p> <p>13. ANÁLISIS DE NECESIDADES Y CAPACIDADES LOCALES ¿El programa hace uso de habilidades y conocimientos locales? ¿Responde a las necesidades articuladas por los grupos locales (y por las mujeres en particular)?</p> <p>14. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES LOCALES ¿Qué tanto fortalece su programa las capacidades locales para la paz?</p> <p>15. INVOLUCRAMIENTO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS ¿Están todos los grupos de interés involucrados en la planificación e implementación de sus programas? ¿Cuál es su nivel de participación?</p> <p>16. EVALUACIÓN ¿Qué tan efectivo es el monitoreo y evaluación de su programa?</p> <p>17. SOSTENIBILIDAD ¿Qué tan sostenible es su programa en términos financieros, institucionales y en cuanto a conocimientos/información?</p>	<p>18. INCIDENCIA ¿Tiene su programa un componente de incidencia? ¿Su trabajo de incidencia está coordinado con el de otras organizaciones?</p> <p>19. EQUIDAD Y DEPENDENCIA ¿Constituye su organización relaciones de equidad con sus contrapartes?</p> <p>20. COLABORACIÓN INTERAGENCIAL ¿Cuenta su organización con una política de coordinación con otras agencias? ¿Es esta efectiva?</p>
<p><small>SACADO DE UN MODELO ORIGINAL IDEADO POR KOENRAAD VON BRABANT</small></p>	

Un lobo puede tener colmillos afilados, pero no puede cazar si no es capaz de correr con rapidez.
ANÓNIMO

FIGURA 5.3:
EJEMPLO DE UN DIAGRAMA
DE RADAR YA COMPLETADO

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD
ORGANIZACIONAL. ONG Internacional
Cuerno de África, Foro de Personal

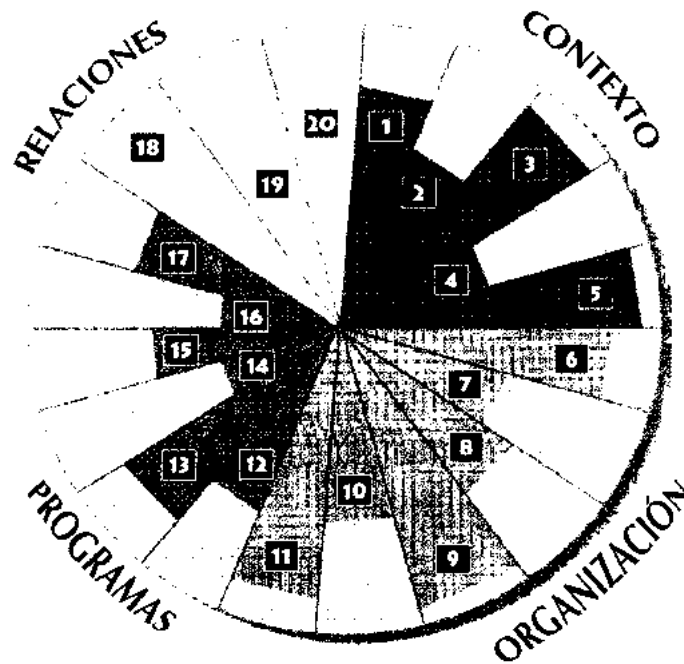


DIAGRAMA DE RADAR

¿QUÉ ES?

► Un despliegue gráfico de las fortalezas y debilidades organizacionales.

PROPÓSITO

► Identificar áreas de prioridad para el desarrollo de capacidades.

¿CUÁNDO UTILIZARLO?

► Durante la planificación y la evaluación, antes de involucrarse en el trabajo relativo a conflictos.

ficamente utilizando el diagrama del radar (figura 5.3) que se presenta en la página anterior. Este diagrama ilustra claramente dónde se ubican las fortalezas y debilidades organizacionales.

Si esta herramienta es utilizada cada pocos meses, la misma mostrará los cambios que han tenido lugar durante el período. El utilizarla con regularidad puede ser una buena forma de sacar a la luz los puntos de vista del personal, a diferentes niveles, sobre el lugar donde descansan las fortalezas y debilidades de la organización. Es una herramienta participativa que facilita que las personas plasmen sus percepciones sobre la marcha de la organización en cada una de sus áreas de actividad.

● **PASO 1.** Revise las preguntas: ¿son éstas las áreas que se aplican en su caso? Escríbalas nuevamente y simplifíquelas de ser necesario.

● **PASO 2.** Haga cada pregunta en relación con su organización. Llene la sección que sea aplicable del diagrama de radar sobre la evaluación realizada por las personas que han participado en el ejercicio. Si pone colores diferentes para las diferentes áreas (contexto, organización, etc.) se le hará más fácil visualizar las áreas significativas de fortalezas y debilidades.

Si mira de nuevo el diagrama de radar notará que las áreas clave de debilidad son la 4, la 7, la 14 y la 16. Éstas son las áreas de balance, sistemas y procedimientos, fortalecimiento de capacidades locales y evaluación (de acuerdo con el listado de verificación de la tabla 5.2). Esto puede entonces ser la base sobre la cual se construyan los planes para desarrollar capacidades en estas áreas. También es importante relevar áreas de fortaleza y mantenerlas y consolidarlas.

CONSTRUYENDO CAPACIDADES Y FORMAS DE ASOCIACIÓN

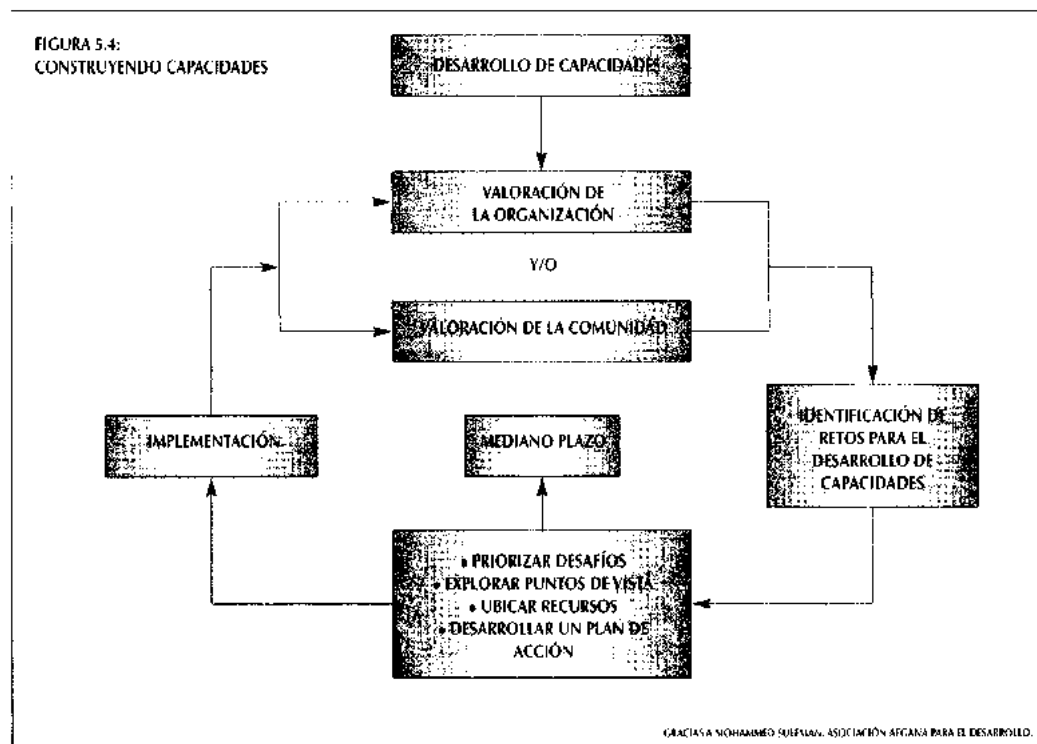
En algunos casos RTC, en el pasado, cometió el error de trabajar casi exclusivamente con individuos en el fortalecimiento de sus habilidades para el trabajo relacionado con el conflicto, sin tomar en cuenta adecuadamente la capacidad de sus organizaciones para poner en práctica esas habilidades en un período de tiempo determinado y para resistir las tensiones que esto puede generar. Añadir nuevas políticas y acciones a una organización que tiene por ejemplo estructuras y un liderazgo débil puede conducir fácilmente a la desmoralización y, en el caso de organizaciones más pequeñas, incluso a la desintegración.

El término "construcción de capacidades" o "desarrollo de capacidades" se ha puesto de moda, y a su alrededor se han desarrollado una variedad de significados. En términos generales se relaciona con el fortalecimiento de las cualidades, las capacidades, las habilidades y

recursos, tanto de los miembros individuales del personal de una organización como de las organizaciones mismas. Es, por lo tanto, un proceso continuo que responde a las condiciones cambiantes en la sociedad y a lo interno de la misma institución. El trabajo sobre conflictos crea nuevas necesidades de habilidades y conocimiento, en tanto que las organizaciones mismas necesitan constantemente fortalecerse y desarrollarse.

La figura 5.4 que presentamos abajo muestra una visión del proceso de implementación del desarrollo de capacidades en una organización o una comunidad. Ilustra un proceso secuencial que va en la dirección del reloj, del primer paso, valoración de la organización o de la comunidad en cuestión, a la implementación y a una nueva valoración de necesidades. En nuestra experiencia, es necesario prestar una atención especial al establecimiento de procedimientos efectivos para la toma de decisiones

FIGURA 5.4:
CONSTRUYENDO CAPACIDADES



© Chalaka bakha
nkhuku singatole.
Lo que un pato no se
ha podido tragar
menos lo puede
tragar un pollo.

MALAWI



y para un rendimiento de cuentas claro y transparente por parte de todas las personas que trabajan para la organización –especialmente del liderazgo. Sin estos procedimientos la calidad del trabajo relacionado con la conflictividad y todas las demás formas de trabajo son difíciles de sostener y pierden su coherencia.

Ayudando a los individuos a cambiar FORMAS DE INCORPORAR A INDIVIDUOS CLAVE EN EL PROCESO

La introducción de cambios en una organización puede ser un proceso difícil y frustrante. Tan importantes como las estrategias que usted desarrolla para lograr cambios en un programa son las estrategias que emplea para estimular a la gente a escucharle con mente abierta sobre los cambios que desea hacer y a aceptar que esos cambios son necesarios.

Esto no significa imponer sus opiniones sobre otra gente, sino encontrar formas de incidir en individuos que en principio están o puestos al cambio o que, debido a su posición

dentro de la organización, no escuchan sus ideas o no las respetan. En última instancia, cualquier cambio tendrá que reflejar los puntos de vista de todas las personas que estarán afectadas por él. Sin embargo, antes de poder sacar a luz estos puntos de vista las personas tienen que estar abiertas a ideas potenciales de cambio que constituyen retos para todas.

En la página siguiente aparece una lista de ideas sobre la forma de introducir a las personas en una visión prospectiva del cambio. Ha sido adaptada de un documento presentado por la profesora Mari Fitzduff en la consulta de RTC de profesionales internacionales llevada a cabo en Derry, Irlanda del Norte, en 1998.

SUPERANDO LOS TEMORES: UN EJEMPLO DE CONFLICTO Y CAMBIO, ESTE DE LONDRES

► En situaciones de conflicto las personas generalmente sienten que carecen de poder y de apoyo. Hicimos una lluvia de ideas de lo que se necesita

SUGERENCIAS DE FORMAS CON MIRAS A INTRODUCIR IDEAS PARA EL CAMBIO

- Averigüe lo que los individuos pueden ganar con el cambio: mejorar su reputación, por ejemplo. ¿Cómo pueden sentir que vale la pena cambiar?
- Dé tiempo a la gente: las personas necesitan espacio para preguntar, confundirse, argumentar. Posiblemente están cambiando su mentalidad, pero no lo harán público hasta que no se sientan seguras.
- La gente aprende y cambia de diferentes formas: bríndeles diferentes actividades y experiencias. Algunas veces un curso o un taller puede ayudar.
- Evite ejercer demasiada presión sobre las personas o hacerlas sentirse defensivas o culpables; esto simplemente les hará más resistentes.
- Construya buenas relaciones: reafirme a las personas con quienes trabaja y haga tiempo para hablarles en privado y de forma relajada.
- Encuentre otras personas u organizaciones donde pueda la gente ver ideas similares a las suyas. ¿Tienen grupos semejantes que pudieran brindarles algo así?
- Haga fluir información relevante en apoyo de sus argumentos de manera permanente, haga que la gente conozca sobre prácticas exitosas en este campo, aun cuando hayan sido llevadas a cabo por organizaciones "rivales".
- Ofrezca razones sólidas para el cambio, apoyadas por evidencias bien presentadas.
- Ayude a las personas a analizar su propia experiencia y la de la organización, para ver la importancia de esta dimensión al abordar los temas que vayan surgiendo.
- Evite ser la única persona que está tratando de lograr el cambio, para no convertirse en el objetivo del resentimiento de la gente: deje que el mensaje fluya de una variedad de personas que están ya de acuerdo sobre la necesidad del cambio.
- Ayude a las personas a creer en un mejor futuro: ¿podría usted desarrollar una visión común para la organización?
- Asegúrese de incluir a otras personas en su cabildeo: sería un error enfocarse sólo en las pocas personas con poder de decisión.


para apoyar y afirmar a las personas en estas situaciones, tanto a nivel estructural como individual.

- Después les pedimos desarrollar un ejercicio sencillo de escucha antes de trabajar en parejas para escucharse entre sí respecto a las reacciones y sentimientos generados por el cambio pretendido.
- En forma anónima (utilizando tarjetas o papel) identificamos los temores que la gente tenía en relación con el cambio propuesto –por ejemplo, ¿se traduciría en más trabajo o cómo cambiará el papel de los maestros y las maestras?
- Habiendo agrupado los temores expresados en grupos relacionados trabajamos entonces cada agrupación a la vez, identificando lo que se necesitaría para hacer desaparecer el temor específico.
- Usualmente este ejercicio ayuda a la gente a visualizar que existen formas de superar sus temores y ansiedades.

- Lo importante es que han expresado abiertamente esos temores y que se han generado ideas para enfrentarlos.

Con nuestro agradecimiento a Ruth Musgrove, de Conflicto y Cambio (Conflict and Change); 2A Streatfield Avenue, London, E6.

Puede que usted desee intentar este enfoque para introducir el cambio en una organización o que prefiera desarrollar su propia forma de hacerlo. ¡Introduzca la creatividad!

 Hasta ahora este libro se ha enfocado en prepararnos para la acción, el análisis, la planificación, la clarificación de nuestros objetivos y el involucramiento de otros y otras en nuestras ideas. El capítulo 6 examina ejemplos de acciones que puede desarrollar cuando interviene directamente en un conflicto.

EN CUALQUIER LUGAR DONDE HAY CONFLICTO existe el potencial para construir la paz. Las partes 1 y 2 de este libro ofrecieron algunos métodos para analizar lo que está sucediendo y para construir estrategias. Ahora llegamos a la acción. Probablemente usted cuente ya con experiencia de activismo por la justicia y la paz (en cuyo caso lo que ofrecemos a continuación le resultará familiar). Es posible también que ésta sea una nueva área de conocimiento para usted y que sienta algún nerviosismo por los obstáculos que enfrenta o porque siente que necesita mucha preparación.

En cualquier caso, esperamos que lo que ofrecemos en esta sección le sea de utilidad. La misma contiene algunos consejos con relación a una gama de actividades que pueden llevarse a cabo para enfrentar el conflicto. Nuestra esperanza es que mientras la lee descubra algunas ideas para el impulso de nuevas iniciativas y que le estimule a desarrollar y fortalecer el trabajo que ya está realizando.

Cubrimos un listado de acciones que son universalmente entendidas y practicadas y que pueden ser ejecutadas o adaptadas para muchos contextos diferentes. Hemos dividido este apartado en tres capítulos de acuerdo con sus objetivos:

CAPÍTULO 6 INTERVIENDO DIRECTAMENTE EN EL CONFLICTO. Este capítulo formula las acciones enfocándose en el conflicto mismo, incluyendo aquellas acciones que persiguen cambiar la dinámica, lograr un acuerdo y alcanzar la paz a través del manejo del conflicto y de la reducción de la violencia.

CAPÍTULO 7 ABORDANDO LAS CONSECUENCIAS. Este capítulo formula las acciones enfocándose en las consecuencias del conflicto, incluyendo aquellas acciones que responden a las necesidades que surgen como resultado de la violencia, tanto psicológica como física.

CAPÍTULO 8 TRABAJANDO SOBRE EL TEJIDO SOCIAL. Este capítulo formula las acciones enfocándose en el tejido social de la sociedad, incluyendo las acciones que conlleva el trabajo de largo plazo dirigido a transformar las injusticias en las estructuras sociales, que pueden hacer surgir el conflicto destructivo en el futuro.

Estas tres categorías tienden a tener relación con trabajo de corto, mediano y largo plazo. En nuestra experiencia es necesario incluir las tres dimensiones si se quiere lograr una paz real (positiva) y sostenida. También es importante que algunas acciones aborden diferentes niveles: de lo individual a lo global. El hecho de que no puede esperar hacerlo todo usted subraya la importancia de encontrar aliados que trabajen o que puedan animarse a trabajar sobre diferentes aspectos y diferentes niveles de la situación.

Hemos seleccionado aquí algunas de esas acciones que profesionales y colegas de nivel medio han utilizado en varios lugares. Cuando ha sido posible, hemos incluido ejemplos de su experiencia concreta. Posteriormente, en el capítulo 10 de este libro, brindamos también sugerencias sobre organizaciones y recursos que pueden ayudarle a ampliar sus alternativas.

Hay, por supuesto, muchos puntos de entrada al conflicto —y muchas posibles acciones a tomar. El cuadro siguiente muestra la amplitud de estas posibilidades, y esta lista no es en absoluto exhaustiva. Si alguna vez tiene la tentación de decir “Yo lo he intentado todo”, le invitamos a invertir cinco minutos para ver este listado y después ver cómo se siente al respecto.

SISTEMAS DE HERRAMIENTAS PARA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE CONFLICTOS

DIPLOMACIA OFICIAL

Mediación
 Negociaciones
 Conciliación
 Buenos oficios
 Consultas informales
 Conferencias de paz
 Gestos unilaterales de buena voluntad
 Prevención de conflictos o centros de manejo de conflictos
 Enviados especiales
 Sanciones diplomáticas
 Llamacos internacionales/condena
 Diplomacia de crisis y guerra
 Diplomacia coercitiva
 Reconocimiento diplomático
 Retiro del reconocimiento
 Certificación/decertificación
 Líneas de emergencia

MÉTODOS NO OFICIALES DE MANEJO DE CONFLICTOS

Mediación
 Apoyo a instituciones locales de resolución de disputas y asuntos legales
 Centros de prevención o resolución de conflictos
 Comisiones de paz
 Monitores civiles de paz
 Visitas de organizaciones/individuos/testigos eminentes
 Grupos de amigos
 Campañas no violentas
 Facilitación no oficial/talleres de resolución de problemas
 Intercambios culturales
 Misiones civiles de verificación
 Diplomacia humanitaria

MEDIDAS MILITARES

Fuerzas preventivas de mantenimiento de la paz
 Reestructuración/integración de fuerzas militares
 Profesionalización/Reforma de fuerzas armadas
 Desmovilización y reintegración de fuerzas armadas
 Ayuda militar
 Programas de militar-a-militar
 Estrategias alternativas de defensa
 Medidas de construcción de confianza y seguridad
 Acuerdos de no agresión
 Acuerdos colectivos de seguridad o cooperación
 Disuasión
 Zonas desmilitarizadas
 Embargos o bloqueos de armamento
 Amenaza o proyección de fuerza
 Desarme
 Acuerdos sobre control de armas
 Control de proliferación de armas
 Procedimientos de manejo de crisis
 Intervención militar limitada
 Consolidación de la paz

MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Apoyo al desarrollo
 Reformas económicas
 Cooperación económica y técnica
 Comercio intercomunitario
 Proyectos conjuntos
 Inversión económica privada
 Asistencia en salud
 Programas de agricultura
 Condicionalidad de la ayuda
 Sanciones económicas
 Asistencia humanitaria
 Repatriación o reasentamiento de población desplazada y refugiada.

DESARROLLO POLÍTICO Y MEDIDAS DE GOVERNABILIDAD

Construcción de partidos políticos
 Creación de institucionalidad política
 Reforma electoral, apoyo y monitoreo
 Conferencias nacionales
 Desarrollo de la sociedad civil
 Capacitación de personeros públicos
 Promoción, monitoreo y creación de institucionalidad de derechos humanos
 Acuerdos para compartir poder
 Descentralización del poder
 Administración fiduciaria
 Protectorados
 Comisiones constitucionales y reforma constitucional

MEDIDAS JUDICIALES Y LEGALES

Comisiones de averiguación/tribunales de crímenes de guerra
 Reforma legal/judicial
 Comisiones constitucionales
 Reforma policial
 Arbitraje
 Adjudicación
 Apoyo a instituciones legales locales

MEDIDAS SOBRE COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN

Radio/TV por la paz
 Profesionalización de los medios
 Capacitación periodística
 Transmisiones internacionales
 Promoción de información alternativa y fuentes de comunicación
 Educación cívica
 Proyectos de educación formal
 Educación para la paz
 Visitas de intercambio
 Capacitación en manejo de conflictos, resolución y prevención

FUENTE: MICHAEL LUND,
 PREVENIENDO EL CONFLICTO,
 VIOLENCIA: UNA ESTRATEGIA PARA LA
 DIPLOMACIA PREVENTIVA. USIP, 1996.

LOS DE "ADENTRO" Y LOS DE "AFUERA"

La mayoría de aquellos que trabajan en conflictos son gente de "adentro" –en otras palabras, personas que trabajan en relación con su propia situación o en relación con alguna situación con la que han tenido cercanía por un largo tiempo. Probablemente éste sea su caso. lo que refleja la realidad en el sentido de que comúnmente las personas se ven obligadas a resolver sus propios problemas. Las personas de "afuera", o sea, aquellas personas que no están directamente involucradas en el conflicto pero a quienes les preocupa lo que sucede, pueden ser también de mucha ayuda. Pero también pueden ser un estorbo. Lo anterior no es sorprendente: los fabricantes de armas, por ejemplo, son gente de "afuera" con una agenda particular, que se enriquece con el conflicto violento. Los traficantes de droga son otro grupo de este tipo.

Sin embargo, incluso en el caso de gente de "afuera" que desea ejercer influencia sobre la situación en la dirección de la paz y la justicia, hay muchas personas que provocan un efecto opuesto. En nuestra experiencia, la principal razón para que esto suceda es que actúan demasiado pronto, sin escuchar a la gente involucrada en la situación de manera directa. Esto da como resultado que procedan sobre la base de varias premisas que pueden resultar siendo falsas:

- Antes no se ha hecho nada significativo para enfrentar este conflicto.
 - No existen métodos efectivos a nivel local para abordar este conflicto.
 - No hay gente con la necesaria experiencia a nivel local.
 - La cultura local se parece mucho a nuestra propia cultura (la de la gente de "afuera").
 - No existen grupos locales ni organizaciones con el potencial para lograr hacer una diferencia en esta situación –para convertirse en recursos en función de la paz.
 - Los métodos que han desarrollado en sus países pueden ser enseñados y aplicados en cualquier otro país, con muy poco o ningún cambio.
 - Este conflicto puede ser abordado efectivamente como un asunto local.
- Sin embargo, es importante decir también que la gente de "afuera" juega con frecuencia un papel crucial y altamente positivo. De hecho, sin el apoyo de individuos y organizaciones externas que tienen el deseo de ofrecer sus recursos y experiencia, muchas de las iniciativas no podrían ser concretadas en forma efectiva. Cuando los actores locales no son apoyados moral o materialmente es frecuente que se sientan demasiado débiles para resistir las presiones de la situación, aun cuando tengan la experiencia y los conocimientos necesarios. La clave para la gente de "afuera" es que vea su papel principalmente en función de fortalecer la efectividad de la gente de "adentro", asegurando que ésta sea el vehículo de cambio principal en todas las fases. Revitalizar y fortalecer las capacidades locales para la paz y las estructuras comunitarias es un logro importante que hay que buscar alcanzar.

Anteriormente la mayor parte de la gente de "afuera" tendía a ser de los países ricos y "democráticos". Una nueva tendencia sumamente interesante que RTC ha presenciado durante los últimos años es el número creciente de profesionales que provienen de áreas afectadas por los conflictos, que además de desarrollar su trabajo regular tienen la competencia y la disponibilidad para apoyar a colegas en situaciones de conflicto en otras partes del mundo. Con la transmisión de su propia experiencia de conflicto y construcción de paz estas personas pueden ser altamente eficientes.

- **Cada sociedad tiene sus propios métodos de resolver conflictos, y cualquier acción dirigida al abordaje de los conflictos modernos necesita tener esto en cuenta y considerar cuáles son los enfoques o los elementos de éstos que pueden ser relevantes en cada situación específica. También es importante hacer una crítica constructiva. Por ejemplo, el referir un problema a los ancianos en vez de hacerlo a una institución estatal puede parecer algo excelente. Sin embargo, si los ancianos en el área casi por definición excluyen a las mujeres es probable que haya que cuestionarse una acción de este tipo.**

Si ha sido usted invitada o invitado a abordar un conflicto como persona de “afuera” le sugerimos que se tome el tiempo necesario para examinar las premisas o supuestos que tiene. Pruébelas y confróntelas escuchando a otras personas y pensando críticamente. Ésa es la única forma en que puede asegurarse de que sus ideas y métodos se basan en las necesidades reales y que se orientan completamente a la situación local.

6. INTERVINIENDO DIRECTAMENTE EN EL CONFLICTO

RESUMEN. Este capítulo describe un número de posibles acciones dirigidas a influir directamente en el conflicto. Seleccionadas entre una amplia gama de posibilidades, estas acciones son de orden práctico y pueden ser desarrolladas por gente común comprometida con la construcción de la paz y la justicia.

Introducción

Las categorías y acciones que se sugieren en este capítulo son las siguientes:

INTERVENCIONES PREPARATORIAS

1. **Identificación y cambio de enfoque sobre el conflicto:** marco para entender la forma en que se reacciona ante el conflicto y para ampliar la gama de enfoques que pueden ser utilizados.
2. **Identificación y disminución de los prejuicios:** pasos para ayudar a identificar y transformar sus propios estereotipos y prejuicios así como los de las partes en conflicto.

INCREMENTANDO LA CONSCIENCIA Y MOVILIZACIÓN PARA EL CAMBIO

3. **Cabildeo:** enloques dirigidos directamente a quienes toman decisiones y a quienes tienen acceso a ellos para persuadirlos de impulsar o cambiar políticas o leyes específicas.
4. **Campañas:** acciones dirigidas a movilizar a la opinión pública sobre un asunto en par-

ticular, para que las personas que toman las decisiones se vean forzadas a cambiar las políticas o la legislación.

5. **Acción directa no violenta:** acciones dirigidas a transformar una situación de injusticia u opresión a través de la fuerza no violenta y la persuasión.

PREVENCIÓN

6. **Prevención para que el conflicto no se convierta en un conflicto violento:** acciones que abordan el conflicto en una etapa temprana para prevenir que se convierta en un conflicto violento.

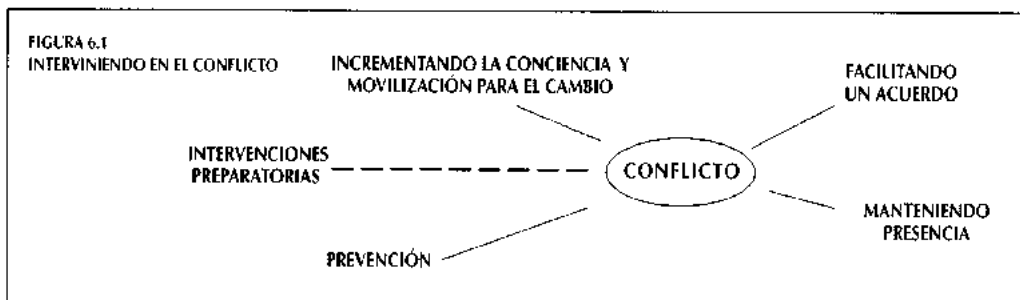
MANTENER UNA PRESENCIA

7. **Protección sin armas:** acompañamiento físico para la protección de individuos y grupos de la localidad que están bajo amenaza, por parte de individuos de organizaciones internacionales que no portan armas.
8. **Monitoreo y observación:** acciones para recolectar y brindar información de primera mano sobre el desarrollo de una situación en conflicto, incluyendo la verificación de acuerdos.

FACILITANDO UN ACUERDO

9. **Construcción de confianza:** reconstrucción y fortalecimiento de la confianza mutua entre las partes en conflicto.

© Kupha njoka
mkudula mutu.
Matar a una culebra
es cortarle su cabeza.
MALAWI



10. **Facilitación de diálogo:** hacer posible que las partes en conflicto tengan comunicación directa.
11. **Negociación:** proceso que permite que las partes discutan posibles opciones y alcancen un acuerdo por la vía de la interacción cara a cara.
12. **Mediación:** proceso guiado por un tercero, que puede posibilitar que las partes en conflicto encuentren un arreglo acordado por ellas mismas.
13. **Arbitraje:** acción de una tercera parte con autoridad para decidir y reforzar el arreglo alcanzado.

La no violencia como un enfoque a la intervención en el conflicto

Como dijimos antes, el conflicto es parte de la vida. Los problemas se agudizan cuando la violencia tiene lugar. De ahí que nuestro enfoque a la intervención en el conflicto es de carácter no violento, en el sentido de que no nos gustaría que cualquiera de nuestras acciones tuviera el efecto de incrementar la violencia o de introducir nuevas formas de violencia en una situación. Es importante decir algo brevemente sobre nuestro entendimiento de la no violencia.

Muchas personas que viven y trabajan en situaciones de inestabilidad y de violencia inin-

TABLA 6.1 ENFOQUES AL CONFLICTO

ALTO	CONTROL <i>"hágalo a mi manera"</i> Estrategias: controlar, competir, fuerza, coacción, lucha. Carácter: insaciable con el diálogo y las reuniones de información. Prefiere a otros para: evitar o acomodarse.	(MUCHA PREOCUPACIÓN POR LOS OBJETIVOS)	SOLUCIÓN DE PROBLEMAS <i>"resolvamos esto juntos"</i> Estrategias: recolectar información, diálogo, búsqueda de alternativas. Carácter: interesado pero comprometido para resolverlo. Prefiere a otros para: resolver o asumir un compromiso.
	(POCA PREOCUPACIÓN POR LAS RELACIONES)	COMPROMISO <i>"yo daré un poco si Ud. hace lo mismo"</i> Estrategias: reducir expectativas Carácter: cauteloso pero abierto Prefiere a otros para: "comprometer" o "acomodar"	(MUCHA PREOCUPACIÓN POR LAS RELACIONES)
	EVITAR <i>"¿Conflicto? ¿Qué conflicto?"</i> Estrategias: evitar, huir, negar, ignorar, retrasarse, atrasarse. Carácter: rehúsa entrar a diálogo o recoger información. Prefiere a otros para: evitar.	(POCA PREOCUPACIÓN POR LOS OBJETIVOS)	ACOMODAR <i>"lo que Ud. diga está bien"</i> Estrategias: acorralar, aplacar, apaciguar, ignorar los desacuerdos, ceder. Carácter: Interés en la información y aprobación de "otros". Prefiere a otros para: "controlar".
BAJO			ALTO

MAPA DESARROLLADO ORIGINALMENTE POR BENNETH W. THOMAS Y RALPH H. KILMAN

terrumpidas tienen una filosofía "pragmática". Esto se traduce en que no hacen uso de la violencia porque es poco probable que logren algo con ésta y porque incluso es probable que les acarree sufrimiento. Otras personas se preocupan por el daño que pueda provocarse a largo plazo en el tejido social por la cultura de violencia que se puede desarrollar.

Por otra parte, casi en cualquier lugar es posible encontrar personas, grupos y organizaciones que están, por convicción y creencia, comprometidas y comprometidos con la lucha por la paz y la justicia y que rehusan tomar las armas. Para ellos y ellas, las palabras de Gandhi son una inspiración: "... ésta es una causa por la cual estoy preparado para morir, pero no hay una causa por la que esté preparado para matar".

Este tipo de no violencia activa es más que el rechazo a tomar las armas. Es positiva, creativa, imaginativa y sanadora. Busca alcanzar y despertar la humanidad común de todas las personas involucradas y a la vez trabajar activamente para parar o prevenir el comportamiento destructivo. La construcción de una alternativa viable a la violencia y a la injusticia es quizá el poder más importante de la no violencia (ver "No violencia activa" en el capítulo I).

En la práctica los pragmáticos y los creyentes se unen en la mayoría de situaciones. RTC se considera ubicada en el campo pragmático.

En términos generales, las acciones que se describen en este capítulo persiguen transformar el conflicto para reducir el grado de violencia que ha alcanzado o para prevenirla. Le invitamos a combinar acciones en concordancia con una estrategia de largo plazo que se esté poniendo en práctica. Aunque hemos descrito separadamente cada acción, en ocasiones una forma de intervención requerirá de una combinación de acciones. La lista que ofrecemos aquí constituye un punto de partida para brindarle algunas ideas y una guía inicial.

Preparándonos para intervenir

1. IDENTIFICACIÓN Y CAMBIO DE ENFOQUE SOBRE EL CONFLICTO

Cuando se interviene en un conflicto es importante estar conscientes de las formas en que usted y su organización pueden influir en el proceso a través de sus propias actitudes y comportamiento, lo que tiende a reflejar su enfoque particular en relación con el conflicto. Es útil tener en mente enfoques alternativos que puede adoptar y reconocer los enfoques particulares de otras personas y organizaciones que están también involucradas en el conflicto.

El comportamiento en un conflicto puede representarse, en cualquier momento particular, como el resultado de una tensión entre conseguir lo que se quiere (las metas y objetivos) y tratar de evitar hacer enemigos (relaciones). La gama de comportamientos es amplia y los estilos particulares se definen y se valoran de manera diferente de acuerdo con la cultura y con el contexto. En algunas circunstancias todo puede ser válido, en tanto que puede ser desastroso en otras. Aquí le ofrecemos un marco para determinar el enfoque que usted prefiere en relación con el conflicto y otros posibles enfoques alternativos que quizá desee considerar.

La tabla 6.1 que presentamos anteriormente muestra cinco enfoques respecto al conflicto ordenados en dos ejes con referencia a la preocupación por los objetivos y las relaciones. Por ejemplo, "control" refleja una alta preocupación por los objetivos y poca por las relaciones; "acomodo" refleja una alta preocupación por las relaciones y poca por los objetivos; "compromiso" representa una posición intermedia relativa a la preocupación tanto por las relaciones como por los objetivos.

- **¿Cuál de estos cinco enfoques utiliza usted más frecuentemente en los conflictos, ya sea internamente en su organización o equipo o externamente en relación con los conflictos en la comunidad?**
- **¿Tienen usted y sus colegas de la organización diferentes enfoques?**



Si una discusión se vuelve muy acalorada imagínate que es un juego.
HAUSA

► ¿Qué enfoques han tenido mayor éxito en el tratamiento de los conflictos en su organización, en su familia, en su comunidad, en la sociedad? ¿Por qué?

2. IDENTIFICACIÓN Y DISMINUCIÓN DE LOS PREJUICIOS

El análisis de un conflicto generalmente saca a la luz las actitudes negativas y las imágenes que las partes en conflicto tienen de una y otra parte. Si estas actitudes e imágenes no son reconocidas y abordadas pueden conducir a un comportamiento discriminatorio entre los grupos y a aumentar la tensión y animosidad entre ellos. Las dimensiones más importantes de las dinámicas de los conflictos son:

- **PREJUICIO:** una opinión formada de antemano con relación a algo, a alguien o a un grupo, sin que exista una buena razón o suficiente conocimiento o experiencia.
- **ESTEREOTIPO:** una imagen generalizada creada cuando los prejuicios respecto a un grupo en particular se simplifican de tal manera que se ve a todos los miembros del grupo con determinados rasgos (usualmente negativos).
- **DISCRIMINACIÓN:** comportamiento (usualmente negativo) que resulta del prejuicio y los estereotipos contra un grupo o grupos en particular.¹

La discriminación puede ser directa, como cuando una ley discrimina a un grupo en particular, o puede ser indirecta —por ejemplo, condiciones de empleo o requisitos que son imposibles de llenar por parte de determinados grupos. Cuando los prejuicios y los estereotipos están hondamente enraizados en una sociedad la discriminación puede reflejarse en las leyes e instituciones y también en el comportamiento de individuos de todas las partes.

Los prejuicios, estereotipos, la discriminación y los “ismos” (racismo, sectarismo, tribalismo, sexismo, la discriminación por edad) pueden ser conscientes o inconscientes. Pocas personas reconocen sus propios prejuicios y normalmente los negamos, arguyendo lo que consideramos razones válidas que sustentan nuestros sentimientos y comportamiento. Con demasiada frecuencia, las instituciones se refusan a admitir sus prácticas discriminatorias, alegando que las mismas no son intencionadas o que escapan a su control.

En sociedades étnica y políticamente divididas estas actitudes y comportamientos negativos pueden trasladarse de padres a hijos y perpetuarse por medio de los líderes políticos y culturales. Si éste es el caso en su situación, entonces será necesario llevar a cabo un trabajo que enfrente no solamente los prejuicios existentes, los estereotipos y la discriminación, sino que también aborde aspectos más profundos de la cultura y la política que les brinda legitimidad.

Los prejuicios que se han incubado por largo tiempo tienden a ser más fuertes después de una crisis violenta. De ahí que es necesario incluir acciones dirigidas a la reconciliación y a facilitar diálogo entre grupos cuando se trabaja por una paz duradera en una situación de conflicto, conjuntamente con la realización de esfuerzos para enfrentar las experiencias pasadas de heridas y sufrimiento de todas las partes.

Las iniciativas dirigidas a ayudar, tanto a los individuos como a la organizaciones, a identificar sus prejuicios y a buscar formas de reducirlos en una etapa temprana del conflicto, pueden ayudar a prevenirlo para que no se produzca una mayor polarización que se transforme en violencia.

PREJUICIO: LA HISTORIA DE UNA FAMILIA QUE EMPRENDIÓ UNA ACCIÓN SENCILLA PERO VALIENTE

En una sociedad fuertemente dividida, especialmente en una donde las personas se definen por su raza, el matrimonio entre razas es un asunto contencioso. Los individuos que se atreven a defender su derecho a contraer matrimonio allende su raza o etnia enfrentan muchos retos.

Una joven proveniente de un matrimonio con mezcla de razas enfrentó dificultades con su familia. Estas dificultades se hicieron más pronunciadas después de la muerte de su padre. El padre, que era de origen europeo, tenía un hijo mayor de un primer matrimonio. Cuando ella estaba con la familia de su madre era tratada como una persona blanca de fuera, y cuando estaba con la familia de su padre era tratada como inferior por ser negra. La joven se sentía triste y no le gustaba su color. Siempre se sentía fuera de lugar. Como cualquier adolescente, se lamentaba de no poder alternar socialmente.

Un día su hermanastro le dijo: "Tú eres mi hermana, no hay nada malo en ti. Tú eres el producto del amor de tus padres."

Su hermano empezó a sacarla para que se relacionara socialmente tanto con personas negras como blancas. Cuando la comunidad vio la actitud del hermano mayor cesó de tratar a la muchacha de mala manera. Esto le permitió a ella relacionarse con otras personas y apreciarse a sí misma.

La disminución de los prejuicios como una acción

En esta sección ofrecemos, como punto de partida, algunas formas de reconocer y explorar sus propios prejuicios antes de que éstos le lleven a una confrontación o crisis con otros grupos.

Empiece por usted y explore los prejuicios que le afectan sin que esté consciente de ellos. Para ayudarle a hacerlo de una manera enfocada puede responder a las siguientes preguntas:

1. ¿A qué edad descubrió por primera vez que existían distintos grupos en su sociedad?
2. ¿Qué le dijeron las personas de su familia y de su comunidad en relación con esos otros grupos y acerca de su propio grupo?
3. Haga una lista de los grupos —sociales, políticos, étnicos, religiosos, etc.— que usted en forma instintiva prefiere y después haga un listado de los que no le gustan. ¿Qué conclusiones extrae de esto?
4. ¿Se siente alguna vez enojada o enojado con su propio grupo por la forma en que trata a otros grupos?
5. ¿Las respuestas a estas preguntas le dan alguna idea sobre los prejuicios que pudiera tener con referencia a otros grupos? ¿Qué siente usted al respecto?
6. ¿Le gustaría cambiar estas actitudes? ¿Lo ha intentado? ¿Cómo?

Habiéndose hecho usted estas preguntas puede clarificarse en relación con sus propios prejuicios y a la forma de cambiarlos. Para ayudar a otras personas a enfrentar sus prejuicios puede utilizar un listado similar de preguntas (o su propia versión de este listado) e invitarlas a responderlas y a discutir sus propias conclusiones, ya sea con usted o con alguien más, para ayudarles a reflexionar sobre sus respuestas. Cuando esté trabajando con dos grupos diferentes puede pedirles que trabajen primero separadamente para después compartir sus respuestas y conclusiones.

Al tiempo que es importante tener conciencia sobre sus propios prejuicios, también es importante brindar apoyo concreto a las víctimas de la discriminación a todos los niveles de la sociedad: en las familias, comunidades o a nivel nacional.

Un paso más allá es el examen de lo que subyace en los prejuicios y en la discriminación que ha observado:

- ¿Hay individuos, organizaciones, instituciones y estructuras que induzcan y alimenten los prejuicios?

- ¿Qué pueden hacer usted y sus colegas para enfrentar estos retos?

Es posible que usted prefiera concentrarse en la sensibilización sobre estos temas o que encuentre formas de enfrentar los prejuicios de manera más abierta. Es importante recordar que éste puede ser un proceso muy incómodo para las personas que lo emprenden. Es probable que se genere cólera y hostilidad a su alrededor por lo que debe proceder lentamente y en forma cuidadosa.

Puede ser útil analizar algunos ejemplos de discriminación en su sociedad. Por ejemplo:

- ¿Tienen las personas las mismas oportunidades de empleo, independientemente de su pertenencia a un grupo particular o a su condición de género?
- ¿Tienen las personas igual acceso a la justicia en los tribunales?
- ¿Cuando usted identifica casos de trato claramente injusto, existen formas en que pueda hacer éstos públicos?
- ¿Puede encontrar aliados y aliadas para plantear temas y preguntas en los lugares donde se toman las decisiones importantes?

Conciencia y movilización para el cambio

Cuando nos enfrentamos con un conflicto que surge de la violencia estructural, la opresión o la injusticia posiblemente la intervención directa no sea la forma más eficaz de provocar los cambios que pensamos que se necesitan. Es probable que usted quiera informar o aumentar la conciencia de la gente sobre lo que está pasando, movilizar aliados y aliadas y construir coaliciones de individuos, grupos y organizaciones que pueden unirse para ejercer presión en quienes tienen el poder de decisión.

Los métodos a utilizar dependen de las circunstancias concretas. Dos categorías muy relacionadas con este tipo de acciones son el cabildeo y las campañas. La acción directa no violenta es otro tipo de acción que se aborda en esta sección.

3. CABILDEO

El cabildeo implica acercamientos directos con las personas que toman las decisiones y con quienes tienen acceso a éstas. Algunas veces se lleva a cabo en forma privada, como una manera de facilitar a quienes tienen el poder de decisión hacer los cambios necesarios sin perder credibilidad y para que puedan presentar estos cambios a su manera. El cabildeo es una gran industria mundial y firmas completas se dedican a este trabajo a nombre de sus clientes ricos. Los fabricantes de armas cuentan con personas fuertes en el cabildeo, así como los fabricantes de tabaco.

Con frecuencia, a lo interno de una organización el cabildeo tiene lugar antes de una reunión muy importante, cuando el personal o sus miembros tratan de influir en una decisión en particular. Las organizaciones, redes y coaliciones con las que trabajamos pueden también hacer cabildeo con quienes toman las decisiones, para provocar cambios en leyes y comportamientos que promuevan la justicia, la paz y los derechos humanos.

4. CAMPAÑAS

El impulso de campañas es una acción más amplia. Está dirigida principalmente a crear un clima en la opinión pública para estimular o forzar a quienes toman decisiones a cambiar las políticas. Con frecuencia las campañas incluyen acciones de cabildeo, reforzadas por la presión pública. La larga campaña que se lleva a cabo sobre la deuda internacional ha utilizado las reuniones del G8 de los países industrializados con un buen resultado, organizando actividades creativas (tales como el circular el edificio en el que el grupo se reunía en Birmingham, Reino Unido, con una gran cadena humana) para aumentar el interés de los medios de comunicación. Esto provocó que el tema de la deuda internacional fuera parte de la agenda de la cumbre, donde no había estado anteriormente y que el primer ministro británico se reuniera con representantes de la campaña. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Anti-per-

sonales es otra iniciativa bien organizada y muy exitosa. El Movimiento Anti-Segregacionista (Anti-Apartheid) es un ejemplo de una vasta campaña que finalizó después de mucho trabajo para ejercer influencia.

Las campañas pueden ser muy prácticas y muy enfocadas. Existe, por ejemplo, una fuerte campaña por la liberación de Mordecai Vanunu, quien "dio el soplo" sobre el armamento nuclear israelí hace más de diez años y ha estado en prisión desde entonces, en confinamiento solitario la mayor parte del tiempo.

Tanto el cabildeo como las campañas pueden tener lugar a diferentes niveles, en organizaciones, comunidades y en la sociedad en su conjunto. Donde existe libertad de expresión y una medida de democracia pueden tomar forma de un proceso más fácil, pero siempre hay medios para movilizar a otros y otras, tanto a lo interno como fuera de la propia situación, en apoyo a cuestiones relativas a los derechos humanos y a valores como la justicia y la libertad. Amnistía Internacional hace uso de ambas técnicas. Cuenta con grupos en todo el mundo que realizan acciones de cabildeo para la liberación de presos políticos y, al mismo tiempo, realizan campañas para cambiar las actitudes públicas sobre aspectos como la abolición de la pena de muerte.

Por lo general una campaña aborda actitudes y opiniones, en tanto que el cabildeo comúnmente se dirige a cambiar el contexto (o las leyes) y de ahí a alterar comportamientos. La figura 6.2 que presentamos en la siguiente página utiliza el triángulo ACC (ver capítulo 2, p. 25) para ilustrar un probable enfoque de ambas acciones en una situación de conflicto.

Algunos lineamientos básicos para cabildeo y campañas

- Exprese claramente los cambios que desea que ocurran.
- Forme un pequeño grupo de personas comprometidas con ese cambio. Los esfuerzos

individuales son casi siempre menos efectivos.

- Identifique a individuos y grupos que piense que están por lo menos más abiertos en relación con este tema y que tienen posibilidades de apoyar. Acérquese a estas personas como aliados y aliadas potenciales: evite a quienes considere que se opondrán fuertemente
- Haga una investigación a conciencia, a manera de contar con argumentos y evidencias fuertes y para que los resultados de su propuesta sean claros.
- Trate de asegurar que no hayan perdedores obvios, especialmente entre quienes toman las decisiones importantes.
- Tómese el tiempo para preparar y construir una estrategia.
- Trate de asegurar que la información favorable a sus objetivos circule entre las personas a quienes desea influir, utilizando los medios si es apropiado.
- No empiece si no está preparado/a para enfrentar fracasos en el proceso.
- Decida por cuánto tiempo trabajará en el tema y entonces evalúe el impacto, en vez de empezar a desarrollar un esfuerzo indefinido que puede caerse y provocar desmoralización.

5. ACCIÓN DIRECTA NO VIOLENTA

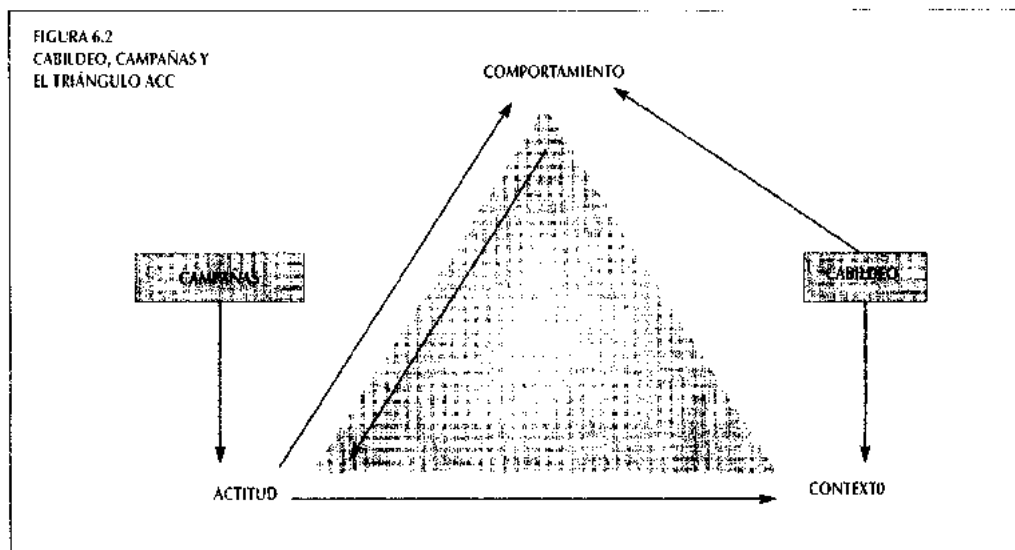
Si las partes en conflicto sienten que no están siendo escuchadas o que no pueden deducir una respuesta o reacción, puede que usted tenga que buscar una manera de llevar el diálogo a la arena pública para poder incrementar la conciencia de la gente y construir apoyos. Esto puede hacerse en diferentes formas, sin tener que recurrir a la violencia. Los tipos de acción no violenta incluyen la protesta, la no-cooperación, la desobediencia civil y el ayuno.

Protesta

Los siguientes tres ejemplos exitosos de protesta no violenta fueron acciones colectivas de personas comunes que estaban sufriendo bajo un sistema o un proceso particular.

- En Brasil un terrateniente utilizó policía privada para acosar a los campesinos que luchaban por quedarse en sus tierras. Estos policías eran personas pobres, al igual que los campesinos. Un día los campesinos, en una marcha silenciosa, llevaron alimentos a los policías. Esto tuvo un efecto mucho mayor que el diálogo verbal y, de ahí en adelante, después de meses de acoso, la policía y el ejército rehusaron a disparar a los campesinos.
- En el área de Larzac, en el sur de Francia, los campesinos luchaban para evitar que el ejército ocupara más tierras para realizar ejercicios militares. Pocas personas conocían la situación de los campesinos, así que un día tomaron sus ovejas, con sus tractores y trailers y marcharon a París, soltándolas bajo la Torre Eiffel para mostrar en forma dramática que las ovejas necesitan la tierra para pastar. Captaron una gran cobertura en los medios y de pronto toda Francia estaba enterada de su lucha.
- En Colombia, mujeres que vivían en los ruidosos y sórdidos barrios de Medellín decidieron emprender alguna acción ante la falta de agua

potable. Primero fueron a hablar con el alcalde, quien prometió pero no hizo nada. Después de tres meses las mujeres decidieron que era hora de emprender alguna acción. Tomaron lo que tenían —a sus hijos menores—, caminaron con ellos a la bella fuente iluminada en el centro de la ciudad y les bañaron en los charcos sucios alrededor de la fuente. Cuando el primer grupo de diez mujeres hizo esto las mujeres de clase media que las observaban les reprocharon por lo que estaban haciendo, lo que les dio la oportunidad a las mujeres pobres de explicar su sufrimiento. Después llegó un nuevo grupo de diez mujeres que hizo lo mismo. Las mujeres fueron golpeadas por la policía y entonces las mujeres de clase media las defendieron, pero la policía se las llevó. Posteriormente llegó otro grupo de diez mujeres con sus niños y las reacciones se fueron intensificando. Como resultado de esto se creó un comité formado por mujeres de clase media y mujeres. Juntas persuadieron al alcalde de que permitiera a las mujeres construir su propio sistema de agua en el barrio. Se colocó una placa en honor de las mujeres que tuvieron el coraje de defender su derecho al agua y a la vida.



Este tipo de casos inspiran a diseñar y llevar a cabo acciones no violentas en una variedad de formas. Pero cada situación es única: solamente usted y sus colegas pueden decidir exactamente qué hacer. Es importante recordar que cualquier acción no violenta necesita planificarse cuidadosamente para que los métodos que se utilizan sean consistentes con sus objetivos. Trate de visualizar las dificultades que puedan surgir (por ejemplo, intervención de la policía o de espectadores) y asegúrese de que quienes participan entienden y aceptan las posibles consecuencias.

No-cooperación

La no-cooperación en este contexto es la renuencia a participar en algún proceso, estructura o actividad que es percibida como injusta o violenta. La acción que emprenda puede llevarse a cabo en cualquier forma que sea más apropiada a las circunstancias. Algunos ejemplos de la no-cooperación son: el bloqueo a artículos de consumo, el rechazo a abandonar las tierras, el rechazo a trabajar en circunstancias injustas, rehusarse al pago del impuesto militar, la objeción de conciencia frente al servicio militar, la negativa por parte de los pescadores a echar los desechos nucleares al mar.

La no cooperación consiste en ejercer presión por medio del cese de relaciones y el rechazo a jugar algunos roles para el logro de un objetivo importante. Cuando las personas descubren que son parte del problema que les preocupa y que pueden cambiar una situación asumiendo una posición, entonces pueden dejar de cooperar con el sistema. Sin embargo, es necesario analizar antes de actuar para evaluar lo que puede perderse en el proceso y cuáles son las probabilidades de lograr el objetivo. Es importante también tener conciencia de los costos que conllevan estas acciones, incluyendo la posibilidad de una represión violenta.

Creación de instituciones alternativas

Otro tipo de acción directa no violenta es lo que Gandhi llamó un "programa constructivo". En síntesis, significa rechazar un sistema injusto

o violento y construir una institucionalidad alternativa. Por ejemplo, en Sudáfrica, durante el "apartheid", la gente en los barrios optó por salir de las estructuras de gobierno local y crear sus propias estructuras civiles.

Desobediencia civil

A través de la desobediencia civil la gente se enfrenta a las leyes injustas o utiliza las leyes para enfrentar la injusticia del sistema. En su lucha en contra de la discriminación racial las personas negras en los Estados Unidos persistieron en el uso de locales reservados a la gente blanca: esto fue una forma de desobediencia civil. Una forma más común son las demostraciones públicas en lugares donde está prohibida la libertad de expresión. En algunos casos la desobediencia civil incluye intervenciones directas, tales como el situarse en el camino de un tractor que está a punto de destruir una construcción ocupada o el "desarmar" computadoras que controlan misiles nucleares.

La no-cooperación y la desobediencia civil son opciones para la acción que requieren de una preparación moral y estratégica seria. Pueden incluso hacer caer dictadores si la gente está unida, tiene el coraje y está bien organizada.

Ayuno

El ayuno es una forma muy común de resistencia no violenta, como medio de purificación, autodisciplina y de inmersión en el sufrimiento de los oprimidos. Algunas veces es un medio exitoso de llamar la atención sobre la gravedad de una situación y de llevar la profundidad del sentimiento y el compromiso en aquellos que tratan de eliminar la injusticia o de acabar con la violencia.

Muchas de las acciones no violentas descritas aquí, incluyendo el ayuno, requieren de un alto grado de compromiso y de resistencia. También conllevan riesgos y pueden incluso amenazar la vida.

Preparación espiritual

Como un apoyo para las acciones no violentas las personas adoptan muchas veces prác-

licas espirituales y de reflexión interna, ya sea individualmente o en grupos. Las actividades de los grupos de oración, la meditación y otras actividades de este tipo no solamente brindan un nivel de seguridad sino que son también una forma de expresar solidaridad de cara a un problema.

Algunas de las acciones descritas arriba pueden conducir a consecuencias inesperadas para quienes participan en ellas. Es importante anticiparse y prepararse para lo peor, a la vez que es importante mantenerse optimista sobre las posibilidades de cambios reales.

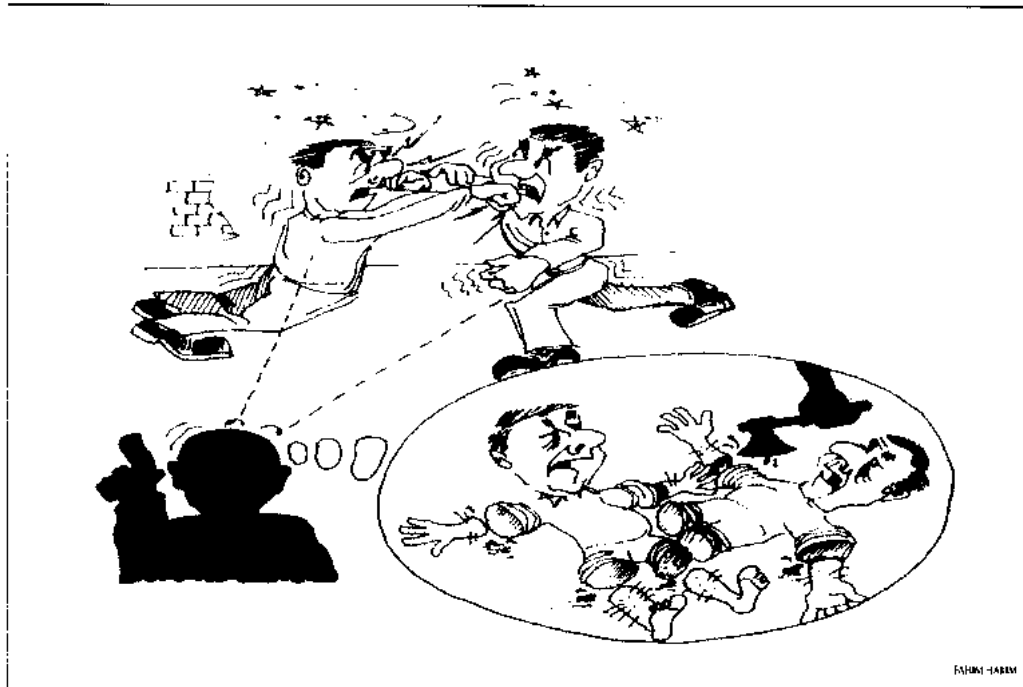
Provocación **6. PREVIENIENDO EL CONFLICTO DEL ESCALAMIENTO A LA VIOLENCIA**

Intervenimos en una situación porque queremos contribuir a provocar un cambio positivo. ¿Qué es lo que hace que un conflicto escale de forma súbita de la hostilidad o el estancamiento a la violencia? ¿Es posible predecir cuando

esto va a suceder? ¿Si parece probable que algo así pueda suceder, hay algo que pueda impedir ese escalamiento? Aquí nos enfocamos principalmente en esta última pregunta: cómo evitar un escalamiento a la violencia.

Hemos utilizado la frase "prevención para que el conflicto no se convierta en un conflicto violento" para dejar claro que no creemos que el conflicto en sí mismo debe prevenirse. Nuestra expectativa y nuestra experiencia son que el conflicto, si se maneja adecuadamente, puede ser una fuerza positiva para el cambio. Es solamente cuando se torna violento que es automáticamente destructivo.

En las etapas de confrontación, resultado y de posconflicto es más difícil realizar un trabajo de prevención, debido a las experiencias por las que ha pasado la gente que ha estado involucrada en el conflicto. Cuando las personas se encuentran inmersas en el intento de cambiar las formas en que se han relacionado y de decidir si pueden confiar



en una y otra parte, un simple incidente puede ser visto como muestra de que no puede existir confianza. De ahí que sea especialmente importante en momentos así encontrar formas de manejar cada incidente, usualmente de forma gradual y paso a paso, de manera que las pequeñas pruebas de confianza puedan ser capitalizadas y generen pequeños logros en la construcción de confianza.

La prevención del escalamiento a la violencia es una estrategia útil con objetivos limitados. No es un fin en sí mismo y debería tener lugar en el contexto más amplio de la construcción de la paz.

Para entender las dinámicas del conflicto, prevenir una situación de un escalamiento violento requiere:

- Análisis contextual y entendimiento de los elementos de las fuerzas que constituyen las partes y actores del conflicto.
- Identificación de los patrones y las etapas del conflicto específico.
- Identificación de indicadores de las diferentes etapas.
- Identificación de los mecanismos y estructuras disponibles, así como de nuevas estructuras que se necesitan para enfrentar los problemas particulares.
- Un proceso de planificación y de acciones diseñadas para adaptarse a la situación.
- Pensamiento creativo acerca de nuevas maneras de hacer las cosas.

Identificación y reconocimiento de indicadores de un escalamiento del conflicto

Las personas que trabajan en situaciones de conflicto con frecuencia parecen tener un sexto sentido que les indica cuando la situación se está acercando a un punto crítico. La prevención para el escalamiento de los conflictos requiere de la habilidad de identificar claramente claves y señales y de intervenir antes de que la situación se torne más violenta.

Es posible desarrollar indicadores que le permitan dar seguimiento al conflicto para ver la manera en que se intensifica o se reduce. Existen muchos indicadores específicos que

varían de acuerdo con la situación. Estos incluyen los siguientes:

- Aumento del hostigamiento de un grupo por parte de otro o de la policía hacia una comunidad en particular.
- Aumento de incidentes violentos, incluyendo aquellos de menor importancia.
- Aumento en incidentes de conflicto público, por ejemplo, en el mercado o en la parada de autobuses.
- Presencia de grupos que no tienen comunicación con el resto de la sociedad, ya sea porque la sociedad pareciera excluirlos o porque ellos se refusan a establecer contacto.
- Repetidas expresiones de queja por parte del mismo grupo, sin que parezca que se les escucha o que se aborde su situación.
- Una aparente falta de confianza en las estructuras existentes para la ejecución de la justicia o en las fuerzas de seguridad—ya sea modernas o tradicionales— que se demuestra con la renuencia a hacer uso de estas estructuras y la preferencia por la justicia “privada”, como el uso de la venganza.
- Tensión social y política: desconfianza e incomodidad entre las partes en una situación que se manifiesta en una variedad de comportamientos que indican que una parte se siente incómoda o dañada.
- Falta de representación: las personas quieren ser representada por aquellas otras que ellas mismas seleccionen. Si hay un grupo que no cuenta con una representatividad aceptable cualquier intento de concretar las decisiones que afectan al grupo pueden fácilmente agudizar el conflicto.
- Desarrollo desequilibrado: tanto los organismos gubernamentales como los grupos comunitarios necesitan asegurarse, en la medida en que sea posible, de que el desarrollo beneficie a todos los sectores de población. Algunas veces un grupo étnico o político recibe más recursos que otro. Esto puede alimentar el conflicto, porque confirma el sentimiento de un grupo respecto a la injusticia o al daño percibido. (Ver capítulo 4, “Ayuda y conflicto, p. 71.)

PREVIENIENDO EL ESCALAMIENTO EN DAGESTÁN: ACUMULANDO TIEMPO PARA EL DIÁLOGO

- En Dagestán, la minoría chechenia es impopular entre la mayoría de la población. Por razones históricas con frecuencia son injustamente usados como “chivos expiatorios” en relación con muchos de los problemas en Dagestán.
- Durante el año 1999, en medio del surgimiento de las tensiones, fueron quemadas 20 casas que pertenecían a los chechenos. Al mismo tiempo circuló ampliamente un panfleto en Dagestán, llamando a la población a atacar y matar a cualquier persona chechenia donde le encontrara.
- Una ONG local vislumbró las señales de una ola de violencia en contra de los chechenos así como una respuesta violenta de su parte. Intentaron, sin tener éxito, conseguir que el gobierno actuara para impedir que esto pasara.
- La ONG era miembro de un grupo respaldado por el ACNUR –el Grupo de Trabajo sobre Manejo de Conflictos y Prevención para el CIC (antigua Unión Soviética) (N.deT. Working Group on Conflict Management and Prevention for the CIS)–, que tiene organizaciones miembros en toda la región. La ONG solicitó a representantes del Grupo de Trabajo que escribieran de forma urgente al gobierno de Dagestán. En la carta decían, en síntesis, lo siguiente: “Apoyamos al Gobierno Federal de Rusia en sus acciones en contra de los chechenos en Rusia, en vista de las actividades terroristas llevadas a cabo recientemente en Moscú. Sin embargo, estamos también conscientes de la violencia injustificada en contra de la población chechenia en su país. Hemos visto un panfleto que amenaza con destruir a toda la población. Si usted permite que esto siga adelante el mundo entero lo sabrá y lo condenará por permitirlo.”
- Algunos miembros del Grupo de Trabajo se rehusaron a firmar la carta porque consideraron que estaba demasiado a favor de las acciones del gobierno federal, que en el momento planificaba la invasión de Chechenia.
- El día después de recibir la carta un ministro del gobierno de Dagestan apareció en la televisión. Dijo que el gobierno no tenía conocimiento del panfleto hasta ese momento, como tampoco de la seriedad de la situación y la violencia. Condenó la violencia contra los chechenos y dijo que el gobierno se oponía completamente a ésta.
- Como resultado de lo anterior, la ola creciente de violencia se frenó, al menos temporalmente.
- La ONG de Dagestán contactó inmediatamente al Comité para Asuntos de la Juventud. Conjuntamente organizaron un equipo de voluntarios y voluntarias, formado por personas de diferentes comunidades y grupos étnicos. Las personas voluntarias llevaron materiales a la aldea en donde se habían quemado las casas. Reconstruyeron los techos y reemplazaron las ventanas destrozadas.

Nota: Esta narración representa los puntos de vista de varias personas que participaron en los hechos. Otras personas puede que tengan puntos de vista diferentes.

Algunos mecanismos comunes para la prevención del escalamiento

Al intervenir para prevenir el escalamiento de los conflictos a la violencia, tanto los mecanismos tradicionales como los modernos tienen un papel que jugar. En muchas situaciones existen ya mecanismos diseñados para tratar con los conflictos.

Las buenas estrategias entrelazan estos dos hilos paralelos de manera conjunta. Las inicia-

tivas exitosas utilizan una variedad de mecanismos, los que pueden incluir:

- Formación de un grupo de personas allende las líneas de división entre grupos, que incluyen, por ejemplo, a representantes de todos los grupos étnicos o de clan, gobierno local, fuerzas de seguridad, clero y líderes comunitarios.
- Envío de ancianos del clan, la tribu u otras estructuras tradicionales como emisarios.

- Invitación a figuras religiosas (líderes) a intervenir, con el objetivo de brindar espacio para el diálogo.
- Uso del ritual para reunir a la gente enfatizando sus valores y visiones compartidas.
- Uso de las estructuras o grupos existentes (por ejemplo, de mujeres, juntas escolares, comités de desarrollo comunitario) que son respetados, ya sea en su forma original o modificada para la prevención del conflicto.
- Uso cuidadoso de la publicidad para relevar la necesidad de acción urgente.

Algunos lineamientos para prevenir el escalamiento hacia la violencia

Es poco probable que una estructura específica, mecanismo o acción pueda funcionar fuera de su propio contexto. Sin embargo, hay patrones que sugieren algunas de las funciones que hay que considerar cuando se diseña una estrategia para que encaje en las nuevas circunstancias.

Abajo damos algunos de los ejemplos más comunes de los factores que es necesario considerar al diseñar una estrategia para prevenir que una situación se torne violenta. No es necesario que todas sean desarrolladas por una sola persona u organización, pero todas deben ser incluidas de alguna forma.

- Investigación para clarificar quién o quiénes están involucrados en los incidentes y que es lo que sucedió realmente.
- Control de rumores para corregir malentendidos y reportes maliciosos.
- Facilitación de diálogo entre personas de cada parte y "penduleo" entre las partes oponentes.
- Demostración de solidaridad, por medio de visitas y de escuchar a la gente de todas las partes en el conflicto —específicamente, visitas a personas que han sufrido y que están acusadas, o asistir a funerales de personas de todas las partes (preferiblemente si se lleva a cabo por un grupo amplio que represente a todos los subgrupos, incluyendo al grupo que pudo haber sido responsable del hecho).
- Construcción de confianza entre lados oponentes.

- Estímulo para la reconciliación: reunir a oponentes con el objetivo de reconocer las equivocaciones pasadas y construir relaciones de largo plazo.
- Solicitud a las partes de que rueguen por que estos hechos no se repitan.
- Solicitud a las partes para que ofrezcan reparación, restitución, compensación: como un compromiso de cambio de comportamiento así como para reparar la pérdida.
- Sanación: física, emocional, psicológica, espiritual.
- Cambio de estructuras y sistemas, para que no se repita el mismo problema.

Las iniciativas que resultan exitosas también incluyen la invención de nuevos procesos y estructuras para abordar problemas particulares, tales como el desarrollo de mecanismos regionales a través de los cuales los grupos de personas puedan expresar sus quejas, cuando sienten que no son tomadas en cuenta a nivel local o nacional. La creatividad es importante en este caso, para pensar en posibles áreas problemáticas así como en soluciones para prevenir el escalamiento.

Mantener una presencia

7. PROTECCIÓN SIN ARMAS

Trabajar por la paz y la justicia en una área de tensión y de conflicto puede ser muy peligroso. Una contribución efectiva que la gente de "fuera" puede en ocasiones ofrecer es brindar un grado de protección a los y las activistas locales y personas que trabajan por la paz y los derechos humanos, viviendo a su lado para acompañarles en su trabajo y en otros aspectos de sus vidas. En algunas situaciones, los actores externos, tanto las organizaciones como los individuos, son menos susceptibles de ser eliminados por el opresor, debido a la atención pública que un acto de este tipo traería sobre sus métodos.

En Guatemala, por ejemplo, las personas que trabajaban por los derechos humanos fueron con frecuencia detenidas, torturadas y asesinadas por grupos violentos en décadas recientes. A principios de los años 80, las Bri-

gadas Internacionales por la Paz (PBI, por sus siglas en inglés) empezaron a enviar voluntarios entrenados originarios de países externos a la región guatemalteca, para acompañar a activistas que trabajaban en la búsqueda de soluciones no violentas a los problemas políticos. Este tipo de acompañamiento no violento brindó protección ante numerosas amenazas en contra de un buen número de activistas.

Rigoberta Menchú, la activista guatemalteca de los derechos humanos y Premio Nobel de la Paz, fue escoltada regularmente por voluntarios de las PBI. El supuesto en este caso era, y todavía es, que cuando personas extranjeras permanecen cerca de los y las activistas o tienen presencia en sus oficinas es menos probable que sean atacados.

Las PBI han desarrollado trabajos similares de "guardaespaldas" desarmados en El Salvador, Colombia, Sri Lanka, Haití y la ex Yugoslavia. Otras organizaciones han iniciado también trabajo en esta línea.

Ésta es una forma "no intervencionista" de tomar acción. La gente de fuera no intenta influir en la situación de manera directa con su propia agenda. Con su presencia persiguen crear algún espacio seguro para que los y las activistas locales puedan hacer su trabajo. Además de la protección psicológica, la presencia de extranjeros brinda apoyo moral (al mundo le importa nuestro trabajo) y puede servir de estímulo para que los actores internos se pronuncien por la justicia y el cambio.

Consideraciones principales

Es claro que éste es un campo de trabajo muy sensible que requiere de una cuidadosa planificación.

Si usted está considerando la posibilidad de adoptar una estrategia similar, ya sea porque considere que es necesaria en su situación o porque piense que está en la capacidad de ofrecer esta protección a otras personas, es importante pensarlo detenidamente con anticipación.

Algunas de las consideraciones principales a tener en mente son:

1. El contexto es crucial. Este trabajo no puede hacerse en cualquier parte. Tiene posibilidades de ser efectivo en países en donde los gobiernos o las presuntas fuerzas o autoridades— cuentan con un nivel de reconocimiento internacional y, por lo tanto, les preocupa que su reputación se dañe.

Por ejemplo, el trabajo de las PBI al escoltar activistas en Sri Lanka se limita a aquellas áreas controladas por el gobierno de Sri Lanka, el que valora su reputación internacional. No sería posible llevar a cabo un trabajo similar en territorios controlados por el LTTE (Los Tigres de Liberación del Tamiel Elam (The Liberation Tigers of Tamil Elam)—, un movimiento armado opuesto al gobierno que no cuenta con reconocimiento legal y que, por lo tanto, no tiene una imagen que proteger.

En Croacia, durante los primeros años de la década de los 90, las PBI acompañaron de manera efectiva a activistas de derechos humanos que trabajan para evitar el desalojo de familias serbias por parte de soldados croatas. En Serbia, sin embargo, las PBI tuvieron mucho mayores reservas. Bajo las sanciones económicas, y sintiéndose víctimas a nivel internacional, los serbios tenían muchas menos razones para respetar las vidas de los extranjeros que protegían a activistas locales.

2. Es vital contar con un conocimiento detallado y actualizado del área donde se ubicarán estos escoltas o acompañantes. No deberían enviarse voluntarios a lugares en los cuales existen probabilidades de que sean vistos como potenciales rehenes o de que sean asesinados.
3. Quienes desarrollan este trabajo deben ser personas maduras, que hayan mostrado que pueden mantener la calma en momentos de crisis.
4. Las personas voluntarias necesitan recibir un entrenamiento especial antes de trasladarse al área de trabajo. Este entrenamiento

debería incluir métodos para fortalecer su habilidad de responder de forma no violenta a la provocación y ante situaciones violentas o potencialmente violentas.

5. Es necesario que estas personas tengan un código de conducta ajustado a las necesidades particulares del contexto. Necesitan tener claro cómo interactuar con grupos como la policía, el ejército y los grupos armados. Las guías básicas para su trabajo deben incluir instrucciones sobre cuándo y cómo tomar fotografías, notas, escribir reportes.

6. El trabajo de acompañamiento debe ser realizado en estrecha colaboración y consulta con la persona que está siendo escoltada. De otra forma, hay muchas probabilidades de poner en mayor riesgo la vida de la persona que está siendo protegida.

7. Es vital contar con mecanismos de apoyo en caso de que las cosas vayan mal. Debe existir un sistema básico eficaz que pueda reaccionar rápidamente, con excelente comunicación entre los escoltas y el personal de base y otros.

Por ejemplo, las PBI cuentan con una red de respuesta rápida. Si un activista local o

MONITOREO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR U.M. HABIBUNESA, DHAKA, BANGLADESH

- Soy miembro y empleada de Naripokkho ("Para Mujeres"), una organización establecida en 1983 apoyada principalmente por medio de contribuciones de sus miembros (todas mujeres), y que desde 1994 ha iniciado algunos proyectos nuevos con financiamiento de donantes. Desde nuestra base en Dhaka, la capital de Bangladesh, trabajamos en todo el país para cumplir con nuestros objetivos, tales como el reconocimiento de la posición de subordinación de la mujer para lograr cambios en su posición y condición en la familia, la sociedad y el Estado o la vida pública.
- Tenemos una red de aproximadamente 260 mujeres y organizaciones de derechos humanos para nuestras diferentes actividades en todo el país. Todos estos grupos toman parte activa en nuestro movimiento por los derechos de las mujeres y algunas trabajan como socias sobre la base de temas particulares – por ejemplo, para el proyecto de monitoreo de Naripokkho hay 21 organizaciones que están dando seguimiento a los servicios gubernamentales locales para prevenir la Violencia Contra las Mujeres (VCM, VAW, por sus siglas en inglés: N. de T.).
- Hemos llevado a cabo una capacitación de dos semanas para diez personas de seis de las 21 organizaciones este año, como internas del proyecto. Planeamos capacitar a un total de 40 mujeres de 20 organizaciones como internas en un periodo de tres años de duración de este proyecto piloto, el que inició en octubre de 1998.
- Para las otras 15 organizaciones, organizamos un taller de capacitación de tres días para planificar una estrategia de erradicación de la VCM y, hacia el final del proyecto, 45 organizaciones de mujeres habrán atravesado por el mismo proceso. En este taller capacitamos en incidencia, construcción de redes, la parrilla (una herramienta para construir estrategias), etc.
- Naripokkho está también dando seguimiento a los servicios a nivel de la ciudad de Dhaka. Recogimos información sobre hechos de VCM y de violaciones a los derechos humanos de cinco periódicos nacionales, estaciones de policía, hospitales y en los tribunales. Para dar seguimiento a la actividad del gobierno permanecemos un promedio de tres a cuatro horas diarias en las estaciones de policía, hospitales y tribunales. Periódicamente organizamos reuniones con policías, médicos y abogados interesados para compartir nuestros hallazgos.
- El objetivo inmediato de este proyecto es que quienes brindan los servicios rindan cuentas y se sensibilicen; sin embargo, la meta de Naripokkho es reducir la VCM en Bangladesh a través de ésta y otras actividades que están en marcha.

un voluntario son arrestados, amenazados o atacados, una red de personas alrededor del mundo es informada rápidamente. Estas inundan entonces a los autoridades o a los organismos responsables en el área con cartas, mensajes de protesta y preocupación, instando a que la acción se revierta.

- **Como en el caso de cualquier acción, la protección no armada es apropiada solamente en circunstancias específicas. Si no parece ser una estrategia útil en su caso es mejor reflexionar acerca de su situación específica e identificar personas que, en la medida de sus conocimientos, están siendo amenazadas. ¿Cómo puede protegérselas de mejor manera?**

8. MONITOREO Y OBSERVACIÓN

El monitoreo y la observación son acciones que emprenden personas preocupadas por el conflicto para poderse mantener y mantener a otras informadas sobre la forma en que se transforma una situación. Estos "monitores" le dan seguimiento a los hechos en situaciones de tensión e informan de sus observaciones objetivas a un órgano central o, en algunos casos, a la prensa. Esta técnica es con mayor frecuencia utilizada en una etapa de confrontación, cuando los sentimientos son fuertes pero aún existen condiciones para expresar públicamente las quejas, o después de alcanzar un acuerdo, como apoyo para reducir la tensión. El monitoreo puede ayudar a prevenir el escalamiento de la violencia mostrándole a aquellos que puedan pensar en usar la fuerza que estarán siendo observados y que quizá se les pedirá cuenta por sus acciones. También, al mostrar preocupación e interés por una situación, los monitores pueden contribuir a construir un clima propicio para el cambio.

Monitoreo informal

Quando se vive en medio de una situación de conflicto es bastante probable que se encuentre dando seguimiento a los hechos para intentar discernir qué pasará después. El poder de los rumores constituye en este caso una

gran dificultad y puede conducir a la violencia, siendo también difícil separar los hechos de la ficción. En algunas áreas, los líderes comunales desarrollan sistemas que persiguen analizar el valor de la información y alimentar con sus resultados a la población.

Como persona que trabaja en desarrollo o como miembro activo de la comunidad, usted puede asumir un papel de monitoreo de bajo perfil, ya que su trabajo le pone en contacto de forma natural con muchos sectores de la sociedad. Como profesionales en el nivel local y regional, podemos también sensibilizarnos para identificar señales cuando una situación se está moviendo, por ejemplo, de un conflicto latente a una situación de confrontación. Para que esto sea de utilidad es necesario contar con un método claro de información para comunicar, verificar y, de ser necesario, actuar al nivel más local que sea posible.

Este tipo de monitoreo tiene lugar en muchos lugares en relación con los derechos humanos, y la información se difunde calladamente a agencias que hacen un uso constructivo de ella. El abuso de los derechos humanos es un indicador de que un conflicto puede escalar a la violencia.

Monitoreo formal

En los últimos años la observación y el monitoreo como estrategias formales se han desarrollado rápidamente. Con frecuencia son utilizadas por los gobiernos, las NNUII, el Commonwealth y otros organismos internacionales para propósitos que incluyen, aunque no se limitan a éste, la validación de elecciones, la reducción de tensiones en las carreras electorales y la verificación del cumplimiento de acuerdos de paz. Con este propósito son enviados equipos internacionales para tener una presencia visible. Los observadores no armados brindan evidencia de la conciencia de la "comunidad internacional". Su fuerza descansa en los conglomerados que representan y en el poder de la evidencia objetiva para refrenar la agresión. Cuando estos elementos no son respetados, estos equipos pueden ser —y de hecho son— ignorados.

En algunos casos el papel de observador/monitor incluye la opción de intervenir. A esto se le llama monitoreo activo o modelo de mediador/observador y puede incluir, por ejemplo, la anticipación de puntos explosivos por medio de la comunicación directa con quienes toman las decisiones clave, facilitando el contacto entre organizadores y líderes y mediando en las crisis inmediatas.

Un ejemplo de este papel más activo es el monitoreo de eventos específicos como marchas y funerales, que pueden fortalecerse significativamente con la presencia de acompañantes o maestros de ceremonias que actúan como monitores. Éstas son personas asignadas por los organizadores para ayudar a manejar un evento en el terreno, generalmente muy organizadas y con una clara estructura de autoridad, llevando a cabo un evento de acuerdo con lo planificado y ayudando a evitar los problemas si hay peligro, manteniendo la comunicación entre los organizadores y los participantes.

El monitoreo formal con frecuencia funciona según lineamientos o códigos de conducta. En las páginas siguientes ofrecemos dos ejemplos –uno de EMPISA (Ecumenical Monitoring Programme in South Africa), Programa Ecuménico de Monitoreo en Sudáfrica, y otro de INNATE (Irish Network for Nonviolent Action, Training and Education) Red Irlandesa para la Acción No Violenta, la Capacitación y Educación en Irlanda del Norte.

Verificación

La verificación es un tipo de monitoreo especializado. La información recopilada por medio del monitoreo o seguimiento es utilizada para determinar si las partes que han llegado a acuerdos han cumplido con lo que acordaron. El monitoreo y la verificación pueden hacer la diferencia entre el éxito o el fracaso en la implementación de acuerdos, incluyendo a aquellos dirigidos a resolver conflictos. En este contexto, el monitoreo se refiere a la recopilación organizada de información sobre la implementación de un acuerdo. El objetivo de

la verificación es construir la confianza entre las partes en relación con la implementación efectiva y justa de los acuerdos alcanzados por éstas. La verificación logra esto a través de tres medios conectados entre sí:

- detectando el no cumplimiento (cuando las partes no están haciendo lo que acordaron)
- disuadiendo a las partes que puedan estar tentadas de no cumplir, y
- brindando a las partes que cumplen la oportunidad de demostrar de manera convincente su compromiso con el acuerdo alcanzado.

La transparencia en la información es un elemento esencial en la construcción de confianza a través de la verificación. La verificación es particularmente útil en los casos en que, pese a haberse alcanzado un acuerdo, continúan existiendo niveles altos de sospecha y desconfianza. (Ver también "Construcción de confianza" en la p. 115 de este capítulo.)

Uno de los aspectos claves que un acuerdo de monitoreo y verificación debe contener es la imparcialidad. Una forma de lograr esta imparcialidad es contar con una tercera parte imparcial que sea aceptable a todas las partes, para que lleve a cabo el monitoreo y la verificación. Esta tercera parte debe tener un interés sólido por resolver el conflicto por medios pacíficos. Puede ser que haya sido incluso parcial hacia una u otra parte en el pasado, pero no puede ser percibida como parcial en relación con conclusiones sobre cumplimiento o no cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

En el caso de acuerdos entre gobiernos, este papel de monitoreo de una tercera parte es generalmente llevado a cabo por representantes de otro gobierno o por un organismo intergubernamental. Por ejemplo, los Estados Unidos han estado a cargo de una misión de verificación, la Fuerza Multilateral y de Observadores en el Sinaí (MFO –Multilateral Force and Observers in the Sinai–), la que desde 1982 ha dado seguimiento con éxito al cumplimiento por parte de Egipto e Israel del cese de fuego y de los acuerdos de retirada. La Convención de Armamento Químico (CWC –Chemical

CÓDIGO DE CONDUCTA DEL PROGRAMA ECUMÉNICO DE MONITOREO EN SUDÁFRICA (EMPSA), NOVIEMBRE 1992

En nuestro compromiso con la fe cristiana y el exhortatorio del Evangelio a la justicia para todos, se espera que cada monitor de EMPSA adopte las siguientes normas de conducta:

1. Estar disponible para todas las partes a las que se les está dando seguimiento.
2. No trabajar por el mejoramiento de un partido político o estructura estatal particular.
3. Promover la paz y trabajar para frenar la violencia.
4. Informar objetivamente y con precisión sobre los acontecimientos.
5. Comprometerse con los métodos de monitoreo de la acción no violenta.
6. Actuar con confianza, con calma y diplomáticamente.
7. Desplegar sensibilidad y empatía por la vulnerabilidad particular de las víctimas de la violencia.
8. Respetar la necesidad de confidencialidad.
9. No exhibir preferencias partidistas a través del lenguaje, la ropa, distintivos o canciones durante el monitoreo.
10. Respetar el papel de y referirse a otras estructuras existentes que aborden la resolución de conflictos/mediación.
11. Cooperar con otros monitores donde sea necesario.
12. Abstenerse de hablar a los medios de comunicación, a menos que sea en estrecha cooperación con y bajo el acuerdo de las estructuras locales o nacionales de EMPSA.
13. Trabajar estrechamente en todo momento con las estructuras locales de EMPSA y no emprender acciones en forma unilateral sin consulta y acuerdo.

Weapons Convention—) es monitoreada y verificada por una organización internacional establecida expresamente para este propósito. Llamada la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPC, Organization for the Prohibition of Chemical Weapons).

Otra manera de asegurar que haya un sistema justo de verificación es involucrar a todas las partes en su establecimiento y operación. Esto asegura que el proceso es transparente y que cualquier elemento parcial tenderá a excluirse automáticamente. Este tipo de arreglo se aplica al caso de la Misión de Observadores Militares en Perú/Ecuador (MOMEP), que monitorea la frontera entre esos dos países. La MOMEP incluye a representantes de estos dos países en conflicto, además de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América.

Los procesos de verificación y cumplimiento no deben ser vistos necesariamente como contrapuestos. Por lo general, el no cumplimiento no es intencional. Un buen sistema de

verificación detectará esto y brindará una oportunidad para la parte que no está cumpliendo para corregir la situación antes de tomar ninguna acción. La verificación es particularmente útil en los casos donde puede no estar claro un acuerdo o cuando faltan detalles respecto a éste. El sistema de verificación puede ofrecer información imparcial que informe de intentos de clarificar o rectificar deficiencias en el acuerdo original.

La Misión de Verificación de Kosovo (MVK), respaldada por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), es un ejemplo más reciente de monitoreo y verificación como parte de un proceso que perseguía resolver el conflicto. La MVK incluyó 1400 verificadores desarmados de los Estados miembros de la OSCE. Su papel consistía en dar seguimiento a la implementación del acuerdo de 1998 entre el presidente Milosevic de Serbia y el negociador estadounidense, Richard Holbrooke, para un cese de fuego entre las fuer-

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA OBSERVADORES RESIDENTES UTILIZADO EN LA CARRETERA DE GARRAGHY, PORTADOWN, JULIO DE 1990 Y 1991

Se asume que todos aquellos que actúan como observadores a través de INNATE consienten y se adhieren a este código de conducta.

1. Como observadores que llegamos a través de INNATE, una red de no violencia, nuestra responsabilidad principal es contribuir a la posibilidad de que los hechos se sucedan sin violencia y en comunicación entre las diferentes personas o grupos involucrados.
- 1A. Tenemos la esperanza de que nuestra presencia, como observadores externos de diferentes orígenes, ayudará a evitar que se pierda la ecuanimidad al punto de que sobrevenga la violencia. Sentimos que parte de nuestra fuerza estriba en nuestra diversidad y en el hecho de que no tenemos una agenda particular.
2. Somos observadores. Estamos presentes para observar lo que sucede y para informar a las diferentes partes involucradas según sea apropiado, a manera de que todos y todas estén al tanto de los acontecimientos.
- 2A. Como individuos no somos necesariamente neutrales, pero en nuestro rol de observadores mantendremos un ojo crítico, vigilante y respetuoso hacia todos los lados y grupos. De ahí que, en la medida en que sea posible, nos relacionaremos y comunicaremos con todas las partes y grupos.
3. Seremos claramente identificados como observadores por parte de los grupos armados.
4. Si como personas interesadas sentimos que necesitamos intervenir para ayudar a evitar la violencia, entonces intentaremos jugar un papel de mediación.
5. Sin embargo, declaramos firmemente que nos somos ni mayordomos ni policías y no buscamos jugar ninguno de estos roles.

Código de Conducta acordado en una reunión de observadores en Belfast el 5 de julio de 1990; acordado nuevamente como código de conducta en julio de 1991.

zas de seguridad de Serbia y el Ejército de Liberación de Kosovo. Tenía también el mandato de monitorear la retirada de un número limitado de tropas serbias y de policía de Kosovo, así como el retorno de los kosovares albanos a sus hogares y comunidades. La misión tuvo dificultades desde el principio por lo siguiente:

1. El cese de fuego que iban a monitorear no tuvo nunca lugar.
2. El acuerdo mismo no fue claro.
3. El gobierno serbio demostró una creciente hostilidad hacia la misión.
4. La misión misma contaba con poco personal.

Sin embargo, la MVK tuvo éxito en el sentido de brindar información al mundo sobre la situación en Kosovo, incluyendo información relativa a abusos a los derechos humanos y atrocidades cometidas. También lograron, por el simple hecho de su presencia, prevenir brotes de enfrentamientos violentos. La misión

fue finalmente retirada justo antes del bombardeo de la OTAN sobre Kosovo.

Este caso ilustra tanto la intencionalidad de verificación como las dificultades enfrentadas. Aunque la verificación puede también ser presa de las maniobras políticas y la manipulación, también puede ser una herramienta poderosa para determinar la verdad. Sin ésta los acuerdos solamente pueden ser verificados por las partes en conflicto lo que, ante la falta de confianza, puede ser fuente de la continuación de la violencia.

Posibilitando un arreglo

9. CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA

Después de un período de conflicto intenso en donde ha habido mucha violencia y sufrimiento, es difícil que los miembros de grupos o puestos tengan confianza entre sí. Aun cuando las negociaciones hayan terminado con las

hostilidades y se haya logrado un acuerdo, las partes opuestas habrán aprendido a desconfiar entre ellas. De hecho, seguramente tendrán menos confianza en una y otra que hacia personas extrañas. Pasará mucho tiempo antes de que cada una de las partes esté convencida de que la actitud de la otra parte ha cambiado: los cambios en actitudes sólo pueden generar confianza si existe un patrón consistente de transformaciones en el comportamiento.

Algunos ejemplos

Imaginen a un grupo rebelde armado y a un ejército gubernamental, los que han estado en guerra por muchos años. Se firma un cese de fuego y los dos grupos paran las hostilidades, pero ambos continúan sintiendo temor y actuando con cautela. En vez de esperar que cada una de las partes cambie de la noche a la mañana y que confíe en los cambios operados en la otra parte, generalmente es aconsejable moverse paso a paso. Por ejemplo, en tanto que el ejército dejará de hacer patrullas nocturnas los rebeldes pondrán fin a las emboscadas. Si esto va bien, el ejército desplazará a la mitad de sus soldados hacia la capital y los rebeldes entregarán parte de sus armas a una parte en la que confíen. Después el ejército podría jugar un papel de fuerza de monitoreo en la región, y los rebeldes empezarán a informar a los centros de desmovilización. En cada paso, el riesgo para cada una de las partes es limitado y puede establecerse un grado mínimo de confianza en la voluntad y la habilidad de cada parte para poder cambiar.

De forma similar, después de un conflicto étnico o religioso prolongado los grupos involucrados solamente pueden construir la confianza poco a poco. Imagine que un grupo ha huido presa de terror —o ha sido perseguido, dependiendo del punto de vista que se asuma. Es posible que si el grupo que se ha quedado empieza a reparar edificios dañados algunas personas desplazadas acudan a un garante internacional para unirse en la reconstrucción. Si el área es patrullada por una fuerza de policía conjunta, algunas personas desplazadas po-

drían regresar a sus barrios. Si esto va bien, los desplazados y desplazadas que han retornado pueden sugerir que sus vecinos pertenecientes al grupo de oposición regresen también.

Con el tiempo la gente va poniendo a prueba el compromiso de los otros y la confianza crece con resultados positivos. Es importante que todos y todas entiendan lo que está sucediendo, que sepan lo que está en riesgo y lo que se construye. Una vez que las personas entienden el proceso, entonces pueden discutir los comportamientos y las interpretaciones; pueden también buscar formas de proteger el proceso de aquellos elementos que desean frustrar las intenciones de ambas partes.

La construcción de confianza como una acción

Ninguno de los ejemplos que hemos dado debe tomarse como una "receta" de lo que va a suceder. Sin embargo, estos ejemplos ilustran una forma de pensar acerca de la construcción de confianza y un enfoque que puede ayudarnos a avanzar de una posición imposible a una sobre la que se pueda trabajar. El enfoque gradual es importante para, simultáneamente, limitar los riesgos y permitir que se construya algo nuevo. Si las cosas no van bien será más difícil construir la confianza la próxima vez, pero es posible intentarlo nuevamente.

La construcción de confianza depende en gran medida de que las partes en conflicto se acerquen paso a paso. Por supuesto, los actores externos pueden ayudar, especialmente en las primeras fases cuando hay una marcada ausencia de confianza y comunicación.

Debe estar claro que la construcción de confianza es un proyecto amplio y de largo plazo. No es únicamente una interacción de dar y recibir. Una dimensión importante es la educación y el aumento de conocimientos que involucra. Además de eliminar las brechas entre partes rivales, generalmente rota los estereotipos existentes entre las comunidades, contribuyendo así a fortalecer el tejido social más allá del conflicto.

Al planificar y llevar a cabo el trabajo de construcción de confianza considere las siguientes preguntas:

- **NIVEL:** ¿A qué nivel del conflicto necesita construirse la confianza? ¿A nivel político alto o a nivel de la base y de la comunidad? (Puede referirse a los "triángulos de múltiples niveles", p. 63 en el capítulo 4.)
- **GRUPOS META:** ¿Quiénes son las personas entre las que se necesita reconstruir la confianza?
- **CAMBIO:** ¿Qué actitudes y comportamientos espera cambiar como resultado de su acción?
- **RETOS:** ¿Qué dificultades puede enfrentar? ¿Cómo percibirán las partes (particularmente la gente con la que usted se involucrará en el proceso) estas dificultades? ¿Qué tan diferentes (contrapuestas) son sus percepciones? ¿Cuáles son sus necesidades? ¿Cuáles son sus temores?
- **PERCEPCIONES SOBRE USTED:** ¿Cómo está usted percibido/a por las diferentes partes? ¿Tienen la suficiente confianza en usted para que realice este trabajo o necesita encontrar a otras personas en esta fase?
- **VENTAJAS:** ¿Qué personas y procesos podrían ser sus aliados para ayudar a construir la confianza mutua?
- **RIESGOS:** ¿De qué riesgos debe usted estar consciente?
- **INICIO:** ¿Cuál es el primer paso? ¿Cuándo? ¿Cómo?

10. FACILITANDO EL DIÁLOGO

En el proceso de manejar los conflictos es importante estar vigilantes de las formas para ampliar las posibilidades de mantener el diálogo entre las partes involucradas. En la medida en que las emociones se intensifican es frecuente ver que se abandona el diálogo y se empiezan a emplear estrategias de fuerza. Sin embargo, eventualmente las partes retomarán al diálogo una vez que intenten lograr un acuerdo para poner fin a un conflicto.

La facilitación de diálogo es una habilidad que puede ser especialmente útil durante la etapa de confrontación, antes de que la situación se polarice al punto de crisis. Por supuesto, la aplicación de esta habilidad debe adaptarse a la cultura particular y a las cir-

cunstancias en las que se está trabajando. Facilitar el diálogo permite a las personas compartir sus propios puntos de vista y escuchar otros distintos en relación con una tema de interés común, de índole política o social, avanzando de esta forma hacia una comprensión más profunda de la situación. El acuerdo no es el objetivo fundamental del diálogo pero el entendimiento mutuo sí lo es.

Por ejemplo, la Asociación Afgana de Desarrollo (ADA, Afghan Development Association), como parte neutral que trabaja en Trinkot, donde había un conflicto serio entre comunidades y tribus rivales, "logró reunir a grupos en conflicto para discutir la preocupación común relativa a la limpieza y la rehabilitación de los canales que eran propiedad de varias tribus rivales. Como el primer proyecto de ADA inició en 1992, no había tenido lugar ningún incidente entre tribus rivales en ese período.

Algunos posibles escenarios

Existen diversas situaciones en las que puede estimularse y facilitar el diálogo en el ámbito político o social, entre ellas:

- A lo interno de un grupo cuyos miembros han estado renuentes a compartir sus puntos de vista sobre un tema político o social complejo, o que lo han hecho solamente de forma negativa o como adversarios.
- Entre distintos grupos, cuando se reúnen, a veces en forma explícita, para compartir sus puntos de vista sobre un tema político o social o a veces con otro propósito, cuando es probable que surja un tema sensible o difícil de tratar.
- Cuando una figura política o un crítico político prominente se reúne con un grupo, esperando quizá que éste no esté de acuerdo con sus puntos de vista.
- Cuando se les solicita a figuras políticas con puntos de vista diferentes que hablen frente a una audiencia en un foro público.
- Cuando se reúnen figuras políticas para escuchar a un orador sobre un tema político o social difícil, para luego discutir sus puntos de vista al respecto.

● **Estar de acuerdo en dialogar es el inicio de una solución pacífica.**

SOMALIA

- En una reunión privada entre figuras políticas opuestas, facilitada por una persona más neutral (quien pudo también haberles reunido).

Habilidades para facilitar el diálogo

Todo esfuerzo que intente estimular a grupos en conflicto a sostener un diálogo necesita asegurar que no se aumenten las tensiones. Los lineamientos que damos a continuación persiguen ayudar a evitar esto.

A. SEA CLARO/A SOBRE SU PROPIO PAPEL Y SOBRE SUS OBJETIVOS

Como facilitador o facilitadora debe tener claridad sobre lo que es y lo que no es parte de su papel. Su papel es apoyar el proceso de comunicación sin expresar sus propios puntos de vista acerca del tema que se discute. Su objetivo es brindar un espacio y una atmósfera donde puedan intercambiarse diferentes puntos de vista y donde las personas puedan escucharse de forma honesta pero sin hostilidad.

Al facilitar el diálogo usted es responsable del proceso, pero no del contenido de la discusión. Si está trabajando como parte de un equipo es importante que acuerden con anticipación el papel que van a jugar y sus objetivos. También es importante que explique claramente a los y las participantes su papel y objetivos y que se asegure de que entienden y están de acuerdo con éstos.

B. AYUDE A LOS Y LAS PARTICIPANTES A IDENTIFICAR SUS PROPIOS OBJETIVOS

Es importante intentar conocer a la gente clave en los grupos para ayudarles a establecer sus objetivos. Esto brindará mayores posibilidades de que se "apropien" y apoyen la estructura y los objetivos del proceso. En cualquier caso, es útil contar con una breve declaración de los objetivos acordados desde el inicio, para recordar por qué se encuentran inmersos en el proceso.

Por ejemplo, si una de las partes desea presentar sus percepciones, establecer la posición que sustenta, ganar votos para una elec-

ción, visualizar el futuro o dar una perspectiva personal, hay que preguntarse si ese objetivo es consistente con los objetivos de las otras partes en la discusión.

C. APOYE A LOS Y LAS PARTICIPANTES PARA ACORDAR LAS NORMAS PRINCIPALES PARA EL DIÁLOGO

Ayúdeles a establecer lineamientos que sientan suyos y puedan seguir durante el diálogo. Piensen por anticipado y expliciten el mecanismo a seguir para enfrentar las dificultades que se presenten.

- ¿Cómo harán saber las personas que desean hablar y quién les dará la palabra? ¿Quién decidirá si las normas básicas han sido violadas?
- Piense por anticipado en lo que hará como facilitador/a en casos específicos. Puede que la gente le ponga a prueba. ¿Cómo responderá?
- ¿Tiene usted claridad sobre quiénes han establecido las reglas, para poder decir que el grupo en su conjunto las acordó o que un comité de planificación lo hizo?
- ¿Tiene la disposición de discutir la posibilidad de cambiar las reglas? De ser así, ¿cómo? ¿Por consenso, por mayoría, por votación?

D. ESTIMULE A LOS Y LAS PARTICIPANTES A QUE SE ESCUCHEN ENTRE SÍ

Quienes hablan de política con frecuencia escuchan poco —es lo que alguien llamó "el diálogo de sordos". Mientras que una persona habla la otra prepara lo que desea decir y después escucha solamente para contradecir los argumentos de la otra persona.

Para que el cambio tenga lugar las personas tienen realmente que escucharse entre sí y deben sentir que han sido escuchadas. Como facilitador o facilitadora necesita tener ideas sobre la forma en que quiere estimular la escucha. Algunas de estas formas se sugieren a continuación:

- Parfraseo, o sea, corroborar lo que la gente ha dicho y demostrarle que ha sido escuchada. Por ejemplo, "¿está Ud. diciendo que...?"

- Identificar y articular puntos en común o diferencias.
- Hacer preguntas que hagan surgir ideas personales y no de partido –si el ambiente da espacio para la vulnerabilidad. Por ejemplo, ¿Ha tenido usted siempre ese punto de vista? O, ¿Qué experiencia le llevó a eso?
- Estimule respuestas enfocadas hacia los sentimientos y las experiencias, así como hacia los temas. Por ejemplo, “eso ha de haber sido difícil/doloroso/inspirador”.
- Escuche los sentimientos de una y otra parte: necesita desarrollar su empatía e inspirarla en otras personas. Por ejemplo, “¿Se da cuenta de cómo se sentiría al respecto la otra persona?”

Más allá de la presión que le provoca la situación y las cosas que debe de hacer, el facilitador o la facilitadora debe tratar de enfocar su atención en quien habla y tratar de imaginar lo que quien escucha está sintiendo. Anime a la persona que habla a hacerlo más despacio, más alto o a definir mejor los términos que utiliza si siente que hay posibilidades de que quienes escuchan tengan problemas al respecto. Si es posible cuente con una persona que co-facilite para que esté pendiente del tiempo, del proceso y para que tome notas, para que usted esté libre de concentrarse en el contenido de la discusión y en los y las participantes.

E. TENGA LISTA UNA ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR LAS EMOCIONES

El primer paso para enfrentar las emociones es reconocerlas. Como persona que facilita es necesario estar atenta a las señales que indican emociones fuertes. De ahí que:

- Intente que haya una forma segura para expresar las emociones, haciendo preguntas que brinden el espacio necesario para hablar de sentimientos sin forzar (por ejemplo, “¿Le gustaría decirnos como reacciona usted a eso?”), u ofrezca una forma o estructura que le permita a la gente expresar sus sentimientos de una manera estructurada (por ejemplo: “Cuando usted hace/dice _____ yo me siento _____ debido a que _____”-

- Si es posible, haga que la gente comparta la experiencia que le ha provocado ese sentimiento en vez de que tenga múltiples expresiones del mismo sentimiento.
 - Intente ofrecer formas para que las emociones agresivas se transformen en emociones vulnerables; por ejemplo, la cólera puede enmascarar el dolor o la tristeza, en tanto que el miedo puede ser una expresión de temor o ausencia de poder. Pero no presione a las personas a asumir más riesgos de los que están listas a asumir. Usted solamente puede sentar las condiciones; ellas deben decidir si las utilizan.
 - Aun cuando es mejor que las emociones sean expresadas por quienes las sienten, algunas veces quien facilita puede apoyar verbalizando aquellas emociones que están difusas en el grupo (por ejemplo, ella/el puede decir “eso me hace sentir incómoda/o porque puede lastimar a alguien de los presentes”).
 - Prepárese para que surjan sentimientos paralelos y asegúrese de que puedan ser expresados –pero trate de enfrentar uno por uno asegurando que retomará los otros después.
 - Cuando sea posible, deje que los y las participantes respondan a las emociones mutuas de una forma natural, sin intervenir para protegerles o dirigirles a menos que sea necesario. Hablar de nuestras emociones y experiencias puede liberarnos de nuestras posiciones y permitir concentrarnos en nuestras necesidades. (Ver “la cebolla”, como herramienta de análisis en el capítulo 2, p. 28.)
- El ir más allá de las posiciones “partidistas” nos da mayores posibilidades de lograr mantener una discusión no confrontativa y de colaboración que se enfoque en el problema en vez de enfocarse en nuestras estrategias para ganar. Las preguntas abiertas y directas pueden permitir sugerir acciones futuras o nuevas posibilidades en un intento por responder a las necesidades de todos y todas.

11. NEGOCIACIÓN

Casi toda la gente emplea habilidades de negociación en la vida cotidiana, por ejemplo,

cuando la familia decide qué hará durante las vacaciones, cuando se acuerda un plan de trabajo y se asignan las tareas con los y las colegas de trabajo o cuando discutimos nuestros planes con amigos y parientes. Aquí nos referimos a la manera de aplicar esta habilidad de uso cotidiano en situaciones de conflicto. En este contexto, la negociación se refiere a un proceso estructurado de diálogo entre partes en conflicto acerca de temas sobre los cuales sus opiniones difieren.

En la mayoría de casos las negociaciones tienen lugar sin que se involucre una tercera parte. El propósito es clarificar los temas o los problemas y tratar de llegar a un arreglo sobre la forma de ordenar las diferencias. La negociación tiene lugar principalmente entre las partes en una etapa temprana del conflicto, cuando las líneas de comunicación no se han roto totalmente, o en sus etapas finales, cuando las partes intentan llegar a un acuerdo sobre los términos y detalles de un acuerdo de paz.

Una tercera parte puede intervenir en situaciones en las que el nivel de confrontación y violencia dificultan que las partes se encuentren para establecer una negociación directa, para actuar como facilitadora en apoyo a la comunicación indirecta que prepare las bases para una negociación directa posterior.

Como proceso, la negociación tiene varias fases que se distinguen, las cuales se describen más abajo. Las guías o lineamientos que se sugieren pueden ser útiles para que tanto las partes como quienes facilitan tengan éxito en la negociación.⁴

► **Los procesos de negociación están fuertemente influenciados por la cultura, y varían de un lugar a otro. Su tarea es separar aquellos elementos que son útiles y descartar los que no lo son.**

Fases de la negociación

FASE 1: PREPARACIÓN

- Analice la situación de conflicto. Puede hacerlo por medio de un "mapeo" (ver p. 22).
- Investigue/recolecte la información necesaria.

- Identifique las necesidades y los intereses tanto de su parte como de la(s) otra(s) (ver la Cebolla, p. 281).
- Considere sus opciones preferenciales para el resultado de las negociaciones, así como la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAAN).
- Haga contacto con la(s) otra(s) parte(s) y pónganse de acuerdo sobre el lugar y el proceso de las negociaciones, incluyendo: reglas del juego, temas a discutir, cuánta gente puede asistir o hablar por cada una de las partes y si habrá un facilitador o facilitadora independiente.

FASE 2: INTERACCIÓN

- Al arribar al lugar, saludense apropiadamente.
- Compartan sus diferentes perspectivas sobre la situación.
- Pónganse de acuerdo sobre una definición del problema o del tema o temas de que se trate.
- Genere opciones para enfrentar el problema.
- Evalúe y priorice las diferentes opciones, de acuerdo con los intereses y necesidades de todas las partes.
- Seleccione y combine, si es posible, las mejores opciones para responder a las necesidades e intereses de todas las partes involucradas.

FASE 3: CIERRE

- Pónganse de acuerdo sobre la mejor opción o combinación de opciones.
- Desarrolle un plan de trabajo para cada una de las partes.
- Establezca un marco de tiempo y períodos precisos para las acciones.
- Planifique una revisión del acuerdo.

El objetivo es que un proceso de negociación al que todas las partes se comprometen para llegar a un acuerdo pueda responder a las necesidades legítimas de todas ellas. Esto no significa que las partes necesitan "ceder" a las demandas de la otra parte, sino que se requiere de voluntad para considerar y combinar op-

ciones de forma creativa para poder encontrar una solución. Si quienes están negociando representan a un grupo más amplio, entonces deben llegar con un claro mandato de sus bases o grupos de interés respectivos y debe establecerse un proceso claro para informarles y rendirles cuentas sobre lo que sucede.

Lineamientos para una negociación efectiva

ESCUCHA Y COMUNICACIÓN

- Si desea que la otra parte le escuche, entonces escúchela usted primero.
- Si desea que la otra parte reconozca sus argumentos, reconozca usted los de ésta primero.
- Presente su punto de vista como algo adicional, no como algo opuesto, a lo que la otra parte le plantea.
- Haga preguntas abiertas y del tipo "¿qué pasaría si...?", para ayudar a explorar posibilidades.

CONSTRUCCIÓN DE RELACIONES

- Distinga entre las personas y su comportamiento. No ataque a las personas.
- Usted puede influir en el comportamiento de otras personas por su propio comportamiento.
- Construya la confianza lentamente, paso a paso, a través del diálogo y de acciones positivas recíprocas.
- La mejor garantía de un acuerdo duradero es una buena relación de trabajo.

SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

- El objetivo de una buena negociación es ir de la confrontación a la solución de los problemas.
- El precio de una buena negociación es la satisfacción de sus intereses, no de sus posiciones.
- Si se siente atrapado o atrapada en contra de un oponente intransigente, intente parafrasear la cuestión a manera de plantearla como un problema a solucionar conjuntamente. Haga que la persona le ayude a entender su preocupación.
- Busque lograr tratos que le beneficien mucho y tengan un bajo costo. ¿Qué puede us-

ted ofrecer que sea de bajo costo para usted o su grupo y de mucho beneficio para la otra parte?

- Ayude a la otra parte a preservar su imagen.

RESULTADO EXITOSO

Si se desea lograr un resultado exitoso se requiere de una gama de diferentes factores que faciliten el uso efectivo del proceso de negociación:

- Un intento de todas las partes por lograr un arreglo.
- La voluntad de explorar opciones y dejar de lado las posiciones.
- Poder suficiente para persuadir o para que el costo de no cambiar sea demasiado alto, pero insuficiente para forzar la rendición total.
- Mandatos claros de una base o grupo de interés coherente.
- Reconocimiento mutuo como partes en la negociación.
- Adhesión a reglas mutuamente aceptables.
- Reconocimiento tanto de la legitimidad de las diferencias como de la existencia de una base común en la relación.
- Creencia en que la negociación constituye la mejor opción disponible para resolver las diferencias entre las partes involucradas.
- Suficientes recursos para asegurar resultados que no desacrediten la utilización del proceso de negociación o a quienes buscan utilizarlo.

Un resultado exitoso incluirá un acuerdo que:

- responda a los intereses legítimos de todas las partes en la medida en que sea posible, y resuelva los intereses en conflicto de una manera justa;
- no dañe las relaciones entre las partes;
- se puede trabajar —es decir, las partes deben poder manejarlo y ejecutarlo;
- es "apropiado" por las partes —es decir, no es impuesto o manipulado por partes externas;
- es aceptable para todas las bases o grupos de interés de las partes y no tiene consecuencias políticas adversas para los liderazgos, no es ambiguo, es completo y sostenible
- es posible de lograr en un período aceptable.

12. MEDIACIÓN

La mediación, al igual que la negociación, es una habilidad que muchas personas practicamos cotidianamente, pero generalmente sin llamarla mediación. Cuando dos individuos tienen un desacuerdo y una tercera persona, como un miembro de la familia o un amigo, interviene para ayudarles a clarificar el problema y hablar de él en vez de pelearse, entonces se está haciendo mediación. Podemos aprender de la mediación a través de las experiencias de la vida real así como a través de la capacitación formal y la práctica de habilidades de mediación.⁵

Cuando las negociaciones directas fallan y las líneas de comunicación entre dos partes se rompen, entonces hay espacio para que una tercera parte intervenga. Esta tercera parte puede ser una persona voluntaria en el proceso o un persona a la que ambas partes acudan para que asuma ese papel. En algunas circunstancias los mediadores son impuestos por leyes o sistemas, como en el caso de los mediadores de las Naciones Unidas. Sin embargo, el principio principal es que el mediador tiene que ser reconocido y aceptado por todas las partes.

Algunos principios básicos para un acercamiento a la mediación

- La mediación incluye una preocupación por el sufrimiento y un deseo de dar un rostro humano al conflicto.
- Los mediadores se involucran y se acercan a todas las partes, en vez de alejarse y carecer de interés.
- Todas las partes deben acordar voluntariamente participar en el proceso y deben aceptar al mediador o mediadora en particular.
- Los mediadores y mediadoras deben estar dispuestos/as a trabajar con todas las partes.
- La mediación no persigue encontrar la verdad objetiva, sino encontrar una solución acordada que reconozca y se base en las percepciones y experiencia de todas las partes.
- Los mediadores y mediadoras guían y controlan el proceso de mediación, pero deben evitar el tratar de dirigir el contenido de las discusiones.

- Las opciones para resolver los conflictos deben provenir de las partes mismas, las que deben tener "propiedad" de cualquier acuerdo al que lleguen.

El proceso de mediación

El papel del mediador o mediadora es explicar el proceso y guiar a las partes a través de los pasos que aquí se explican, o a través de procesos similares que usted establezca en su propio contexto. Usualmente, la mediación se lleva a cabo en parejas o equipos de mediadores, quienes combinan sus habilidades individuales y su experiencia y antecedentes distintos para que el equipo sea más balanceado en relación con las partes en conflicto.

Muchas de las habilidades y herramientas que ya hemos mencionado para Facilitación de diálogo (ver p. 117) son útiles para la mediación, como es el caso del establecimiento de reglas del juego, el parafraseo, la empatía y el contar con estrategias para enfrentar las emociones intensas. También es importante tener la habilidad de reconocer las bases comunes y los posibles puntos de acuerdo, y hacerlos explícitos en la medida en que las partes van avanzando hacia los siguientes pasos.

Posibles pasos en un proceso de mediación

1. PREPARACIÓN POR PARTE DE QUIENES VAN A MEDIAR

- Reúnase con los y/o las colegas mediadores para planificar una estrategia y el proceso.
- Reúnase separadamente con las partes en conflicto para presentarse, explicar el proceso, clarificar su papel y acordar su mediación y los términos del proceso.

En el momento en que las partes acuerdan participar, si es que lo hacen, sugerimos seguir algunos pasos para cuando estén cara a cara y con quien desarrolla la mediación:

2. DECLARACIÓN INICIAL DEL MEDIADOR O MEDIADORA

Incluyendo:

- Bienvenida, presentaciones y palabras de estímulo hacia las partes en conflicto.

- ¿Por qué estamos aquí? ¿Qué sucederá? ¿Cuánto tiempo podrá tomar este proceso?

3. LAS PARTES EN CONFLICTO SE COMPROMETEN CON EL PROCESO

- Compromiso a participar y a buscar una solución.
- Compromiso con las reglas básicas, como evitar un lenguaje abusivo, no interrumpir, etc.
- Compromiso con el tiempo necesario para completar el proceso.

4. DECLARACIONES INICIALES ININTERRUMPIDAS (HISTORIAS)

- En su momento cada parte cuenta su historia, incluyendo su entendimiento del conflicto.
- La mediación controla el proceso y el tiempo para cada orador/a de acuerdo con las reglas acordadas.
- La mediación puede repetir o sintetizar los puntos importantes, tanto para clarificar su precisión con quien habla como para asegurarse de que la otra parte ha escuchado el punto.

5. IDENTIFICACIÓN DE LOS TEMAS Y ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA

- A partir de las historias y las declaraciones, clarificar aspectos de desacuerdo y de conflicto.
- Acordar una agenda con un listado de aspectos a tratar con la mediación.

6. INTERCAMBIO DIRECTO Y GENERACIÓN DE OPCIONES

- Estimule el intercambio directo entre las partes acerca de sus necesidades y temores sobre cada aspecto.
- Pida a las partes que sugieran opciones para abordar o resolver sus diferencias.
- Los mediadores y mediadoras hacen un listado de las opciones que se han sugerido, sin juzgarlas.

7. CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS ACEPTABLES

- Evalúe las alternativas en relación con las necesidades e intereses de ambos (o todos) lados.
- Estimule la creatividad para combinar opciones y buscar bases comunes.

8. FINALIZACIÓN DEL ACUERDO

- Pruebe y clarifique puntos de posible acuerdo, por ejemplo sobre: ¿Quién hará qué? ¿Cuándo lo hará?
- Las partes deciden sobre la forma del acuerdo (escrito o verbal) y establecen un cronograma para dar seguimiento a su implementación.

9. DECLARACIÓN DE CIERRE POR PARTE DE LA MEDIACIÓN

- Revise lo que las partes han logrado y el acuerdo alcanzado.
- Felicite a las partes por solucionar el problema en forma exitosa.
- Clarifique si es necesario desarrollar cualquier actividad de seguimiento u otras reuniones.

Mediación de penduleo

Al igual que en el ejemplo de Wajir que damos más adelante, hay ocasiones en que es necesario que el mediador o mediadora se reúna bilateralmente con cada una de las partes. Algunas veces irá de una a otra parte ("penduleo") hasta que éstas estén en disposición de encontrarse directamente. En reuniones separadas con cada una de las partes, la mediación puede explicar el proceso y las partes le cuentan sus historias, lo que fortalece su confianza en su habilidad de enfrentar al oponente. Esto les brinda una oportunidad de practicar, de aclarar el orden de los hechos y de procesar algunas de sus emociones inmediatas. También contribuye a generar un sentimiento de haber sido escuchados (por alguna persona, aun si el oponente resulta después ser alguien que escucha sin dar muestras de querer responder) y, por lo tanto, les permite escuchar la historia de la otra parte cuando llegan a reunirse.

MEDIACIÓN MIRAA-MAENDELEO EN WAJIR, KENYA, 1999

- Dos grupos de mujeres en Wajir –las miraa y las maendeleo– mantenían un conflicto alrededor del acceso y control del negocio de miraa (la miraa es un tipo de hierba que se mastica como estimulante). El grupo miraa tenía el monopolio de la recolección y venta de ese producto. El grupo maendeleo se sentía excluido por el hecho de que sólo un reducido grupo de mujeres tuviera acceso a este mercado. Trataron de iniciar un diálogo con el grupo miraa, pero éste se rehusó a permitir que otras mujeres se les unieran. Entonces el grupo de mujeres maendeleo se aseguró un mandato legal exceptuando a las mujeres miraa de seguir con el negocio. Esta acción y la ausencia de diálogo entre los dos grupos hizo que el conflicto escalara y que los grupos intercambiaran violencia física y verbal.
- La administración provincial intervino, y cada vez que los dos grupos eran convocados a reunirse se tornaban violentos y no se escuchaban el uno al otro. El grupo maendeleo decidió que el asunto no podría resolverse a nivel distrital, así que lograron tener el apoyo de un político del nivel nacional. Esto profundizó el problema y las mujeres miraa se rehusaron a dialogar o a tomar cualquier iniciativa para resolver el problema. El político solicitó a la administración provincial que resolviera el conflicto. El comisionado provincial refirió a su vez el asunto a nivel del Distrito de Wajir. Entonces se discutió en el seno del Comité Wajir para la Paz y el Desarrollo. Después de mucha discusión, el director sugirió que el caso fuera tratado por las Mujeres por la Paz y el Consejo de Ancianos por la Paz, y no por el comité de seguridad del gobierno, lo cual fue aceptado. El director del Consejo de Ancianos sugirió que las Mujeres por la Paz asumieran el liderazgo en la mediación y que él las apoyaría.
- En ese entendido, cuatro mujeres de Mujeres por la Paz asumieron la mediación en el conflicto. Se reunieron y discutieron el curso de acción a seguir e identificaron a las líderes de los dos grupos. En primera instancia las mediadoras decidieron visitar a la líder del grupo miraa, Mama Zeinab, quien por naturaleza tiene un carácter fuerte. La visitaron en su hogar, lo que pudo haber sido riesgoso, pero decidieron que eso era lo mejor porque por tradición ella no podría sacar a un huésped de su casa. Mama Zeinab recibió bien a las mediadoras y ellas le explicaron el propósito de su visita. Ella se mostró contenta de la iniciativa y dijo que estaba enferma y cansada de que hombres más jóvenes que ella la convocaran a sus oficinas, pero que ahora estaba contenta de que el gobierno mostrara sentido común al pedir a sus hijas que mediaran. Dijo también que el hecho de ser ella vieja no significaba que luviera siempre la razón, y estuvo de acuerdo con asistir a una reunión si las mujeres mediadoras la convocaban. Inmediatamente, las mediadoras se fueron a hablar con la líder del otro grupo. El tiempo fue un factor crucial, porque cualquier tardanza en abordar al otro grupo pondría en riesgo el proceso.
- Cuando las mediadoras visitaron a la líder del grupo maendeleo, Mama Khali, le contaron de la iniciativa y le informaron que ya habían visitado a Mama Zeinab, quien veía la idea del diálogo como algo positivo y estaba en disposición de dialogar. Con esa información Mama Khali estuvo de acuerdo diciendo que contactaría a las mujeres miembros de su grupo y les informaría a las mediadoras de los resultados. Las mediadoras dieron a cada grupo el tiempo necesario para consultas con su membresía. Tres cosas surgieron como elementos a acordar antes de que los grupos estuvieran de acuerdo con entrar en una mediación cara a cara: (1) el lugar, (2) quién sería la mediadora principal y, (3) el proceso mismo de la mediación cara a cara. Las mediadoras se pusieron de acuerdo con ambos grupos sobre estos aspectos y posteriormente ambos grupos acordaron ir a la mediación cara a cara. La mediadora y los grupos acordaron también algunas reglas básicas para la mediación.
- Cuando se reunieron, las mediadoras hablaron de los antecedentes de la iniciativa y abrieron la sesión con ambos grupos. Cada grupo tuvo tiempo para expresar sus sentimientos y sus preocupaciones. Hablaron y se escucharon las unas a las otras. Hubo momentos de tensión y cada grupo se disculpó con el otro continuando después el diálogo. Tras escuchar las historias de cada grupo, una de las líderes del grupo miraa

dijo que, habiendo escuchado los puntos de vista, temas y sentimientos del grupo maendeleo: "Me disculpo por el dolor y el sufrimiento que han pasado; lo siento". Esta disculpa cambió el estado de ánimo en la habitación y la líder del grupo maendeleo se paró y abrazó a su contraparte. Una vez hecho esto, ambos grupos discutieron el camino a seguir, acordando los siguientes puntos:

1. Ambos grupos deberían poner fin a la violencia verbal y física.
2. Cualquier asunto debería ser discutido en vez de acudir a la corte o a la policía.
3. El periodo para el comercio de miraa iba a ser revisado para incluir a más mujeres y a otras partes interesadas.
4. Se formaría un comité que consultaría ampliamente y haría conciencia sobre las mujeres miraa en relación con las peticiones de las mujeres y jóvenes pobres.

■ La mediación finalizó con una oración y ambos grupos se abrazaron y se pusieron de acuerdo.

La necesidad de una mediación de penduleo puede también surgir en medio de un proceso de mediación. Cuando hay disputas a lo interno de una parte o existe el riesgo de que el proceso se rompa porque una de las partes duda del mismo o se siente en desventaja, entonces el mediador o mediadora puede reunirse con cualquiera de las partes, o preferiblemente con ambas.

Mediación de penduleo de largo plazo

Cuando existe un bloqueo importante en la comunicación es probable que el mediador o mediadora necesiten tener un contacto constante con las partes por separado. Esto es así en el caso de conflictos políticos muy polarizados, en donde hay una total ausencia de confianza y, en consecuencia, las partes están reacias a mantener contacto entre sí. El mediador o mediadora puede guiar a las partes por separado a través del proceso de mediación, permitiéndoles avanzar en el marco de un ambiente seguro y de confidencialidad antes de intentar hacerlo cada una con su oponente. En este tipo de situación, el proceso de "penduleo" entre las partes puede durar largo tiempo antes de que quieran reunirse directamente.

Los pasos que se presentan a continuación para el proceso de mediación pueden ser algunos de los siguientes o todos ellos:

- Establecer la credibilidad de la mediación a través de su propia reputación, su experiencia y su interés.
- Demostrar un enfoque balanceado y voluntad de escuchar a todas las partes.

- Analizar y hacer un "mapeo" del conflicto e identificar los posibles "puntos de entrada".
- Construir relaciones de confianza con personas clave de cada lado, incluyendo a aquellos grupos que parecen estar excluidos y marginados, así como a las partes más importantes y reconocidas.
- Interpretar los temores, esperanzas e intenciones de cada parte hacia todas las demás.
- Clarificar malentendidos sobre declaraciones públicas y posiciones sobre cada una de las partes.
- Mantener un nivel de confidencialidad de acuerdo con los deseos de individuos en cada una de las partes.
- Llevar mensajes específicos entre las partes, cuando éstas lo solicitan.
- Intentar diversas posibilidades: recolectar y distribuir ideas alrededor de un círculo roto de participantes que no desean reunirse directamente.
- Ayudar a cada una de las partes a analizar las respuestas o a predecir las posibles reacciones de las otras partes.
- Representar los puntos de vista de un oponente lo suficientemente bien para que un individuo pueda "practicar" la negociación a través del mediador o de la mediadora.
- Estimular los contactos directos y hacer los arreglos necesarios para que tengan lugar.
- Hacerse a un lado para permitir que las partes negocien directamente.
- Estar preparados/as y con voluntad de ser el "chivo expiatorio" si las negociaciones se rompen.

- Permitir que las partes se lleven el crédito por el éxito de las negociaciones.

Negociación, mediación y poder

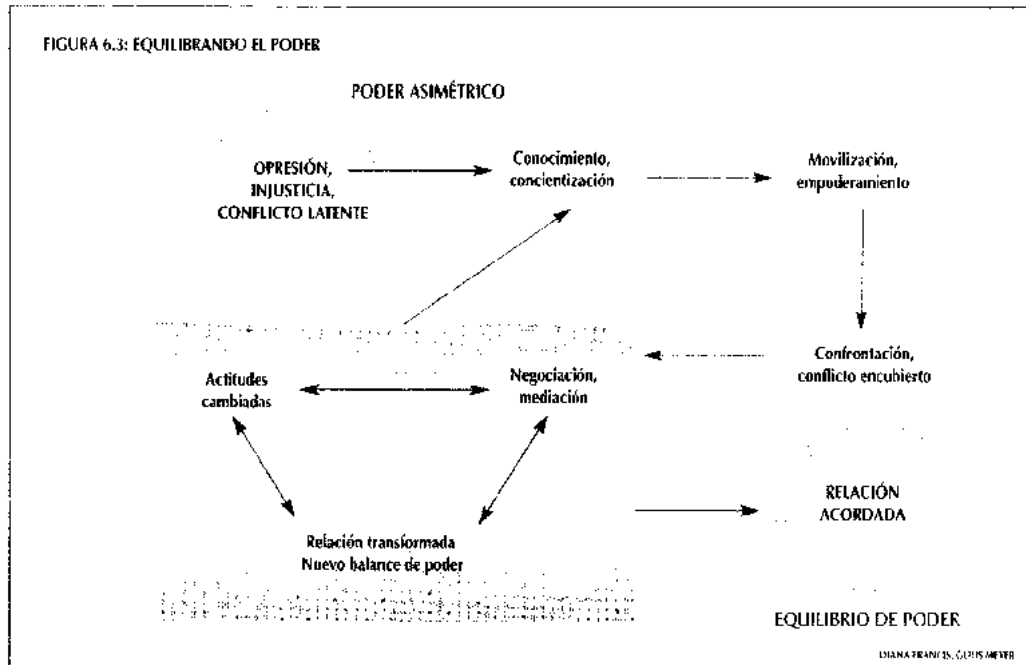
La figura 6.3 fue desarrollada por Diana Francis y Gius Meyer para establecer los métodos de intervención en conflictos en el contexto de las etapas del conflicto y de las relaciones de poder. El movimiento se desplaza de una situación de desequilibrio de poder, que se revela como opresión, injusticia y conflicto latente, a una situación de simetría o balance de poder, en la que las relaciones pueden ser establecidas en una forma mutuamente aceptable.

El recuadro pone en relieve la negociación y la mediación que, en el punto correcto, pueden conducir al establecimiento de nuevas relaciones y a actitudes cambiantes que son esenciales para una paz duradera. Sin embargo, cuando el poder de las dos partes es asimétrico, la mediación puede correr el riesgo de prolongar el conflicto estimulando a la parte más débil a hacer concesiones.

- ¿Esta secuencia se corresponde con su experiencia? ¿Tiene usted experiencia sobre lo que puede pasar si la mediación tiene lugar cuando el balance de poder es desigual?

13. ARBITRAJE

El papel de los árbitros es escuchar los argumentos de todas las partes y decidir entonces cuál debe ser la solución. Algunas veces el arbitraje asume ese papel en virtud de su posición de autoridad en la comunidad. Por ejemplo, en muchas culturas hay líderes tradicionales o ancianos que tienen la autoridad para intervenir en un conflicto, escuchando a testigos de ambas partes y decidiendo después quién tiene o no la razón y lo que debe hacer cada una. En un creciente número de países se han establecido organizaciones especializadas en arbitraje, particularmente en disputas industriales. En Gran Bretaña, el Servicio de Asesoría, Conciliación y Arbitraje (ACAS, por sus siglas en inglés, N. de T.) desempeña este papel (entre otros) a solicitud de las partes involucradas, las que usual-





Encontrando nuevas formas de visualizar un "conflicto" como "un problema a resolver entre nosotros y nosotras". Inglaterra (arriba) y Afganistán.

mente se comprometen por anticipado a aceptar los resultados.

Mediación-Arbitraje

En nuestra experiencia se han dado muchas situaciones en las que la distinción entre mediación y arbitraje se ha vuelto confusa en la medida en que la gente trata de combinar lo mejor de ambos métodos en su propio contexto cultural.


Por ejemplo, un mandatario tradicional de Nigeria que participó en un curso que facilitamos ha incorporado algunos de los principios y pasos del proceso de la mediación a su papel tradicional como árbitro en conflictos. Hace

uso de personas capacitadas en mediación que se reúnen separadamente con cada una de las partes y les ayudan a clarificar los temas antes de que se reúnan en su presencia.

Una vez que se enfrentan cara a cara en su "corte" él les pide que cuenten su historia y que sugieran opciones para resolver un conflicto particular, antes de asumir su papel tradicional de decidir quién tiene o no razón y lo que cada parte debe hacer. Su decisión toma en consideración las sugerencias hechas por las partes en conflicto y su sentido de lo que es un resultado "justo".

Éste es solamente un ejemplo de una área de intervención que combina métodos modernos y tradicionales.

► **¿Cuáles son las formas tradicionales de intervenir y resolver conflictos en su contexto? ¿Visualiza usted si algunos elementos de estos métodos pueden combinarse con procesos como la mediación, la negociación y la facilitación de diálogo?**

 El capítulo 6 no es de ninguna manera un listado final o comprensivo de todas las acciones que pueden desarrollarse al intervenir en un conflicto. Sin embargo, sí ofrece una variedad de ejemplos que deberían ayudarle a formular otras ideas sobre acciones específicas que pueda adoptar y aplicar a su propia situación. Avanzamos ahora al capítulo 7, que examina acciones que puedan ser emprendidas una vez que la violencia ha finalizado y que la gente se ve enfrentada a su legalidad y a las consecuencias de ésta.

NOTIAS:

1. La publicación *Habilidades sobre conflictos comunitarios*, por Mari Fitzduff (Belfast, 1988), ha resultado ser muy útil sobre este tópico.
2. Adaptado de un documento de Trevor Findlay, director ejecutivo del Centro de Información, Capacita-

ción, e Investigación para la Verificación (VERTICI-The Verification Research, Training and Information Center), Baird House, 15/17 Cross Street, London EC1N 8VW, Reino Unido.

3. Asociación Afgana de Desarrollo. *Informe anual*, 1997-1998, p. 25.
4. Las fuentes utilizadas para esta sección incluyen el Manual para capacitadores sobre resolución de conflictos: 12 habilidades (Conflict Resolution Trainers' Manual: 12 skills), publicado por la Red sobre Resolución de Conflictos, Australia; *Negociando el Conflicto: ideas y habilidades para negociadores y haceadores de paz* (Negotiating Conflict: insights and skills for negotiators and peacemakers), por Mark Anstey (ver capítulo 10 para mayores detalles); y ejercicios y materiales preparados por Paul Clifford.
5. Las fuentes utilizadas para el apartado sobre mediación incluyen: *Estando en el medio, manteniéndose a la orilla* (Being in the Middle by Being at the Edge), de Sue y Steve Williams; *Mediación allende las culturas* (Mediation Across Cultures), por Daniel Augsburg (ver el capítulo 10 para mayores detalles sobre ambas publicaciones), y el Manual de resolución de conflictos (Conflict Resolution Manual), publicado por la Red para la Resolución de Conflictos de Australia.
6. D. Francis "El poder y la resolución de conflictos" ("Power and Conflict Resolution") en *International Alert. Capacitación en resolución de conflictos en el caucaso del norte* (Conflict resolution training in the north Caucasus), 1994.

Lectura 2

IV. EL CONFLICTO

Hasta aquí hemos considerado varios de los objetivos representados en la paz y algunos de los problemas en cuanto a enseñarlos. Ahora es preciso pasar al meollo de la cuestión: hemos de concretar la praxis de la educación para la paz; sobre todo en cuanto a la materia y forma de enfocarla, que es, en definitiva, lo que fundamenta dicha educación. Recordemos nuestra meta: estudiar, por una parte, los obstáculos a la paz —las causas de la condición actual de elevada violencia y reducida justicia— y, por otra, el desarrollo de la cooperación y la plena realización humana para todos: el desarrollo de la paz positiva.

Esta doble meta nos marca dos facetas que pueden servirnos de orientación al desarrollar una materia de clase. Por un lado, tenemos que profundizar en los obstáculos y las causas que se concretan en términos de la violencia, directa y estructural. Por otro, hace falta considerar las alternativas y formas de evitar o corregir estas violencias que, a su vez, preparan al estudiante, al ser un factor efectivo para fomentar el proceso hacia la paz positiva. De esta orientación se destaca un elemento clave y fundamental: el conflicto.

El conflicto social ha representado un fenómeno continuo y constante en la interacción humana. A través de la historia, reconocemos que los acontecimientos más destacables, a menudo, surgían de los conflictos. En la actualidad, diariamente, a escalas e intensidades diferentes, todos estamos involucrados en algún tipo de conflicto. Precisamente, debido a que es común a todos, de cara a los estudiantes el conflicto se presta como un buen punto de partida y referencia para la educación de la paz.

Desgraciadamente, el conflicto suele concebirse casi únicamente en términos negativos. Tanto la intuición popular como muchas de las definiciones científicas, presentan el conflicto como un fenómeno desagradable e intrínsecamente malo. La misma Real Academia Española, en su *Diccionario ideológico*, denota un juicio negativo cuando lo explica figurativamente como "apuro, dificultad y peligro".

¿Por qué existe esta tendencia a percibir negativamente el conflicto? En gran parte, creo que es debido a que percibimos el conflicto por medio de sus consecuencias destructivas, y no por lo que es en sí. Según la intensidad y la escala de conflicto estas consecuencias pueden ser muy destructivas y, en cualquier caso, muy a menudo, nuestros conflictos nos dejan, por lo menos, un mal sabor de boca. Es decir, que mediante el conflicto nos hacemos daño mutuamente. He aquí el porqué de nuestra reticencia y actitud negativa acerca del conflicto: supone exponernos y arriesgarnos al daño propio. Cada vez que nos enfrentamos con nuestros "antagonistas" por medio del conflicto, realizamos, para bien o para mal, una valoración propia. Valoramos nuestra significación como personas, y hacemos un juicio acerca del respeto y estima que tenemos hacia nosotros mismos. Por así decirlo, es la dinámica psicológica del conflicto, que se produce de igual forma, tanto a escala personal como internacional. Incluso, la mayoría de los teóricos de la "conflictología" señalan que hay dos elementos centrales en cualquier conflicto: el respeto a sí mismo (aumentarlo o protegerlo) y el poder. Debido a que la raíz más profunda del conflicto es nuestra valoración propia, entramos en el mismo con un sentido agudo, aunque

a menudo inconsciente, de que nuestra significación como personas está totalmente ligada a ganarlo. Esto también ayuda a explicar por qué normalmente concebimos el conflicto en términos de competitividad. Para muchos, el conflicto supone una situación de pura dicotomía, es decir, de una lucha entre dos partes mutuamente exclusivas. Es ganar o perder. Por tanto, parece natural que busquemos maneras de evitar el conflicto. O, cuando inevitablemente se presenta, entramos en él con actitudes marcadamente competitivas y defensivas.

No obstante, reconocemos que éstas son actitudes problemáticas para la educación de la paz. Si queremos fomentar la paz, debemos esforzarnos en encontrar vías alternativas para regular nuestros conflictos. Creo que esto debe empezar con una perspectiva creativa del conflicto que concuerda con nuestra comprensión positiva de la paz.

PERSPECTIVA CREATIVA DEL CONFLICTO

¿Qué es el conflicto? Cuando nos centramos sobre lo que es, y no sobre sus consecuencias previas, reconocemos que el conflicto es fundamentalmente la interacción de personas con objetivos incompatibles. Pero es más complejo de lo que parece a primera vista.

La mejor definición que he leído surge de la perspectiva de la comunicación, sugerida por Joyce Hocker y William Wilmot. Definen el conflicto como:

*Lucha expresada entre, al menos, dos personas o grupos interdependientes, que perciben objetivos incompatibles, recompensas escasas e interferencias del otro en realizar sus metas.*²⁸

Notamos que el conflicto está relacionado con la *percepción* de incompatibilidad, de escasez de recursos o recompensas, y con la interferencia del otro. Es muy importante recordar que en cualquier conflicto la percepción de los involucrados es lo principal. Su forma de percibir el conflicto, los objetivos, las intenciones y motivos del otro

determinarán casi siempre la intensidad de la contienda. A menudo, la regulación del conflicto tendrá mucho que ver con la clarificación de las percepciones y la comprensión del otro. Muchos teóricos también sugieren que es importante comprender las percepciones a dos niveles: el nivel de contenido y el de relación. El contenido es el asunto específico que probablemente ha iniciado el conflicto. Por ejemplo, en una situación familiar, un problema de contenido común es la hora en que los hijos (sobre todo las hijas) deben estar en casa. Cuando se produce el enfrentamiento en torno a la cuestión de relación, ¿quién tiene más poder?, ¿se respetan o no los deseos y objetivos del otro?, ¿se busca más dependencia o independencia del otro? Normalmente somos conscientes solamente del nivel del contenido, cuando en verdad, la cuestión más importante es la de la relación.

Hocker y Wilmot terminan su definición del conflicto señalando que los contrarios están en una posición de "oposición" y, a la vez, de "cooperación". Subrayan lo que en mi opinión es la esencia, muchas veces suprimida, del conflicto: es una paradoja. La *relación* y la *interacción* entre dos adversarios *interdependientes* constituye una paradoja. Entendemos por interdependencia una actividad que es *mutuamente dependiente*. Es decir, paradójicamente, han de cooperar para contender. Normalmente, hacemos hincapié únicamente en nuestra contrariedad, en nuestra oposición. Muchos definirían el conflicto como la *oposición*. Pero nos olvidamos, u omitimos el hecho, de que también somos co-participes en el conflicto; *co-operamos* en el proceso. La interdependencia es primordial en una perspectiva íntegra y creativa del conflicto. Esta noción sugiere no sólo que el conflicto supone una paradoja, sino que es positivo y necesario para el crecimiento del ser humano. Aunque parezca irónico, creo profundamente que el conflicto es indispensable para la realización humana. Percibimos más claramente esta afirmación al preguntar: ¿qué sería la vida sin los conflictos? La vida sin conflictos supondría una sociedad de robots, cuyos miembros habrían eliminado toda diversidad, unicidad y distinción

humana. Sería una sociedad exenta de la voluntad de buscar por el significado de la vida; exenta del deseo de relacionarse los unos con los otros. En este sentido, concuerdo con Galtung en que la eliminación de conflictos no es deseable. Él aboga en favor de:

Una perspectiva positiva del conflicto: el conflicto como un reto; la incompatibilidad de metas es un desafío tremendo, tanto intelectual como emocionalmente, para las partes involucradas. Así, el conflicto puede enfocarse básicamente como una de las fuerzas motivadoras de nuestra existencia, como una causa, un concomitante y una consecuencia del cambio, como un elemento tan necesario para la vida social, como el aire para la vida humana.²⁹

Si nos hemos propuesto la realización humana como el valor principal de la educación de la paz, y si aceptamos que el conflicto es indispensable para el crecimiento humano, hemos de concretar una visión creativa del conflicto que concuerda con la comprensión de la paz. Así, el conflicto es esencialmente *un proceso natural a toda sociedad y un fenómeno necesario para la vida humana, que puede ser un factor positivo en el cambio y en las relaciones, o destructivo, según la manera de regularlo.*

Pero como señalé antes, esto supone una paradoja. Una perspectiva creativa del conflicto implica que permitamos que coexistan en nuestra mente percepciones por lo menos distintas, si no contradictorias, y que de esta tensión —la de tener presente y considerar ideas contrarias— surge el crecimiento humano. Presumo que tenemos la capacidad de soportar esta tensión sin manifestar psicosis alguna. De hecho, creo que la mayoría de las grandes verdades de la vida se aprenden del proceso de vivir en tal sitio, y tratar creativamente las tensiones inevitables que la vida nos presenta. La vida misma es una paradoja, y lejos de evitar o suprimir esta naturaleza, deberíamos valorarla y buscar hacerla productiva y beneficiosa. Los conflictos son una manifestación cotidiana de la vida y su calidad paradójica. Los chinos,

lingüísticamente, se acercan mucho más a esta idea que nosotros los de Occidente. Mientras que concebimos al conflicto (y la crisis que a menudo produce) como la combinación de las ideas de peligro, dificultad y apuro, ellos lo perciben como el desafío de unir la *oportunidad con el peligro*. Así, no sólo es el conflicto “una manera de vivir”, como Galtung ha sugerido, sino que también es un medio por el cual aprendemos a vivir más plena y creativamente.

LOS VALORES Y EL CONFLICTO

Nuestra premisa básica acerca del conflicto ha sido que es un proceso natural a toda sociedad, necesario para la vida humana, y que es productivo o destructivo según la manera de regularlo. Nótese que escogí “regular” y no “resolver”. Creo que “resolver” sugiere, de forma implícita, que el objetivo final es el de eliminar el conflicto. En cambio, “regular” supone que los conflictos no empiezan y terminan, sino que emergen y disminuyen. El objetivo es el de comprender y ajustar, es decir, “regular” el proceso para que vaya encaminado hacia fines productivos. Aquí empezamos a intuir que esta perspectiva del conflicto, sea cual sea la perspectiva, trae consigo un sistema de valores. Dado que una de las tareas clave de la educación para la paz es la toma de conciencia y la clarificación de los valores, tanto los nuestros como los de los que nos rodean, nos es preciso explicitar los valores que fundamentan nuestra perspectiva. También hemos de recordar que los valores influyen tanto en nuestros objetivos como en nuestras formas de realizarlos. Así, siguiendo el esquema de *Medio/Fin*, sugiero que cualquier categorización de este tipo debe distinguir, por una parte, entre los valores que *describen* metas globales y, por otra, valores que *prescriben* procesos preferibles de implementación. Un valor suele ser la abstracción de creencia y tiene una naturaleza muy conceptual. En cambio, las metas son más concretas, realistas y palpables: un “conjunto de condiciones”, como dijo Reardon, que se prestan a la descripción. Un proceso, sin embargo, es básicamente la manera de realizar las metas,

e introduce el elemento del comportamiento. Los valores que se relacionan con el comportamiento son un criterio o las pautas según las cuales valoramos nuestra acción. Por tanto, son de una naturaleza prescriptiva: indican lo que deberíamos hacer o no hacer.

Al hablar de la paz, ya sugerimos una serie de valores descriptivos y metas que nos pueden orientar. No obstante, creo oportuno clarificar aún más estos ideales, especificándolos en conceptos más descriptivos y relacionándolos con los procesos conflictivos cotidianos. Ya hemos dicho que el valor principal es la *realización humana*, la posibilidad de *ser plenamente humano*. Este valor dependerá de las condiciones y de los valores de *libertad* y *justicia*. Hemos señalado que los conflictos (sobre todo los socio-políticos) se arraigan en la incompatibilidad de preferir y apoyar uno de estos valores a expensas del otro. En otras palabras, es el intento de evitar la paradoja que suponen estos dos ideales. En mi opinión, debemos mantenerlos juntos y aprender de la tensión que presentan, aunque sea difícil. Esto requiere que detallemos algunos valores más ilustrativos de nuestros objetivos, puesto que explican mejor la oportunidad de esta paradoja.

Auto-determinación. Me refiero a la libertad en términos de auto-determinación porque subraya la noción de que el individuo participe en su propio destino. En otras palabras, fuerzas externas a la persona no manipulan sus opciones, metas o proceso de tomar decisiones, sino que el individuo está en un medio ambiente en el que es el participante principal en su propia realización. (Se supone que el concepto es también válido para conjuntos de personas.) La auto-determinación es la libertad de marcar y crear objetivos, valorar alternativas y realizar un programa auto-generado. Rollo May, psicólogo y filósofo, ha comentado que la libertad no es meramente:

...el decir 'sí' o 'no' a una decisión específica: es el poder moldearnos y crearnos nosotros mismos. La libertad es la capacidad, en las palabras de Nietzsche, de 'llegar a ser lo que verdaderamente somos'.³⁰

Interdependencia. Aquí tenemos la contraparte paradójica de la auto-determinación, que empieza a introducir el tema de la justicia, aunque la libertad, en sí, supone esta paradoja. Todos los autores y pensadores, al hablar de la libertad, han destacado la necesidad de combinar la independencia personal con el bien común. Sugiero que la interdependencia subraya la otra cara de la moneda de la libertad... Se refiere, fundamentalmente, a la dependencia mutua. Como un valor, significa que este tipo de relación es bueno y digno de proseguir. Por supuesto, quiere decir que nos interrelacionamos y tomamos en consideración aquéllos con los que somos mutuamente dependientes. La libertad es la condición paradójica de participar en la formación de nuestro propio destino, en conjunción con el fomento de nuestra mutua dependencia. May incluso sugiere que:

*El futuro está con la mujer o el hombre que vive como un individuo, consciente dentro de la solidaridad de la humanidad. Entonces, se beneficia de la tensión entre la individualidad y la solidaridad como la fuente de su creatividad ética.*³¹

Creo que necesitamos la independencia de la auto-determinación, para tener la posibilidad de escoger el ser mutuamente dependientes a fin de encontrar la verdadera libertad, pues pronto descubriremos que nuestra realización propia está intrínsecamente entrelazada en nuestra relación e interacción con otros.

Igualdad. La igualdad cualifica a la justicia y la interdependencia. Implica que se fomenta un tipo específico de interdependencia: aquella en la que todos participan como iguales. La interdependencia está presente en cualquier relación, cualquiera que sea la disparidad de poder. Cuando califico la interdependencia con la igualdad, defino un concepto más conciso de justicia. La igualdad, como dijimos en el capítulo segundo, traduce la justicia en términos de poder repartido, recursos compartidos y participación recíproca en los procesos de marcar y realizar los objetivos, y en las decisiones que los acompañan.

Los valores que prescriben los procesos en el conflicto representan un criterio y una indicación de las actitudes deseables. Aquí sugiero cuatro conceptos que forman dos paradojas paralelas y aún distintas.

Apoderamiento. El poder es central a todo conflicto. En el capítulo siguiente lo detallaremos más pero, por ahora, basta con reconocer que el desequilibrio de poder en un conflicto implica necesariamente la defunción de verdadera libertad, justicia y, en última instancia, la realización humana. De esta manera, el apoderamiento de los que carecen de poder, será en muchos casos el valor crucial. Para que uno goce de la auto-determinación, debe de estar libre de manipulación y control; una posición que es posible sólo en la medida en que tiene poder negociable. James Lane, sociólogo y estudioso de conflictos sociales, escribe:

*Si sólo ciertas personas y grupos están apoderados, entonces otros no pueden protegerse, ni hablar por sí mismos, e inevitablemente llegan a ser maltratados como medios y no como fines.*³²

Vulnerabilidad. La vulnerabilidad supone la otra cara de la paradoja, junto con el apoderamiento. La pregunta fundamental que se plantea es: ¿cómo buscar el poder indispensable sin empobrecer o destruir al co-partícipe en el conflicto? Como Curle señala acertadamente, la tarea es:

*Encontrar vías para conseguir la eliminación de las relaciones no-pacíficas sin eliminar a las personas; ayudar a éstas a modificar sus modos de ver, y ampliar sus áreas de comprensión, y no destruirlas.*³³

Para mí, la vulnerabilidad apunta en esta dirección, y tiene, en cierto sentido, una analogía con el valor bíblico de los "pobres espíritu". Implica un espíritu de humildad —no arrogancia— en el que nos reconocemos a nosotros y a los otros como formando igualmente parte de la

misma humanidad, con las mismas necesidades, potencias y debilidades que distinguen a nuestra raza. En su sentido más literal, la vulnerabilidad supone que uno está abierto al ataque. En definitiva, es un riesgo. Pero, ¿no es la vida así? Un profundo significado y unas relaciones verdaderas sólo resultan después de dar el paso de arriesgarse a los demás. Debemos insistir otra vez en que es la paradoja —la de mantener juntos el apoderamiento y la vulnerabilidad— el valor que fundamenta nuestra perspectiva acerca de los conflictos. No acumulamos poder para que a continuación podamos ser superiores o dominemos. El apoderamiento tiene sentido sólo en la medida que produce la justicia y ayuda a los que carecen de poder a participar como iguales en el conflicto. Igualmente, no somos vulnerables a fin de que se aprovechen de nosotros, o para evitar el conflicto, sino para que mantengamos la sensibilidad y el respeto a los demás.

Concienciación. Ya hemos hablado de este concepto pedagógico de Freire. Aquí nos interesa la idea de que uno llega a ser consciente de sí mismo y de su papel en el mundo que le rodea. Obviamente, la concienciación es un modo de apoderar. El tomar conciencia de nosotros mismos —de nuestros motivos, valores, potencia y papel que jugamos en nuestro entorno— hace posible nuestra participación en proyectar y realizar lo que nos es importante. Nos ayuda a clarificar nuestras metas y afrontar nuestras necesidades. Creo que la toma de conciencia de uno mismo es el valor principal para comprender el comportamiento personal en los conflictos.

Comprensión de los demás. Comprender a los demás es completar la paradoja de tomar conciencia de uno mismo. La comprensión es la capacidad de participar en los sentimientos y percepciones de otros. Lo que en inglés se llama la *empathy*. Los indios norteamericanos tenían un proverbio sugiriendo que antes de ridiculizar a alguien, uno debería “andar en sus mocasines por un tiempo”. La imagen es muy gráfica: supone una disposición de *dar el paso*, de entrar en el mundo del otro, sentir lo que siente, percibir lo que percibe. La paradoja se presenta cuando combinamos la toma de conciencia de uno mismo con

la comprensión del otro: cuando permitimos que coexistan y se consideren interdependientemente, lo que, a menudo, serán percepciones conflictivas de la realidad. May, al conectar la individualidad con la solidaridad, subraya esta idea y sigue sugiriendo que:

*La comprensión es una posibilidad humana comprensión por nuestros amigos y enemigos.*³⁴

Si uniésemos todo esto en un único concepto, llegaríamos a la noviolencia, que detallaremos más adelante en este libro.

APLICACIÓN PRÁCTICA

¿Cómo conectamos eso con la tarea de enseñar? El hecho de que todos, incluyendo a los estudiantes de cualquier edad, hayamos experimentado conflictos de algún tipo, nos puede ser de utilidad. Creo que el deber principal es el de enfocar la paz como un proceso creativo de “hacer” conflictos para que sean productivos. Además, sugiero que esta tarea pedagógica puede realizarse mejor abordando directamente este tema a escala práctica. Quizá el mayor obstáculo que impide tener una perspectiva del conflicto sea la falta de reflexión sobre nuestros propios conflictos, nuestras formas de llevarlos y nuestros objetivos y valores en la base de nuestro estilo de conflicto. Es un campo de investigación pedagógico accesible a todos, pero muy poco profundizado. A continuación sugiero varias ideas que pueden ser productivas en la clase.

La metáfora. En una clase que presencié, la profesora abordó el tema del conflicto dando el deber de concretar una metáfora que describía cómo el alumno en el contexto de su familia (o relaciones más íntimas) hacía (o hacían) sus conflictos. Explicó que una metáfora es como un símbolo que representa algo. En esta instancia quería una metáfora que simbolizara la manera o el estilo que la familia del alumno tenía a la hora de llevar sus conflictos. Finalmente, dio un ejemplo

de su familia. Aunque este ejercicio sea para edades mayores, es una buena introducción al tema, porque hace reflexionar sobre la manera en que uno mismo trata los conflictos. El resultado en este caso fue muy rico. Un estudiante decía la metáfora del "lobo que se come a las ovejas", aludiendo a un padre muy dominante y unas "víctimas" inocentes. Al explicar su caso y algunos incidentes, empezaba con la ayuda de la profesora a tomar conciencia del estilo de su familia. Sobre todo se daba cuenta de que, en realidad, las "ovejas" no fueron meras víctimas, sino que participaban y, al seguir el juego, perpetuaban el papel del "lobo". Otro decía que su familia funcionaba según un modelo del "rey Arturo y los caballeros de la mesa redonda", aludiendo a la democracia familiar, y a un estilo de colaboración entre los miembros.

Una buena manera de terminar este ejercicio es el de reconocer los estilos que van saliendo. Los teóricos de la conflictividad coinciden en que hay principalmente cinco estilos. Ralph Kilman y Kenneth Thomas han hecho el diagrama siguiente, situándolos según el grado de cooperación y asertividad:



THOMAS Y KILMAN. ESTILOS DE CONFLICTO. EDUCATIONAL AND PSYCHOLOGICAL MEASUREMENT.

Por ejemplo, la *acomodación* implica una alta cooperación y preocupación por el otro, pero poca por uno mismo. El estilo *competitivo* es

el opuesto. El *compromiso* es el punto medio entre los dos, y significa que cada uno de los involucrados en el conflicto gana un poco, pero a la vez cede un poco. La verdad es que en diferentes contextos y niveles de conflicto practicamos todos estos estilos, y, dependiente del contexto, algún estilo puede resultar más conveniente que otro. En los conflictos laborales, a menudo se recurre al convenio (compromiso) para llegar a una solución. Cuando proseguimos para realizar un objetivo que nos es muy importante, puede que resulte más adecuado un estilo competitivo, en el que trabajamos con ahínco para lograrlo. No obstante, los teóricos notan que normalmente tenemos un estilo preferido. Según nuestra comprensión de la paz y de los conflictos, reconocemos que el estilo de colaborar debería aprenderse y practicarse a menudo. Colaborar es cuando nuestra asertividad en realizar nuestros objetivos se atempera con una preocupación por los deseos y objetivos del otro. Como dicen Hocker y Wilmot, en la colaboración:

*Las personas o grupos trabajan creativamente para encontrar nuevas soluciones que podrán aumentar al máximo los objetivos de ambos.*³⁵

Meta/deseo. Éste es un ejercicio que salió de un proyecto en Nueva York que quería afrontar los problemas de agresividad y violencia que se presentaban a menudo en las escuelas más problemáticas. Lo llamaron la respuesta creativa del niño al conflicto, y entre muchas actividades hicieron la siguiente titulada *meta/deseo*, que va muy bien para las edades menores.

Ésta es una herramienta adaptada del libro de George M. Prince (The Practice of Creativity), que habla de dinámica de grupo, roles, problemas y formas de buscar soluciones. Hemos aplicado elementos a nuestro trabajo con profesores y maneras de aprovecharlo con los niños. El grupo tiene que ser reducido (menos de siete) para que cada uno pueda ser escuchado con interés. También es recomendable que los grupos sean homogéneos, aunque gente menos familiarizada con los

problemas discutidos puede, a menudo, dar una perspectiva nueva y objetiva.

1. El proceso empieza con decir, en voz alta, todos los problemas que cada uno tiene en su mente. Esto se hace para lanzar cada uno sus ideas sin discutirlos. De esta forma, todos contribuyen igualmente. Estas ideas tienen que escribirse en la pizarra para que todos puedan verlas. A veces, es conveniente elegir un campo problemático más reducido, por ejemplo, 'problemas en clase'.
2. A continuación, una persona escoge un problema de la lista que le parece es el más significativo. Probablemente será uno que ella ha sugerido.
3. Entonces, lo explica con todos los detalles al grupo, para que todos lo entiendan.
4. Entonces, todos dicen una 'meta/deseo' o un 'deseo de fantasía', de lo que les gustaría que ocurriese si todo fuese posible. Esto abre una variedad de posibilidades para la situación y ayuda a definirla más claramente.
5. Después, cada uno da una solución: una manera *práctica* y *realista* que puede aliviar el problema. Las 'metas/deseos' y las soluciones se escriben y se entregan a la persona que ha sugerido el problema.
6. El proceso se repite para cada uno de los participantes. Sirve tanto de afirmación, como de ayuda, sobre lo que otros consideran un problema.

*Este proceso es de gran ayuda para los profesores que quieren tener una nueva perspectiva sobre los problemas persistentes entre los alumnos.*³⁶

Este ejercicio me parece interesante. Primero, el tener que explicar todos los detalles de un conflicto ayuda a profundizar mucho en él.

Es asombroso ver la forma en que uno percibe sus conflictos más claramente, y cuánto puede aprender de ellos, al explicarlos en detalle a los demás. En segundo lugar, uno de los problemas mayores a la hora de regular un conflicto es la falta de imaginación y la poca creatividad para buscar alternativas. A menudo pensamos que sólo tenemos una o dos opciones cuando, en verdad, puede haber muchas más. El desarrollo de la colaboración como un estilo válido dependerá de la capacidad de encontrar nuevas vías y posibilidades que regulan el conflicto, es decir, de la creatividad. *Meta/Deseo* fomenta este tipo de actividad en el niño, mientras afronta los problemas prácticos que tiene.

"Skits" – Representar conflictos. Ya es bastante común la representación o dramatización de diferentes acontecimientos en las escuelas, sobre todo como diversión al fin del año escolar o en Navidad. Aquí se trata de enfocar la representación para enseñar la dinámica y proceso que lleva un conflicto, además de investigar su regulación. Puede haber mucha variedad en cómo aplicar a la práctica esta idea. A continuación, sugiero algunas.

- A. Dividir a los alumnos en grupos de entre dos y cuatro, y pedir que cojan un conflicto que han presenciado (en la calle, en la casa, en la escuela, etc.). Entonces, tienen que representarlo para la clase, tal como *normalmente* sucede. Después, tienen que volver a representarlo, pero esta vez pensando en formas para mejorar el proceso y el resultado del conflicto. Después sería interesante que los demás reaccionasen y sugiriesen otras posibilidades.
- B. Una variación de esto sería que el profesor, sobre el aspecto que le parezca más crítico del conflicto que se representa, intervenga y pregunte a los participantes: ¿Qué sientes ahora? ¿Cuáles son tus objetivos en este momento? ¿Qué entiendes que el otro quiere? Preguntas como éstas ponen el énfasis sobre las percepciones que cada uno tiene del conflicto y sobre la capacidad de comprender al otro.

- C. También el profesor puede escoger un conflicto y pedir a los alumnos que lo representen. Esto puede resultar especialmente interesante si hay ciertos problemas en el barrio o en el colegio que debieran afrontarse. La representación de un problema y la reflexión que necesariamente la acompaña al ponerlo en escena, puede dar nuevas perspectivas sobre el mismo y ayudar a comprenderlo mejor.

Pienso que la representación ayuda a enseñar tres capacidades clave en penetrar y comprender los conflictos:

La observación. Debemos desarrollar en los alumnos una capacidad de observar, crítica y objetivamente, las fuentes y puntos de incompatibilidad en el conflicto (a escala de contenido y relación), los estilos de los participantes y la dinámica que conlleva el proceso.

La comprensión. La comprensión está relacionada, sobre todo, con las capacidades de *escuchar* al otro y de *percibir* lo que siente y quiere. Esto también pone un énfasis sobre el estilo y la calidad de comunicación que tienen los interesados en un conflicto.

Crear alternativas. Muchos conflictos se estancan y acaban dando resultados destructivos por la falta de creatividad en el momento de buscar alternativas. Debemos esforzarnos en ayudar al estudiante a imaginar nuevas vías y opciones que pueden aliviar los problemas. Hemos de presentar el conflicto como un desafío que excita nuestra imaginación, no como una actividad pesada y desagradable.

Estudio de conflictos. Para los estudiantes mayores, puede resultar interesante el investigar un conflicto más complejo. El conflicto puede determinarse según interés (puede ser un trabajo de grupo, o de una clase entera, pero sería mejor si fuera a un nivel más allá del estrictamente interpersonal). Paul Wehr ha desarrollado una herramienta muy útil para estudiar conflictos entre grupos, que denomina *análisis delineado de conflictos*, y es como una especie de guía en el conflicto.

1. Escribir un sumario descriptivo y conciso del conflicto en un folio.
2. Estudiar la historia, los orígenes y la evolución del conflicto.
3. Identificar los grupos de personas involucrados:
 - Los primarios, los secundarios y los terciarios.
 - El liderazgo.
 - La naturaleza de la relación conflictiva (simétrica, asimétrica).
 - Las formaciones potenciales de coaliciones.
4. Exponer el fundamento del conflicto:
 - Los motivos, las necesidades y metas, los intereses y los valores.
 - La comunicación entre los involucrados.
 - El nivel de conciencia del conflicto.
 - Las limitaciones naturales (del medioambiente).
5. Describir el ambiente conflictivo actual:
 - La estructura, las reglas y los modelos de comunicación.
 - La estructura de autoridad y toma de decisiones.
6. Estudiar la dinámica del conflicto:
 - La precipitación. ¿Qué causó el conflicto?
 - La intensificación. ¿Qué actividades han aumentado el conflicto?
 - La moderación y la terminación. ¿Cuáles son las influencias moderadoras?
7. Investigar los recursos de regulación del conflicto:
 - Los factores limitadores interiores.
 - Los factores limitadores exteriores.
 - Los reguladores potenciales para el conflicto.
 - Los posibles objetivos colaborativos.
 - Los recursos financieros y otros recursos.
 - El sistema legal (jurídico).³⁷

El estudio de un conflicto internacional, o incluso de tipo más local, resulta bastante complejo. Por una parte, esta complejidad puede parecer demasiado difícil al estudiante. Pero, por otra, esta misma naturaleza es muy representativa del mundo contemporáneo en que vivimos. Si vamos a enfrentarnos con esta realidad, nos es preciso comprenderla. Un estudio profundo de conflictos mayores y complejos posibilita esta comprensión. De todos modos, un estudio así necesitaría de un profesor adecuadamente preparado, y acceso a personas familiarizadas con la temática que pueden intervenir y aportar ideas al grupo.

En resumen, en este capítulo hemos abogado por una perspectiva creativa del conflicto, que concuerda con la comprensión positiva de la paz. Enfocamos el conflicto como un proceso natural a toda sociedad y un fenómeno necesario para la vida humana, lo cual puede ser un factor positivo en el cambio y en las relaciones, o destructivo, según la manera de regularlo. La calidad de paz dependerá en muchos casos, sino en todos, de la creatividad y productividad en regular nuestros conflictos.

Sugerimos varios valores que fundamentan esta visión del conflicto. Buscamos la *realización humana*, la más plena posible, para establecer las condiciones de *libertad y justicia*, valores que describimos como la interacción paradójica de la *auto-determinación* y la *interdependencia*. Procedemos hacia estos objetivos afrontando las paradojas desafiantes de buscar la igualdad mediante el *apoderamiento*, mientras nos mantenemos abiertos y receptivos por medio de la *vulnerabilidad*; debemos también profundizar en nuestra propia *toma de conciencia* y, a la vez, *comprender* y considerar con integridad las percepciones y los deseos de otros.

A escala de la enseñanza, esta visión implica que enfocamos la paz como un proceso creativo de "hacer" conflictos, para que sean productivos. Sobre todo nos interesa que los alumnos tomen conciencia de los conflictos que les rodean y de los que participan. Queremos desarrollar sus habilidades de observar críticamente las dinámicas y los

procesos conflictivos, mejorar sus capacidades de escuchar y percibir lo que los contrarios (o su adversario) quieren y sienten y, finalmente, fomentar sus posibilidades de imaginar y crear alternativas en medio de situaciones de conflicto. Esta tarea pedagógica precisa profundización en los temas del poder, de la violencia y de las opciones noviolentas, materia que cubriremos en los capítulos siguientes.

NOTAS

28. Hocker, Joyce y William Wilmot.: *Interpersonal Conflict*, Dubuque, Iowa, Wm. C. Brown, 1978, p. 9.
29. Galtung, Joahn: "Conflict as a way of life", *Essays in Peace Research*, vol. III, Christian Ejleres: Copenhage, 1978, p. 486.
30. May Rollo: *Man's Search for Himself*, Wm. Norton ad Co., New York, 1972, p. 254.
31. May Rollo: *Power and Innocence*, Delta Books, New York, 1972, p. 254.
32. Lane, James "The Ethics of Intervention in Community Disputes", en *The Ethics of Social Intervention*, Ed. Gordon Bernant, Hemisphere, Washington D.C., 1978, p. 218.
33. Curle, Adam: *Conflictividad y pacificación*, Herder, Barcelona, 1971, p. 203.
34. May, *op. cit.* 1972, p. 258.
35. Hocker, *op. cit.* p. 30.
36. Prutzman, Priscilla; et al.: *Children's Creative Response to Conflict Program*, Quaker Proyect on Community Conflict, New York, 1975 (2ª edición) p. 23-24.
37. Wehr, Paul: *Conflicts Regulation*, Boulder, Colorado, USA: Westview Press, 1979, p. 19-21.

V. EL PODER Y LA VIOLENCIA

El poder es un fenómeno complejo pero central en el estudio de los conflictos. El profesor James Duke escribió una vez:

*El corazón de la llamada teoría de conflicto, en verdad, no es el conflicto, sino el poder.*³⁸

Si queremos comprender la dinámica y la regulación de conflictos, debemos, por tanto, profundizar en nuestra comprensión del poder. No obstante, dada la complejidad del tema, el alcance de este libro no permite una investigación extensa en esta materia. Por ello, en este capítulo trazaremos una perspectiva general de la problemática que nos supone el poder en el contexto de los conflictos sociales e interpersonales, y la violencia, una manifestación que a menudo surge del intento de igualar el poder en un conflicto.

El poder no se presta a una descripción simple. Incluso los teóricos coinciden en señalar que existen diferentes fuentes de poder, y que tiene varias facetas. En primer lugar, sugieren que el poder es “el producto de una relación social”, no una cosa individualista que uno posee³⁹. En otras

palabras, en cualquier conflicto todos tienen algún grado de poder, pero es relativo, comparado con los demás involucrados: uno tiene más poder comparado con el otro en el contexto del conflicto.

A escala de definición, Laue lo describe como "la potencia de controlar o influenciar las decisiones acerca de la distribución de recursos en un sistema social", concurrendo así con la perspectiva que hemos sugerido en los capítulos anteriores. No obstante, este concepto de poder es más complejo de lo que parece debido a que "los recursos" pueden variar mucho. Por ejemplo, French y Raven, en un artículo sobre las bases del poder social, sugieren que hay cinco tipos de recursos de poder:

1. *El poder del premio es cuando se controla aquello que el otro desea o necesita, y el poder consiste en recompensárselo por hacer lo que uno quiere, es decir: se determinan las acciones del otro porque se controla algo que quiere.*

2. *El poder coactivo, al contrario, es cuando se determina la actuación del otro por medio de la amenaza de administrar un castigo si no cumple.*

3. *El poder legítimo se arraiga en la posición que uno tiene en un sistema social que otro reconoce como "legítimo", y se somete a ello.*

4. *El poder referente surge cuando uno se identifica profundamente con el otro, concediéndole una influencia determinante en la relación.*

5. *El poder experto se manifiesta cuando uno tiene conocimientos especiales que son útiles a otros.*⁴⁰

Todos estos tienen una característica en común: el poder siempre va acompañado de algún tipo de dependencia. Emerson, a escala interpersonal, ha basado toda su teoría del poder sobre la dinámica de dependencia. Él cree que el poder de una persona A sobre otra B, iguala el grado de dependencia que ésta (B) tiene de sobre aquélla (A). Su fórmula, para los matemáticos, es:

$P_{aB} = D_{ba}$ (el poder de A sobre B = la dependencia de B sobre A)⁴¹

Cualifica esta fórmula señalando que el grado de poder depende de la *importancia* del recurso u objetivo en cuestión que A controla, y las posibles *vías alternativas* para realizarlos que B tendría a su disposición. De todos modos, esta idea sugiere que mucha dependencia en cualquier relación es una manifestación de un desequilibrio marcado de poder, y facilita la manipulación y explotación.

Esta idea de dependencia es válida tanto para individuos en conflicto, como para grupos y naciones. Gene Sharp, sociólogo y estudioso de la no violencia, ha aplicado el concepto de dependencia a la política, pero, paradójicamente, para destacar las limitaciones del poder político. A menudo, el poder político, sobre todo de un dictador, se percibe como inalterable, monolítico y sin debilidades. En cambio, Sharp analiza que cualquier poder político, por totalitario que sea, depende de la cooperación de múltiples fuentes sociales, económicas y políticas y, por tanto, es frágil. Según esta visión, el elemento más importante en el poder político es:

El grado de cooperación, sumisión, obediencia y asistencia que el gobernante puede obtener de sus súbditos.

Su poder no es permanente, sino que:

*Siempre se basa sobre una frágil e intrincada estructura de relaciones humanas institucionales.*⁴²

Cuanto más se estudia la conflictividad social, al nivel que sea, más se percibe el lugar destacado que ocupa el poder en ella. Si nuestro propósito es comprender la dinámica del conflicto, a fin de regularlo más productivamente, debemos ser siempre conscientes de la relación de poder entre los contrarios. Preguntas como las siguientes ayudan a analizar dicha relación:

- ¿Qué grado de dependencia existe entre las partes?
- ¿Quién depende más de quién?

- ¿Quién controla más fuentes de poder y recursos?
- ¿A quién le importa menos el conflicto y su regulación? (señal de más poder).
- ¿Quién controla el proceso de toma de decisiones que afectan a todos?
- ¿Quién no quiere que la relación conflictiva cambie sustancialmente? (señal de que beneficia y tiene poder).

Un esfuerzo pedagógico que intente transmitir conocimientos acerca de la conflictividad social, también debe clarificar, de cara a los estudiantes, la significación que puede representar la perspectiva ética del poder. Un buen punto de partida puede ser un debate sobre lo que dijo Lord Acton al obispo Creighton en 1887: “El poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Probablemente, éste es el dicho más conocido, e intuitivamente más aceptado, acerca del poder. Sin embargo, ésta es una visión parcial y negativa del poder, y es conveniente ampliar nuestra perspectiva si nos interesa comprender el papel del poder en los conflictos.

David Kipnis ha realizado una serie de investigaciones y experiencias acerca de la afirmación de Acton, y sus conclusiones la confirman. Él ha estudiado extensivamente la relación de poder entre los “poderosos” (aquéllos con un superior poder en la relación) y los que tienen “menos poder”, en situaciones sociales (por ejemplo, entre señoras y sirvientas, jefes de departamento y los trabajadores comunes, o carceleros y prisioneros). Concluye que el poder transforma, con sorprendente consistencia, al que lo tiene: a menudo, llega a creer que es superior, cambia su moralidad (a fin de preservar o extender su influencia) y cambia su percepción de otros. A base de estas experiencias, desarrolla un modelo de fases que tipifican esta transformación, que resumo a continuación:

1. El control de recursos que el “menos poderoso” necesita o desea, aumenta la probabilidad de que el “poderoso” intente influenciarle a fin de satisfacer deseos personales.

2. Si el "poderoso" opta y se sirve de métodos directivos y controlantes de cara al "menos poderoso" (en vez del diálogo o la persuasión personal), a fin de lograr sus deseos, el "menos poderoso" *consiente*.
3. Surge la noción de que el comportamiento del "menos poderoso" no es auto-generado sino "originado y causado" por el "poderoso".
4. Se provoca una *devaluación* de las capacidades del "menos poderoso".
5. Se provoca también preferencia, por parte del "poderoso", de distanciarse social y psicológicamente del "menos poderoso".
6. Simultáneamente, el "poderoso" se auto-evalúa como superior al "menos poderoso".⁴³

Debemos destacar que la clave de la transformación es la *percepción* del "menos poderoso", que sigue el empleo de un *modo más dominante* por parte del "poderoso". También hemos de resaltar que esta transformación es probable pero no inevitable. No obstante, estos resultados sugieren que el poder afecta al comportamiento y a las actitudes del que lo detenta.

Rollo May ha estudiado esta cuestión, pero desde otro ángulo. Está convencido de que no comprendemos bien el concepto de poder porque sólo reflexionamos en su significado peyorativo. Él prefiere hablar de poder no en el sentido "competitivo", sino en el de la "auto-realización". Para May, el poder es una "descripción de un aspecto fundamental del proceso vivencial", y, por tanto, es "esencial a la existencia humana". Su afirmación más básica, desde la perspectiva psicológica, es que el poder está íntimamente conectado a nuestro sentido de significación propia; que el poder es necesario para sentirnos significantes en el contexto social. Es decir, nos afirmamos y nos sentimos importantes cuando reconocemos que tenemos un impacto, que influenciamos, que contamos por algo en nuestra relación con los demás. En el fondo, esto es un tipo de poder,

aunque está claro que aquí el poder se entiende como *influencia mutua* y no *dominio*. May realiza esta investigación para lograr describir cuáles son las fuentes de la violencia. Su conclusión, desde luego, hace pensar:

La violencia tiene su nacimiento en la impotencia y la apatía... (es) el estado de impotencia que conduce a la indiferencia... (y que) es la fuente de la violencia. En la medida en que hacemos de la gente personas sin poder, promovemos su violencia y no el control de la misma. Hechos de violencia en nuestra sociedad se realizan fundamentalmente por aquellas personas que intentan establecer su significación propia, defender su imagen y manifestar que ellas también cuentan... La violencia surge, no de una superfluidad de poder, sino de la impotencia.⁴⁴

Pienso que ambas suposiciones, aunque a primera vista parezcan contrarias, subrayan y apoyan la característica más importante del poder: el desequilibrio de poder corrompe y crea violencia. Además, en el contexto de conflictividad, el desequilibrio de poder impide, casi siempre, una regulación productiva. La razón por la cual la acumulación de poder —o la igualdad de poder entre los contrarios— es un valor crucial en la regulación productiva de un conflicto, es el evitar la deshumanización (devaluación de la persona) del que tiene menos poder, y permite que participe plenamente como un igual en la tarea de moldear su destino y el del mundo que le rodea. Sin ello, la solución del conflicto siempre será beneficiosa para unos y perjudicial para otros, perpetuando así situaciones injustas. Aquí reside la afirmación que fundamenta nuestra perspectiva del poder: creemos que *los involucrados podrán regular más productiva y creativamente sus conflictos, a largo plazo, si existe un equilibrio y reciprocidad de poder entre ellos*. Esto no quiere decir que de otro modo los conflictos no puedan solucionarse. Los conflictos asimétricos —con un desequilibrio de poder— se resuelven a menudo, pero es improbable que sean

soluciones que afronten los verdaderos problemas de aquellos que tienen menos poder, o que fomenten su plena participación en el proceso. Por tanto, es dudoso que puedan crear vías que conduzcan a la verdadera paz y justicia.

No obstante, tenemos que darnos cuenta de que es ingenuo pensar que el desequilibrio de poder se iguala pidiéndoselo al más poderoso. Antes bien, el proceso de apoderamiento es un proceso de confrontación y de intensificación del conflicto. Muchos piensan que la regulación de un conflicto equivale a suavizarlo o pacificarlo. Al contrario, muchas veces significa aumentar la intensidad del conflicto. En una búsqueda honesta por la paz, no interesa esconder o disfrazar las fuentes verdaderas del conflicto, a fin de evitar la confrontación e intensificación del mismo. Según los valores que hemos expuesto en los capítulos anteriores, nos interesan soluciones y alternativas que traten abierta y profundamente los problemas que nos presenta el mundo de hoy, y que pueden beneficiar al máximo los intereses de *todos*, no de unos cuantos. Por tanto, en muchos casos, igualar el poder significará intensificar el conflicto. A su vez, la confrontación y la intensificación del conflicto, a menudo producirá otra dinámica que exige nuestra debida atención: la violencia.

Anteriormente hemos diferenciado entre la violencia estructural y la directa. Ahora nos conviene clarificar esta distinción, que al mismo tiempo nos ayudará a percibir mejor el papel del poder en los conflictos. Dijimos en el capítulo anterior que el conflicto se enfoca, casi por completo, alrededor de sus consecuencias destructivas que, en el fondo, no son otra cosa que manifestaciones abiertas de violencia. Sin embargo, antes de considerar estas violencias, debemos profundizar en nuestra comprensión de las estructuras porque, muy a menudo, las violencias abiertas representan una reacción contra las estructuras más violentas. Digo escondido por el hecho de que no son visibles. En cambio, la violencia directa es muy visible. Es algo que se puede seguir, se puede contemplar; incluso, se presta a filmar. La mayoría de las películas recogen precisamente la violencia directa. Se puede filmar

que un atracador mata al policía; es una violencia directa, personal e indiscutible. Las noticias telediarias suelen recoger imágenes de estas violencias: las guerras, los atracos, los asesinatos, etc., son ejemplos cotidianos de violencia que se puede ver, contemplar, comprobar.

El problema es que las violencias estructurales, frecuentemente, son peores, pero no se ven. La violencia estructural no es como la directa; pasa más bien inadvertida. No es posible filmarla, porque es debida a una estructura social, a una forma de llevar las cosas, a una manera institucionalizada de relacionarnos. La única forma de percibirla es por sus consecuencias. Esto también es diferente de la violencia directa y personal. La violencia personal se distingue, sobre todo en Occidente, por la intención de hacerla. Esto viene a ser uno de los postulados de la justicia criminal: se comprueba la violencia por la intención. En cambio, la violencia estructural únicamente se comprueba por las consecuencias. Mientras que en la violencia directa y personal se puede contemplar el acto (incluso filmarlo), y comprobar tanto la intención como la consecuencia, en la estructural no se puede filmar el acto; no hay intención, sólo consecuencias. Por ejemplo, el hambre en el mundo mata a millones de personas cada año, y representa una tremenda violencia. No obstante, nos es imposible filmar el acto de cometer esta violencia. No hay nadie que lo haya deseado. No hay un culpable o culpables que lo hayan cometido a propósito. Sólo hay consecuencias —y éstas sí que se pueden filmar—. Otra faceta del mismo problema es que nuestros sistemas éticos están orientados para señalar y luchar contra las violencias personales, pero no tan claramente contra las estructurales. Esto se explica en gran parte por el hecho de que asociamos mucho más la idea de "culpabilidad" con la de "intención" de cometer un acto violento, y mucho menos con las "consecuencias" de nuestras acciones.

¿Cómo, entonces, podemos reconocer la violencia estructural? Por una parte, lo que ya destacamos en el capítulo segundo. La violencia es la *causa* que no permite que las personas disfruten de una vida

mínimamente humana. Ésta es una definición de Johan Galtung y explica, además, lo que entiende por la "realización humana fundamental", que se concreta en cinco necesidades elementales, que parafraseo aquí:

1. *La comida.* Fisiológicamente nos hace falta consumir una serie de elementos sin los cuales no podemos sobrevivir; éstos son los alimentos, el agua y el aire.
2. *El vestido/techo.* Esto se refiere a la necesidad de adaptarnos y protegernos del clima en que vivimos.
3. *La salud.* A pesar de que tenemos los dos anteriores, pueden manifestarse en nuestros cuerpos enfermedades y dolencias que se han de curar.
4. *La comunidad.* Los tres anteriores se referían al aspecto físico de la vida humana; esto se refiere a las necesidades sociales y psicológicas para la vida humana. Comunidad se refiere a la necesidad de tener relaciones, amor, compartir con otros, etc.
5. *La educación.* Está relacionada con la necesidad de cultura, y de poder reflexionar, de manera creativa y crítica sobre ella.

En sus propias palabras, Galtung dice:

Esta lista de cinco necesidades nos parece trivial a nosotros que estamos empapados de elementos como el aire que respiramos. Sin embargo, después de dos o tres millones de años de vida humana en la Tierra, particularmente después de los últimos 500 años de 'crecimiento económico', la humanidad aún está en la situación en que estas necesidades están lejos de verse satisfechas para la mayoría. Estos problemas, extremadamente fundamentales y elementales, aún encabezan (o tendrían que hacerlo) la lista de prioridades políticas. ¿Por qué? Dicho brevemente, no es porque no hemos trabajado ni producido. Pero la producción ha sido organizada de mala forma. Al nivel

*fundamental —suficiente comida, vestido y techo, un nivel razonable de salud, comunidad y educación— estas cinco necesidades habrían podido satisfacerse para todos. El fracaso de no satisfacerlas es evitable, lo que quiere decir que hay violencia presente.*⁴⁵

Reconocemos que existe violencia estructural cuando las maneras que hemos creado para servir y facilitar nuestro convivir nos violan, o están orientadas para beneficiar sólo a una parte de la humanidad al coste de los demás. Además, como James McGinnis ha sugerido, se puede estudiar la violencia estructural considerando los muchos “ismos” “que a menudo son los productos y ejemplos de violencia institucional —el racismo, el sexismo, el imperialismo, el neocolonialismo—”⁴⁶.

Otra manera de enfocar el estudio de estas violencias, difíciles de captar, es desde la perspectiva de sus consecuencias. Cuando existe desigualdad, hambre, epidemias, analfabetización, un promedio de vida bajo, marginación, pobreza aguda, etc., está presente algún tipo de violencia estructural. Finalmente, Galtung ha sugerido que un modo de distinguir la presencia de violencias estructurales es por medio del estudio del “dominio” en nuestro mundo. Este fenómeno tiene una estructura de cuatro componentes:

1. *La explotación.* Un modelo asimétrico de división del trabajo por el que el intercambio producido en la interacción es mucho más favorable a una parte que a la otra.
2. *La penetración.* Un modelo por el que la parte dominante controla el centro de los dominados, controlando la mente de la persona dominada.
3. *La fragmentación.* Un modelo por el que los dominados están divididos y separados los unos de los otros, mientras los que dominan se relacionan los unos con los otros, tratando a la vez con los dominados.

4. *La marginación.* Un modelo por el que los que dominan establecen sus propias organizaciones, manteniendo al margen los dominados.⁴⁷

La educación para la paz tiene que dar una visión de la violencia amplia, multi-dimensional y lo más completa posible, de cara a los estudiantes, a fin de evitar la parcialidad de la imagen limitada y sensacionalista que suelen promover los medios de comunicación y las películas. McGinnis tiene razón cuando dice:

*La falta de comprensión de las formas institucionales de violencia conduce a una tremenda incompreensión de la violencia en sí. La 'violencia de las calles' —en verdad, se trata de la contraviolencia— es fundamentalmente una reacción a una violencia mucho más sutil y destructiva, que denominamos institucional. Es esencial que comprendamos la espiral de violencia (es decir, violencia institucional → contraviolencia → represión) si vamos a evitar el culpabilizar a la víctima.*⁴⁸

El objetivo de la educación para la paz es enfocar la violencia en su totalidad, sobre todo poniendo de relieve las sutilezas y la destructividad de la violencia estructural. Aunque sea complejo, es sumamente importante que los estudiantes lleguen a percibir y comprender la raíz de las muchas manifestaciones de violencias directas y abiertas que suceden todos los días. El estudio comparativo de diferentes sistemas y estructuras sociales, económicos y políticos, debe emprenderse bajo la perspectiva de analizar las maneras en que producen o evitan las violencias estructurales. Cuando se estudia la violencia estructural, es importante destacar que no hay, en la mayoría de los casos, un culpable o un propósito de violar. No obstante, esto también subraya otro punto: para cambiarlo, todos somos responsables y hemos de trabajar para que estas violencias sean cada vez menores. Nosotros, que vivimos en Occidente, disfrutamos de muchas cosas a costa de los que sufren una situación inhumana. Nuestra forma de vivir, comer, consumir

y producir tiene una relación directa con lo que padecen otros en situaciones mucho más desfavorables. Así, es importante que los estudiantes tomen conciencia de su papel en todo este engranaje, de sus responsabilidades y posibilidades de cambiarlo. Por último, es muy importante conectar el valor y objetivo que representa la paz como antitético a la violencia estructural. Mientras haya manifestaciones de violencias estructurales —el hambre, la marginación, la pobreza la explotación, el racismo, el imperialismo— no puede haber paz. En primer lugar, porque estas situaciones y formas de relacionarnos entre grupos y personas son totalmente contrarias al valor de la paz y, en segundo lugar, porque mientras existan siempre habrá manifestaciones de violencias directas y personales que reaccionen en contra de ellas.

Con esta perspectiva, podemos pasar a considerar la violencia directa. Al principio del capítulo, hablamos del hecho de que la violencia directa surge muy a menudo en la confrontación y la intensificación del conflicto. Esto está relacionado con lo que acabamos de llamar la espiral de violencia. Distinguimos dos tipos de violencia directa: una es la reacción de los que sufren una situación de injusticia (violencia estructural) y reaccionan con violencia espontánea (por ejemplo, motines) o violencia planificada (lucha guerrillera); la otra es la represión de las primeras con la intención de mantener el orden establecido (policía antidisturbios). Fundamentalmente, se trata de la asimetría de poder. Paul Wehr comenta sobre esta dinámica tomando ejemplo de la disputa entre Israel y los palestinos:

El terrorismo palestino es parcialmente una consecuencia de la asimetría de aquel conflicto. Los palestinos son adversarios relativamente débiles y desesperados y, por tanto, dispuestos a hacer uso de medios cada vez más violentos para la lucha. La asimetría empuja a los débiles a aumentar el nivel de violencia. Las represalias israelíes son de igual manera extremadamente violentas y cruentas, en gran medida debido a que Israel es el

*poder dominante militar en la región y puede hacer lo que quiere. Un conflicto muy asimétrico, por tanto, tiende a aumentar los niveles de violencia por parte de los que tienen menos poder, que ven cómo se van limitando sus opciones, y por parte de las partes dominantes, que ven poca limitación exterior sobre su uso de violencia.*⁴⁹

En el fondo, la cuestión que se plantea es la de cómo cambiar una situación injusta, y de qué forma nos podemos enfrentar a una relación de poder asimétrico como la violencia estructural. Ésta es una de las cuestiones clave en la educación para la paz. Por una parte, como hemos mencionado, en una verdadera búsqueda por la paz, no interesa el evitar, esconder o disfrazar estos conflictos. Más bien, la preocupación es la de reestructurar la relación injusta y *violenta*, para concretarla en una relación pacífica, de igualdad, recíproca y justa. Pero esto significará dar mayor poder a las partes menos favorecidas del conflicto. Debemos clarificar que el “apoderamiento” no quiere decir “usurpar” el poder. Tampoco significa echar a algunos de los que mandan para poner a otros. La idea es menos egoísta de lo que normalmente acompaña el fenómeno “poder”. En el fondo, se trata de que es imposible entablar un diálogo entre dos partes conflictivas, si uno manda y domina sobre el otro. Es imposible cambiar la injusticia, si a unos les interesa, porque sacan mucho provecho de ella y dominan sobre los otros. Es imposible cambiar la estructura que produce la violencia institucionalizada si los que sufren dicha violencia no tienen ni la oportunidad de expresarse, o son aplastados cada vez que reivindican el cambio porque carecen de recursos, autoridad y jurisdicción, mientras a sus adversarios les sobra. Y es aquí, precisamente, donde los que carecen de medios y de poder, en un conflicto asimétrico, optan por la violencia contra sus adversarios como la mejor manera de luchar contra la injusticia. Por tanto, es ahí donde hemos de plantear un debate entre la opción noviolenta y la violenta, poniendo en cuestión tanto la eficacia como el resultado de ambas.

La violencia, como un medio legítimo para lograr el cambio social, o para defender la estructura existente, es tan común y aceptada que, normalmente, muchas personas no se lo piensan dos veces. Lo único que se cuestiona es quién y para qué se emplea, legitimándose según preferencias ideológicas o políticas. Pero pocas veces se pone en cuestión la legitimidad y la eficacia de la violencia como medio en sí. Jacques Ellul, sociólogo francés y prolífico escritor, ha sugerido que hay “leyes” que gobiernan tanto el resultado como la dinámica de la violencia y, por tanto, impiden que sean eficaces. Citando y parafraseando, éstas son sus “leyes de la violencia”:

1. *La continuidad.* Una vez que se emplea la violencia, la única opción abierta es la de seguir empleándola, es decir, que la violencia es auto-perpetuante.
2. *La reciprocidad.* La violencia crea violencia, es como una “nueva ética”; aquel que usa la violencia entra en una relación recíproca que siempre se renueva: “El estudio de los posibles resultados de la violencia demuestra que tendrá un resultado cierto: la reciprocidad y la reproducción de la violencia”.
3. *La equiparación.* Toda violencia es idéntica y, por tanto, igualmente justificable o injustificable según la perspectiva: “Una vez que consentimos emplear la violencia, hemos consentido que el adversario la use también. No podemos exigir recibir un tratamiento diferente del que repartimos. Debemos comprender que nuestra propia violencia necesariamente justifica la del enemigo, y no podemos objetar a su violencia”.
4. *La violencia engendra violencia.* La violencia procrea y produce siempre más violencia: “Siempre que un movimiento violento ha tomado poder, ha hecho de la violencia la ley del poder. Lo único que ha cambiado es la persona que ejerce la violencia... ¿Cómo puede usted defender y edificar a la humanidad cuando empieza

por suprimir y destruir sus miembros? En otras palabras —palabras que son aplicables a absolutamente todos los casos—: la violencia nunca logra los objetivos que ha propuesto”.

5. *La persona que la usa siempre intenta auto-justificarse a sí misma y a su violencia.* “La violencia es tan inapelable que todo aquel que la ha empleado, ha producido largas apologías para demostrar a la gente que era justa y moralmente justificada... Es absolutamente esencial que nos demos cuenta del lazo irrompible entre la violencia y el odio. Demasiado a menudo, intelectuales, sobre todo, se imaginan que hay un tipo de violencia pura, una violencia sin sangre, una violencia abstracta... Debemos comprender que, al contrario, el odio es el motivador de la violencia”⁵⁰.

Sería oportuno agregar algunos puntos más respecto al uso de la violencia como método para regular conflictos, reflexionando especialmente en la relación que tiene con el objetivo de nuestro estudio.

Primero, hemos de hacer notar que el objeto de la violencia directa siempre son personas. La violencia no distingue entre sus víctimas al representante de la injusticia del que la sufre. Por ello, la muerte de una persona —sea la que fuere— nunca acabará con el conflicto pues, a esta muerte, le seguirán otras que, a su vez, no serán nunca compensación suficiente. No obstante, como manera de confrontación en una situación de injusticia estructural, la violencia sólo puede eliminar a las personas, y ello no es ninguna garantía de que elimine forzosamente dicha injusticia.

En segundo lugar, es preciso tener siempre muy presente el hecho de que la violencia es totalmente contraria a los objetos, valores e ideales a que aspiramos. La paz, la justicia, la cooperación, etc., son el objetivo, a la vez que los valores que queremos alcanzar y desarrollar. Hemos de reconocer que la violencia, por altas que sean sus miras y razonamientos, es antitética a esos valores, y eso debe hacernos preguntarnos si es posible lograrlos mediante la opción violenta.

En tercer lugar, la violencia siempre es una *reacción* destructiva. Como Ellul decía, está íntimamente ligada con el odio; es una reacción fuerte contra algo que se ha determinado como no deseable, y que se concreta en una acción contra alguien. No obstante, eso debe hacernos cuestionar si la violencia realmente puede ser una fuerza de edificación constructiva y creativa para la humanidad. Gran parte del trabajo por la paz consiste no en estancarnos en reaccionar destructivamente contra lo indeseable del pasado y presente, sino en *crear* nuevas alternativas constructivas para el futuro. El punto clave es que este "crear alternativas constructivas" debe formar parte ya de la manera mediante la cual confrontarnos los males del presente. De lo contrario, no formará parte del futuro.

En cuarto lugar, la violencia concibe el conflicto no como una dialéctica que ha de desembocar en una síntesis, sino como una competencia mortal en la que la victoria corresponde al más fuerte. El postulado básico de la violencia es la eliminación del otro, no su integración o la cooperación. Esto nos hace cuestionar de qué manera concebimos el conflicto en caso de optar por la violencia. ¿Aceptamos que la eliminación de una de las partes sea el axioma del conflicto; que la supervivencia del más fuerte deba ser el postulado de nuestra forma de regular los conflictos; y que la historia y la verdad pertenezcan al que gana y puede imponerse?

Todo esto es suficiente para darnos cuenta de que uno de los retos más grandes de nuestro tiempo es saber cómo confrontar la injusticia y a la vez respetar la vida humana; de qué forma luchar por el cambio y la paz y, a la vez, edificar la humanidad. O, como decía Curle, de qué manera "eliminar las relaciones no-pacíficas sin eliminar a las personas". Una de las posibilidades es la noviolencia, que detallaremos en el capítulo siguiente.

Resumiendo, hemos señalado que la regulación productiva de un conflicto siempre se relacionará con la cuestión de poder entre las partes involucradas. De cara a los estudiantes, la problemática del

poder tiene que afrontarse. Por una parte, los estudiantes deberían considerar ampliamente la cuestión del poder a escala de sus relaciones interpersonales y de las maneras que les afecta. Han de reconocer que su sentido propio de significación está relacionado con sus relaciones personales, y que esto representa un tipo de poder positivo. No obstante, este aspecto positivo fácilmente se vuelve negativo cuando existen fuertes desequilibrios de poder y entra el fenómeno de dominio. Por otra parte, a escala de grupos y de conflicto social y político, debe fomentarse la perspectiva del poder que mejor fundamenta nuestro propósito de paz: la regulación creativa del conflicto, a largo plazo, se realizará más productivamente si existe un desequilibrio de poder entre los participantes. Por tanto, en muchos casos, el trabajo por la paz consistirá en promover la igualdad de poder, en ayudar a los que disponen de menos poder a encontrar vías de legitimarse, y desarrollar el poder suficiente para protegerse y perseguir sus objetivos en situación de igualdad. Inevitablemente, este proceso supondrá la confrontación y la intensificación del conflicto.

Una de las facetas más importantes de la educación para la paz será el estudio del fenómeno de la violencia en nuestro mundo. Los estudiantes deben profundizar y ampliar su comprensión de la violencia. Conviene que comprendan la espiral de la violencia, lo cual supone que tomen conciencia de las violencias estructurales como punto de partida y referencia. Fundamentalmente, hemos sugerido que la paz está relacionada con la *reestructuración* de las injusticias, las violencias y los desequilibrios producidos por las estructuras y las formas institucionalizadas de relacionarnos a muchos niveles, que violan a gran parte de la humanidad y benefician a unos pocos. Los estudiantes tienen que comprender que la paz no tiene nada que ver con el intento de disfrazar los intereses conflictivos, ni con evitar la confrontación. Por tanto, no cabe la inacción; es decir, todos tenemos la responsabilidad de hacer algo. La educación para la paz debe ayudar al estudiante a encontrar cuáles son sus propias posibilidades de

actuar, y analizar cuáles son las mejores formas de intervenir en los conflictos que les rodean, especialmente para afrontar las violencias estructurales.

También debe plantearse la otra cara de la espiral de la violencia: la violencia directa como modo de cambio. Los estudiantes tienen que considerar detalladamente los valores, la dinámica y los resultados que acompañan el uso de la violencia directa. Esto supone un debate profundo sobre la cuestión del fin y los medios, es decir, de si los fines justifican los medios. Quizá el punto más importante en la educación para la paz es el cuestionar si se pueden lograr objetivos con medios que son contrarios al valor que representa la meta. Así, tenemos que esforzarnos en presentar una visión rica e ilimitada de posibles alternativas y opciones para regular los conflictos. Los alumnos tienen que tomar conciencia de que la violencia no es la única, ni la más eficaz, de las maneras de afrontar los conflictos, a pesar de que se presente como tal en nuestra sociedad e historia. Aceptar esta afirmación, sin más, es estancarnos y condenarnos a seguir por los mismos caminos que nos han conducido a nuestra situación actual, y no posibilita nuevas alternativas.

NOTAS

38. Duke, James: *Conflict Power in Social Life*, Provo, Utah: Brigham Young University Press, 1976.
39. Hocker-Wilmot, Joyce; and William Wilmot: *Internacional Conflict*, Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown Co., 1978, p. 52.
40. French, R. P., and Raben, B.: "The Bases of Social Power", en *Group Dynamics*, ed. Darwin Cartwright y Alvin Zander, Harper and Row, Publishers, New York, 1960, p. 601-623.
41. Emerson, R.M.: "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review*, 27 (1962), p. 31-41.
42. Sharp, Gene: *Social Power and Political Freedom*, Sargeant Porter Publishers, Boston, 1980, p. 23.
43. Kipnis, David: *The Powerholders*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, p. 168-212.
44. May, Rollo: *Power and Innocence*, Delta Books, New York, 1972, p. 23.

45. Galtung, Johan: *The True Worlds*. The Free Press, New York, 1981, p. 20-21.
46. McGinnis, James: "Education for Peace and Justice: an Overview", Pen Packet, Newton, Ks. USA: Copred, p. 2.
47. Galtung Johan: "Towards a Theory of Freedom and Identity", en *Essays in Peace Research*, Christian Ejlers, Copenhagen, 1980, p. 406.
48. McGinnis, *op. cit.* p. 3.
49. Wehr, Paul: *Conflict Regulation*. Boulder, Co USA: Westview Press, 1979, p. 16.
50. Ellul, Jacques: *Violence*. Sealbury Press, London, 1969, p. 93-108.

Lectura 3

VI. ABORDAR EL CONFLICTO: LA NEGOCIACIÓN Y LA MEDIACIÓN DE CONFLICTOS

Desde siempre, pero en particular desde la última década, ha existido un lógico y necesario interés por entender las causas de las guerras, los enfrentamientos violentos y, de forma general, para explicar las dinámicas de los conflictos en que intervienen seres humanos. La literatura sobre el tema es impresionante, y son numerosos los centros que se dedican total o preferentemente a investigar estos fenómenos.¹ Este loable esfuerzo, sin embargo, no parece haber servido para que disminuya la frecuencia con que la violencia acompaña a muchos conflictos, ni para que, en conjunto, las sociedades prevean, manejen, gestionen o resuelvan mejor sus conflictos, o entiendan incluso las razones de su surgimiento o sus dinámicas.

Abordar el estudio de los conflictos, explorarlos, requiere, en primer lugar, un ejercicio de humildad. Son tantos los fracasos y los imprevistos en los análisis, que se equivocan quienes pretenden vender interpretaciones cerradas sobre los conflictos o fórmulas magistrales para solucionarlos. Hay cuestiones, además, que los seres humanos no están dispuestos a negociar (sus identidades, temores, sospechas, odios, agravios históricos, seguridad, dignidad, etc.). En este campo es preciso reconocer que todo es incierto, tentativo, evolutivo y complementario, y que incluso las interpretaciones más razonables no pueden normalmente ser contrastadas con la realidad al no funcionar debidamente aspectos políticos que inciden di-

¹ FJASAS, Vicenç, *Introducción al estudio de la paz y los conflictos*, Letna, Barcelona, 1987, 379 pp.

rectamente en la evolución de los conflictos. Un conflicto puede estar bien analizado, pero ello no es suficiente para que ese análisis pueda influir positivamente en el curso del mismo, ya que se necesita del concurso de otros actores para lograr una transformación del conflicto. Una mejor y más intensa relación entre investigadores, activistas, educadores, centros de decisión política y las personas más directamente implicadas en los conflictos, mejoraría enormemente las posibilidades de incidencia sobre los mismos, aunque al final siempre habremos de repetir esta importante coletilla: “los académicos pueden tener la capacidad de iluminar un conflicto, pero sólo las partes involucradas pueden resolverlo finalmente”.¹

Otra aclaración previa se refiere a la distinción entre la forma de abordar los conflictos personales y los conflictos entre sociedades o Estados, o los conflictos internos, tan comunes en la actualidad. Como veremos, existen unas técnicas de mediación realmente elaboradas y contrastadas para ayudar a las partes en litigio a superar diferencias en cuanto a conflictos domésticos, laborales, empresariales y de diverso tipo. Pero los conflictos bélicos más crueles o las guerras civiles son realmente otra cosa, y se mueven por motivaciones mucho más complejas. La tentación de trasladar alegremente al campo de los conflictos internacionales o las guerras internas fórmulas de regulación que son propias de conflictos domésticos, es una invitación al fracaso y un engaño. Aunque de todo se aprende, y de los conflictos domésticos e incluso personales podemos aprender mucho, hemos de tener la honestidad de no trasladar de forma automática las recetas o los mismos instrumentos de análisis.

A pesar de todo ello, continúa siendo imprescindible seguir con el esfuerzo de aproximarnos a los conflictos, intentando conocer mejor sus expresiones actuales y viendo cómo evitar sus manifestaciones violentas y dominar su evolución. Algunos analistas suelen referirse a los conflictos con el símil de la lluvia, en el sentido de que siendo algo inevitable (la lluvia y los conflictos), sus efectos pueden ser controlados o mitigados. La comparación es en parte excelente, aunque hay que decir que en lo referente a la lluvia na-

1 MITCHELL, Christopher; BANKS, Michael, *Handbook of Conflict Resolution*, Pinter, 1996, p. 8.

die se dedica en plena inundación a echar más agua de forma expresa, cosa que en cambio sucede con muchos conflictos violentos, en los que se desatan comportamientos y se toman decisiones que agravan profundamente la gravedad y la letalidad de los mismos.

El proyecto de construir una cultura de paz en buena medida no es otra cosa que el reto planetario de abordar los conflictos desde otra mirada, con otros utensilios y con otros propósitos. Aprender a resolver conflictos es, desde hace tiempo, una práctica social estudiada y practicada, y un desafío académico traducido en multitud de cursos, libros e iniciativas interesantes. El propósito de este capítulo será, por tanto, el de recopilar algunas de estas experiencias y teorizaciones, para insertarlas de forma utilitaria en el discurso de la cultura de paz. Si convenimos que la alternativa a la cultura de la violencia ha de sustentarse en la negociación, el diálogo, la mediación, el empoderamiento, la empatía y la capacidad de manejar nuestros propios conflictos, a buen seguro podremos aprender mucho de cuanto se ha dicho y hecho respecto de negociación, mediación, resolución o transformación de conflictos, aunque sin pretensiones definitivas y con el único fin de aprovechar conocimientos que puedan ser trasvasados a múltiples actividades humanas.

Cuando hablamos de conflictos hemos de recordar que sólo en ocasiones nos referimos a las guerras, a los conflictos armados. Bajo ningún concepto debemos olvidar la expresión no belicista de los conflictos, y en particular cuando pretendemos vincular el estudio de los conflictos con la cultura de la paz. En ningún momento debemos olvidarnos de la violencia estructural que, por ejemplo, permite el maltrato y la explotación infantil, la sumisión de las mujeres, el abandono de sociedades enteras, el hambre y la malnutrición, y todo tipo de dominios por parte de dictadores, transnacionales o especuladores. La nueva mirada a los conflictos implica atender, entender y actuar sobre ese tipo de situaciones, que producen muchas más muertes y sufrimientos que las mismas guerras.

Este capítulo requiere también unas aclaraciones conceptuales, ya que el acercamiento a estos temas se designa a menudo con palabras diferentes, sin que ello signifique un cambio de tema o de paradigma. Afortunadamente, nos referimos a un terreno profun-

damente evolutivo y en transformación permanente, muy propio de la investigación para la paz, pero que no escapa de la tentación, quizá sea una necesidad, de poner el acento en una nueva palabra cada diez o quince años, aproximadamente. Esta innovación cíclica tiene sus explicaciones: los conflictos adquieren diferente personalidad a medida que avanzan los años (los de ahora no pueden abordarse como los de la guerra fría), quienes analizan los conflictos también evolucionan, el contacto entre teoría y observación directa es más intenso, y la influencia de otras disciplinas o maneras de ver también es más profundo hoy que ayer. El resultado de todo ello es un *continuum*, no una ruptura, resumible en tres palabras que definen esta evolución en la forma de acercarse a los conflictos: resolución, gestión¹ y transformación, que refiriéndose básicamente a lo mismo expresan ópticas diferenciadas. Avanzando lo que después desarrollaremos, Lederach² resume así el significado de cada término:

- Resolución de conflictos. Este concepto indica la necesidad de entender cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia de los intereses de los actores.
- Gestión de conflictos. Es un concepto que reconoce que el conflicto no puede resolverse en el sentido de librarse de él, y que pone el acento en limitar las consecuencias destructivas del conflicto. Es un concepto que no recoge el sentido amplio de pacificación, y se limita a los aspectos técnicos y prácticos del esfuerzo. Intenta realinear las divergencias.
- Transformación de conflictos. Pone el acento en la naturaleza dialéctica del conflicto. El conflicto social es un fenómeno de la creación humana que forma parte natural de las relaciones humanas. El conflicto es un elemento necesario de la construcción y reconstrucción transformativa humana de la organización y de las realidades sociales. El conflicto puede tener patrones destructivos que pueden ser canalizados hacia una ex-

1 En lengua inglesa se utiliza generalmente el término "management", que aquí traducimos como "gestión", aunque con frecuencia se utilizan igualmente los términos de "conducción" o "manejo".

2 LEDERACH, John Paul, *Preparing for Peace*, Syracuse University Press, 1996, pp. 13-19.

presión constructiva. Se asume la transformación del sistema y de la estructura. La transformación es un concepto descriptivo de la dinámica del conflicto, al tiempo que es prescriptivo de todos los propósitos que persigue la construcción de la paz, tanto en lo relativo a cambiar los patrones de relaciones destructivas como de buscar un cambio del sistema. La transformación sugiere una comprensión dinámica del conflicto, en el sentido de que puede moverse en direcciones constructivas o destructivas.

Estas aproximaciones a los conflictos coinciden, más o menos, con las fases que a su vez ha experimentado la investigación sobre la paz en los últimos cuarenta años, y que Moawad¹ resume en estas tres etapas:

- Fase reformista. Es de paz negativa. El objetivo es prevenir la guerra a través del control de los armamentos. Hay una atención especial a las alternativas no violentas.
- Fase reconstructiva. Es de paz positiva. Busca reconstruir el sistema internacional, abolir la guerra y lograr un desarme total. Rehúsa todo tipo de violencia.
- Fase transformativa. Es de paz holística. Se produce un desarrollo de la investigación para la paz y de la acción por la paz. Pone el énfasis en el cambio de actitudes, en los derechos individuales, en la búsqueda de objetivos comunes y en las formas de cooperación.

Frente al conflicto

El conflicto, como hemos señalado en otro capítulo, es un proceso interactivo que se da en un contexto determinado. Es una construcción social, una creación humana, diferenciada de la violencia (puede haber conflictos sin violencia, aunque no violencia sin conflicto), que puede ser positivo o negativo según cómo se aborde y termine, con posibilidades de ser conducido, transformado y su-

¹ MOAWAD, Nazli, "A Agenda for Peace and a culture of peace", en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, p. 187.

perado (puede convertirse en paz) por las mismas partes, con o sin ayuda de terceros, que afecta a las actitudes y comportamientos de las partes, en el que como resultado se dan disputas, suele ser producto de un antagonismo o una incompatibilidad (inicial, pero superable) entre dos o más partes, y que expresa una insatisfacción o desacuerdo sobre cosas diversas.

Frente al conflicto, sea cual sea su naturaleza, hay una multiplicidad de posibilidades de reacción, tanto a nivel individual como colectivo, dándose las siguientes actitudes, según se acepte, evite o niegue el conflicto:

- superación (se reconoce su existencia y hay voluntad de superarlo),
- ventaja (se reconoce su existencia y se procura sacar provecho del mismo),
- negación (se evita reconocer su existencia),
- evasión (se reconoce su existencia, pero sin deseos de enfrentarse a él),
- acomodación (se reconoce su existencia, pero se opta por no darle respuesta alguna),
- arrogancia (se reconoce su existencia, pero sin darle una respuesta adecuada),
- agresividad (se combate con una respuesta hostil, violenta y/o militar).

La elección de una u otra modalidad al inicio del conflicto y los cambios de posición o actitud posterior, determinará el proceso del conflicto y sus posibilidades de gestión o transformación. Cuando hay un reconocimiento del mismo por las partes implicadas, siempre será más fácil entrar en una vía negociadora, mientras que la actitud elusiva da pie a que se produzca un agravamiento de las tensiones latentes y, con ello, una escalada del conflicto. La acomodación puede suponer un aplazamiento de las hostilidades, pero no una resolución de las mismas. La arrogancia y la actitud belicista, por supuesto, desprecian cualquier posibilidad inicial de llegar a un diálogo que conduzca a un cese de las hostilidades.

El empeño de la trilogía que antes mencionábamos (resolución, gestión y transformación), tiene que ver en buena medida en pro-

ducir los cambios de actitudes necesarias en las partes implicadas para que el conflicto aflore, sea reconocido, no discurra por un callejón sin salida y se sitúe en un camino donde hayan posibilidades de cambio y, por tanto, de transformación. También tiene que ver, cuando ello sea posible, con la producción de actividades, internas o externas, que influyan positivamente en el contexto del conflicto.

El abordaje al conflicto, por tanto, tiene que considerar una diversidad de factores que hay que analizar y ver cómo cambiar: actitudes, contextos, poderes, formas de comunicar, modelos culturales, estructuras de dominio, etc. Sara Cobb, en el prólogo a un interesante libro sobre mediación,¹ expresa así de contundente los límites del abordaje tradicional y estático a los conflictos: “Cuando nuestras teorías acerca de conflictos resultan insuficientes para poder explicar nuestra dificultad en resolverlos, en general atribuimos la culpa de esta insuficiencia no a nuestra teoría sino a la personalidad de los participantes en el conflicto (son demasiado religiosos o rígidos o malvados o controladores), al problema (es irresoluble porque se basa en elementos básicos de nuestra cultura/nuestros valores) o a ambos. Y casi nunca nos culpamos a nosotros mismos, a nuestros encuadres conceptuales, a nuestras teorías acerca de los conflictos... La mayor parte de las teorías de conflictos tienen sus raíces en el conductismo (behaviorismo), y están atrapadas por las limitaciones del positivismo lógico. Por ejemplo, la “teoría de las necesidades” propuesta por Burton afirma que los conflictos emergen de manera predecible cuando las necesidades de los individuos no se ven satisfechas... Desde este encuadre nadie es responsable de generar el conflicto y nadie necesita dar cuenta de los resultados positivos o negativos de las intervenciones de cambio.... El modelo marxista basa su entendimiento acerca del conflicto en función de las diferencias de clase socioeconómica... Sigue una lógica determinista y da por sentado que el conflicto es inevitable... Tanto para Marx como para los behavioristas, la intervención para resolver el conflicto está destinada al fracaso a menos que se erradique la condición causal, es decir, las diferencias

¹ SUARES, Marínés, *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Paidós, 1996, pp. 15-17.

de clase o las necesidades. Dentro de esos modelos de conflicto, los sistemas y los individuos son fundamentalmente estáticos en lugar de interactivos o evolutivos; la atención se centra en los comportamientos en lugar de los significados. Ambos modelos resaltan la psicología a expensas de la cultura... Dada la complejidad de la vida en los albores del siglo XXI, tenemos que orientarnos hacia nuevas teorías de conflicto que no estén constreñidas por el positivismo lógico sino que sean sensibles al contexto, a la interacción, a la cultura, al poder y al discurso.”

Abordar el conflicto, aproximarnos a él para modificarlo, significa antes que nada reconocerlo, no ocultarlo. Muchos conflictos, armados o domésticos, no entran en vías de modificación o de solución porque alguna de las partes implicadas no quiere o no sabe reconocer su existencia o rebajan de cara al exterior el alcance y significación del conflicto. Con frecuencia, esta devaluación pública del nivel real del conflicto va acompañada de una negativa a reconocer la entidad del oponente, en un intento de evitar interferencias o presiones exteriores que podrían derivar hacia una negociación cara a cara.

Según su naturaleza, en el tratamiento de los conflictos se utilizan varias técnicas de negociación bien conocidas, todas ellas voluntarias, que van de la conciliación a la mediación, pasando por el arbitraje o técnicas mixtas de resolución de conflictos.

- **Negociación.** Es una relación de interdependencia, en la que las partes en conflicto acuerdan negociar sus demandas, con o sin ayuda de un tercero, y utilizando técnicas competitivas o cooperativas.
- **Conciliación.** Es un procedimiento por el que una tercera persona (conciliadora) trata de dar continuidad a una negociación entre unas partes que hasta entonces no habían podido armonizar sus intereses contrapuestos. El conciliador se limita a inducir a las partes a que debatan sus diferencias y encuentren sus propias soluciones.
- **Arbitraje.** Es un proceso, parecido a un juicio, en el que las partes en conflicto solicitan la ayuda de una tercera imparcial y neutral, que adopta una decisión (laudo) y ésta es acatada por las partes.

- **Mediación.** Las partes en conflicto aceptan la intervención de un tercero para que ayude a conducir un proceso de consenso que pueda derivar en un acuerdo aceptable para todas las partes, con una implicación mayor que en la conciliación.
- **Técnicas mixtas.** Son procesos que combinan la mediación con otras técnicas, como la consulta no vinculante a un especialista imparcial, con objeto de alentar a las partes a conseguir un acuerdo.

Como se puede comprobar, en la mayoría de los casos intervinen terceras personas que ejercen como intermediarias en el proceso de acercamiento de las partes, con funciones e intensidades de compromiso diferentes. Mitchell¹ los ha clasificado de la siguiente forma:

Papeles y funciones intermediarias

PAPEL	TAREAS Y FUNCIONES
Explorador (precursor, tranquilizador)	Tranquiliza a los adversarios diciéndoles que ninguna de las partes está incondicionalmente inclinada a la "victoria". Bosqueja una gama de posibles soluciones alternativas.
Convocador (iniciador, defensor)	Inicia un proceso para hacer la paz con una llamada a la tregua, a iniciar discusiones, etc., y hacer posible que las partes participen en las discusiones. Convince a las partes de la posibilidad de lograr acuerdos satisfactorios. Puede funcionar como facilitador.
Desacoplador (desenganchador)	Ayuda a que los que brindan apoyo externo se retiren del conflicto central en el que se han involucrado.
Unificador (aglutinador)	Repara las divisiones que se den entre de las partes para que todas las facciones puedan ponerse de acuerdo en cuanto a intereses, valores y soluciones aceptables.

¹ MITCHELL, Christopher, "The process and stages of mediation; Two Sudanese cases", en *Making War and Waging Peace*, U.S. Institute of Peace, Washington, 1993.

Papeles y funciones intermediarias *(continuación)*

PAPEL	TAREAS Y FUNCIONES
Habilitador (empoderador)	Desarrolla habilidades y competencias necesarias para que las partes lleguen a una solución mutuamente aceptable y sostenible.
Visualizador (investigador)	Proporciona nueva información, ideas, teorías y opciones a los adversarios para que ellos escojan o adapten. Desarrolla nuevas formas de pensar en cuanto a posibles soluciones.
Garante (fiador)	Garantiza que los adversarios no soporten un coste excesivo por entrar en el proceso de intermediación. Garantiza cualquier acuerdo.
Facilitador	Cumple varias funciones prácticas en el proceso (presidir reuniones, interpretar posiciones, etc.).
Legitimador (endosador)	Ayuda a los adversarios a aceptar el proceso y el resultado, al añadir su propio prestigio al procedimiento.
Potencializador (persona que desarrolla)	Proporciona recursos adicionales para ayudar a los adversarios a lograr una solución con saldo positivo.
Monitor (verificador)	Tranquiliza a los adversarios en cuanto al cumplimiento pleno del acuerdo por cada una de las partes.
Implementador (persona que hace cumplir)	Vigila el cumplimiento pleno de los términos del acuerdo o las razones de su no cumplimiento.
Reconciliador	Emprende acciones a largo plazo para modificar las actitudes, estereotipos e imágenes negativas ampliamente difundidas dentro de los adversarios. Construye nuevas relaciones que trascienden las divisiones que quedan.

A efectos del presente trabajo, lo que nos interesa realmente es conocer un poco más en profundidad cuáles son los elementos de los procesos de negociación y mediación que puedan aportar sugerencias para el tratamiento de una gran diversidad de conflictos, tanto domésticos como internacionales, porque su conocimiento nos proporcionará elementos sumamente importantes para entender el porqué de nuestras diferencias, cómo superarlas mediante el diálogo y orientar de esta forma el trabajo de construcción de una cultura de paz. Veamos, en primer lugar, cómo se entiende ha de ser una negociación, y cuáles son los criterios básicos para que pueda funcionar.

La negociación

Sea cual sea la temática implícita en una negociación, ésta es siempre un proceso de interacción y comunicación entre personas que defienden unos intereses determinados que se perciben como incompatibles. El que sean siempre personas quienes tengan que negociar, representen o no a instituciones, concede al proceso de negociación unas características específicas, tremendamente dinámicas, en la medida que abre un extenso campo de posibilidades a la variación de actitudes respecto del adversario, al mismo proceso negociador o al tema sujeto a negociación.

A la posibilidad de negociación se llega desde circunstancias diversas, que condicionan siempre la actitud de las partes, el tiempo de la negociación y la importancia de factores externos, como la participación de mediadores. Se considera que los conflictos “están a punto” o que ya maduraron lo suficiente como para someterse a un proceso de mediación, cuando se configuran los siguientes requisitos:¹

1. Cuando los conflictos son extremadamente complejos y prolongados en el tiempo.

¹ BEJARANO, Jesús Antonio, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, p. 62.

2. Cuando los esfuerzos por controlar o administrar el conflicto bilateralmente, es decir, por las propias partes contendientes, han llegado a un *impasse*.
3. Cuando ninguno de los oponentes está dispuesto a seguir tolerando los costos crecientes de una escalada del conflicto.
4. 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.

Mitchell¹ ha recopilado y analizado los cuatro modelos más conocidos sobre “situaciones de madurez” de los conflictos, esto es, cuando entran en una etapa en la que es posible conseguir un cambio de mentalidad de las partes, para que en vez de buscar la victoria persigan la conciliación, señalando el papel que juegan en esta desescalada los factores sistémicos o estructurales, y los relacionados con la toma de decisiones, es decir, a las dimensiones subjetivas de la madurez. En su opinión, compartida por otros analistas, son igualmente importantes las percepciones y las decisiones de los líderes que las mismas condiciones estructurales, pues en última instancia serán siempre personas las que interpretarán las condiciones estructurales y decidirán si la situación está o no “madura”. A partir de estas sugerencias de Mitchell, podemos establecer el cuadro siguiente:

1 MITCHELL, Christopher R., “Evitando daños: Reflexiones sobre la situación de madurez en un conflicto”, *Estudios Internacionales*, Guatemala, Vol. 8, nº 15, enero-junio 1997, pp. 7-27.

Modelos de “situaciones de madurez”

MODELO	FACTORES QUE FACILITAN CAMBIOS DE POSICIÓN
<p>1. Estancamiento perjudicial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ninguna parte puede imaginar una solución positiva mientras sigan utilizando las mismas estrategias. - Ausencia de beneficios, persistencia de gastos (causa desesperación, desgaste y frustración). 	<ul style="list-style-type: none"> - Gradual agotamiento de los recursos sin que se logre una ventaja. - Fracaso en obtener ventajas políticas o militares. - Divisiones internas o pérdida de apoyo interno.
<p>2. Catástrofe Mutua Inminente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelo “precipicio”. - Amenaza a corto plazo a los que quedan estancados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Súbitos e importantes cambios en los costes. - Enfrentarse a catástrofes anticipadas y cercanas. - Es necesario que ambas partes se enfrenten a un desastre inevitable, no sólo uno de ellos. - Cada una de las partes tiene que darse cuenta de lo que va a suceder.
<p>3. Trampa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los líderes se ven atrapados en una continua búsqueda de la “victoria”, aunque los costes sean insostenibles. Es un proceso irracional por el que los costes se transforman en inversiones para una victoria que sólo puede ser total. - Cuanto mayor es el sufrimiento, mayor es la necesidad de seguir avanzando hacia la “victoria”, para así justificar los sacrificios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Súbitos incrementos en el nivel de los costes y de los daños. - Abandono de aliados. - Cuando las pérdidas del pasado ya no se consideran como inversiones, sino simplemente como algo del pasado - Cuando los líderes opinan que es necesario recortar pérdidas y minimizar los costes. - Abandono de la mentalidad en la que el dolor y el sacrificio se convierten en razones para continuar en vez de abandonar.
<p>4. Oportunidad tentadora</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los líderes descubren una alternativa mucho mejor para lograr sus objetivos. - Aceptación de nuevas ideas, principios y conceptos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equilibrio relativo entre las ventajas de los contendientes. - Nivel de apoyo a los líderes del momento. - Cambios en los apoyos exteriores. - Hincapié en los nuevos beneficios. - Presencia de terceras partes pacificadoras. - Los líderes de ambas partes ven mayores recompensas a través de una solución negociada.

Fuente: Elaborado a partir de los comentarios de Ch.R. Mitchell en “Evitando daños: Reflexiones sobre la situación de madurez de un conflicto”, *Estudios Internacionales*, Guatemala, nº 15, enero-junio 1997, pp. 7-27.

En un proceso de negociación se siguen una serie de etapas en las que han de considerarse los siguientes elementos generales: la formación del conflicto, el nivel de compromiso, el análisis de las incompatibilidades, la conducta de los actores y las vías de salida. Antes de analizar las etapas, veamos primero estos elementos de la negociación:

- La formación y el contexto del conflicto. La resolución de un conflicto supone siempre conocer las causas que lo han originado, esto es, detectar sus raíces, y consensuar las medidas que permitan corregir su dinámica y sus consecuencias. Las raíces en ocasiones son tan lejanas que forman parte de la historia y no pueden ya alterarse. Pero su reconocimiento, su exteriorización, es ya un factor esencial para tratar sus manifestaciones actuales. A nivel internacional, por ejemplo, las tremendas disparidades entre unos países y otros, la pobreza, la marginación, la falta de democracia y de libertades, el autoritarismo, etc. son factores generadores de conflictos, que pueden tomar expresión violenta cuando quienes sufren esas desigualdades se rebelan contra esta situación. En estos casos, la negociación no ha de ser un instrumento de apaciguamiento de conductas (evitar la violencia), sino de desvelamiento de injusticias y de reparación. Todos los conflictos tienen además un contexto, sea social, organizacional, legal o estructural, y aunque no sea éste el objeto de negociación, conviene conocerlo con cierta profundidad, entre otros motivos porque si la negociación da buenos resultados puede llegar a incidir directamente en este contexto.
- El nivel de compromiso. La negociación, además de ser un proceso voluntario, ha de ser un proceso esperanzador. Si las partes acuden a negociar es, en última instancia, porque saben que no hacerlo sería peor y no se permiten ya continuar como están. La negociación es siempre una apuesta, con más o menos riesgo, pero una apuesta para mejorar la comunicación entre las partes, no para empeorarla o para reafirmar las diferencias. Puede no encontrarse la salida óptima, o incluso fracasar, pero en la actitud inicial debe existir un cierto convencimiento de que se va a buscar un camino alternativo, y si las partes es-

tán abiertas al acercamiento y a dar un mínimo de confianza al esfuerzo que realizará la otra parte, será mucho más fácil llegar a una solución conjunta aceptable.

- El análisis de las incompatibilidades. Los actores de una negociación suelen tener intereses u objetivos diferentes, contrapuestos, incompatibles o excluyentes. La negociación no es un proceso que permita suprimir esas diferencias, en muchas ocasiones imposible, sino en reducirlas al máximo buscando también el máximo de compatibilidades, ya sea dando visibilidad a aspectos no considerados o cambiando posiciones y actitudes a lo largo del proceso que permitan diluir diferencias.

Hay, por supuesto, prioridades en cuanto al listado de incompatibilidades, y es importante diferenciar lo que es esencial de lo que no lo es. De la misma forma, es fundamental saber qué cosas puede una persona negociar, por ser de su competencia, y cuales son dominio de otros actores. En procesos de negociación seguidos en América Latina entre guerrillas y gobiernos, por ejemplo, algunas de las incompatibilidades fundamentales que han tenido que negociar, y que afectan a aspectos estructurales del conflicto, han sido las siguientes:¹

1. La cuestión militar (contestación armada al poder estatal). Las dos partes han de reconocer finalmente que sólo puede existir un ejército.
2. La legitimidad del poder político y la consolidación de la democracia.
3. El desarrollo económico y social, y el fin de la exclusión de grandes sectores de la sociedad.
4. La cuestión nacional (o territorial), y la problemática étnica.

- La conducta de los actores. La negociación es un proceso que avanza a medida que en el mismo se genera respeto y confianza, y se abren expectativas positivas entre las partes. Aunque un tercero puede alentar ambas cosas, son las mismas partes las que deberán hacer el esfuerzo para transmitirse mensajes positivos, clarificar aspectos dudosos y mal entendidos, disminuir las malas percepciones y sacar a la luz diferencias latentes que

1 BEJARANO, Jesús Antonio, *op.cit.*, pp. 43-44.

podrían entorpecer el proceso. La estructura de las actitudes es por tanto fundamental, ya que da cuenta de las actividades recíprocas de quienes negocian y de su forma de relacionarse. No hay nada peor que provocar la desesperación del contrincante, atemorizarlo u ofenderlo innecesariamente, porque su reacción puede llevarle a la ruptura de las negociaciones y a adoptar posteriormente una actitud agresiva. Serrano¹ ha sintetizado estas actitudes en dos grupos: atributos generales (orientación motivacional, aceptación de la legitimidad, nivel de confianza y disposición emocional), y tipos de relación (conflicto, protección, acomodación, cooperación y colusión). Moore,² por su parte, nos recuerda la existencia de una serie de problemas que suelen crear una dinámica psicológica negativa en las negociaciones, y que hay que evitar: las emociones intensas, las percepciones erróneas o los estereotipos esgrimidos por una o más partes, los problemas relacionados con la legitimidad, la falta de confianza y la mala comunicación.

- Las vías de salida. Como hemos comentado, todo proceso de negociación que pretenda llegar a buen puerto, ha de perseguir la aceptación de las partes enfrentadas para lograr un cambio gradual de sus objetivos, superando las incompatibilidades iniciales. Ello será el resultado de los esfuerzos que realicen, de cómo traten y realcen los asuntos que son de interés común y de los esfuerzos que lleven a cabo para alcanzar una franja de asuntos negociables, que constituyan eventualmente una agenda viable para la negociación. El proceso de negociación es, por tanto, un espacio que busca facilitar la transformación voluntaria de los objetivos iniciales. Si el conflicto es un conjunto de propósitos, métodos o conductas divergentes, su resolución y gestión necesitará de procesos que permitan realinear dichos propósitos, métodos o conductas.

Deben visualizarse, de antemano o en el proceso de negociación, las posibles salidas o alternativas de una solución. Para ello,

1 SERRANO, Gonzalo, "La eficacia en los medios de negociación", en *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*, Universidad de Granada, 1993, p. 54.

2 MOORE, Christopher, *El proceso de mediación*, Granica, Buenos Aires, 1995, p. 206.

es preciso mover el sistema entero de actores, salidas y acciones, alejándolo del enfoque de la incompatibilidad, trascendiéndolo y llevándolo hacia un enfoque basado en la compatibilidad, poniendo de relieve los intereses comunes de los actores en conflicto. Se trata, en definitiva, de reducir el énfasis en la confrontación y de crear la seguridad de que las soluciones que finalmente se propongan darán satisfacción a todas las partes y no implicará la desaparición de ninguna de ellas.

Los actores de la negociación de procesos de paz

En la negociación de conflictos internacionales o de aquellos que afectan a un país o a un conjunto social, los actores que intervienen suelen ser numerosos e interactúan de forma diferente al de una negociación relativa a asuntos de menor dimensión. La negociación de un proceso de paz es algo substancialmente diferente a la resolución de un conflicto doméstico o empresarial, puesto que han de intervenir aspectos políticos y diplomáticos de gran complejidad. Existen procesos que están conducidos fundamentalmente por los gobiernos de los Estados implicados (la distensión USA-URSS, el conflicto de Irlanda, etc.), y otros en los que además de los Estados intervienen organismos internacionales, como Naciones Unidas o la OSCE (El Salvador, Guatemala, Sudáfrica, Irlanda, antigua Yugoslavia, Armenia, Georgia, etc.), que prestan una asistencia o actúan como mediadores.

Con frecuencia, en los procesos de paz intervienen también, y de forma decisiva, instituciones no oficiales formadas por personas y grupos sociales que representan a un amplio sector de la sociedad civil, y que realizan propuestas a los negociadores formales (del gobierno y de la guerrilla, por ejemplo). Esto se ha dado, entre otros casos, en El Salvador, al crearse en 1992 la Comisión de Consolidación de la Paz (COPAZ), en Guatemala, con la Asamblea de la Sociedad Civil, en las conversaciones entre palestinos e israelitas iniciadas en 1993 en Noruega, etc.

En los procesos de paz, finalmente, ha de intervenir de una forma u otra todo el conjunto de la sociedad, puesto que toda ella ha sido víctima del conflicto, y a ella le incumbe participar en la construcción del diálogo que pueda aportar paz. Hay cosas, además,

que no están al alcance de la acción gubernamental, y que sólo pueden hacerlo los ciudadanos, como cambiar las relaciones humanas o perdonar. Es fundamental, por tanto, tener en cuenta la opinión pública de cada una de las partes negociantes, y buscar las formas por las que estas opiniones públicas también puedan llegar a un consenso. El diálogo público que pueda generarse en estos momentos se orienta fundamentalmente a la dimensión humana del conflicto, sea en sus causas o en sus consecuencias. La implicación de la totalidad de la sociedad en el inicio del proceso de negociación, es un apoyo fundamental para resistir tentativas de abandono o de obstinación de algunas de las partes negociadoras, y refuerza las posibilidades de cambiar percepciones, estereotipos y demonizaciones, crea la sensación ambiental de que la paz es posible y forma una "masa crítica de gente que reconoce al otro grupo como personas con necesidades humanas válidas y deseosas de cumplir con sus aspiraciones legítimas. Lo más importante es que la gente decida que puede arriesgarse a intentar vivir en paz¹ y que asuma su papel protagonista de la sociedad civil en la reconstrucción del país.

Existe, por tanto, una negociación horizontal, llevada a cabo por las partes que se sientan en una mesa de negociaciones, con sus poderes, debilidades y estrategias, y una negociación vertical, que puede actuar en paralelo, simultáneamente, y que protagoniza la sociedad civil, el tejido social de apoyo, sea a una, a todas las partes, o al mismo hecho de negociar. Esta dimensión horizontal del proceso negociador es fundamental para conseguir un clima de opinión que minimice los costes políticos y legitime y tolere los cambios de posición y las concesiones implícitas en toda negociación.²

Tipos de negociación

A. Con frecuencia, algunos procesos de negociación se realizan de forma poco voluntaria y a desgana, como resultado de las presio-

1 SAUNDERS, Harold H.. "Prenegotiation and Circum-negotiation", en *Managing Global Chaos*, U.S. Institute of Peace Press, 1996, p. 423.

2 BEJARANO, Jesús Antonio, op.cit., p. 29.

nes que pueda ejercer alguna gran potencia, y que obliga a alguna de las partes en conflicto a sentarse en una mesa de negociaciones. Este tipo de negociación forzada puede alcanzar, evidentemente, algunos resultados positivos, pero si en el proceso negociador no se produce un cambio de actitud, los compromisos adquiridos tienen bastantes posibilidades de no ser cumplidos a cabalidad, y las probabilidades de que el conflicto rebrote son importantes. Muchos arreglos (*settlement*) no son más que victorias disfrazadas, puesto que no satisfacen plenamente los objetivos de todas las partes. El conflicto continúa en fase de latencia, y tarde o temprano reaparecerá.

B. La negociación puede ser también competitiva, es decir, que las partes intenten sacar el máximo de ventajas del proceso negociador, y a expensas de la parte contraria. El negociador trata de ganar a cualquier precio. En el resultado final, una de las partes obtiene más ventajas que la otra, llegando incluso al extremo de derrotarla. En este caso, más que negociación debería hablarse de sometimiento o de imposición. Aunque en todo proceso de negociación cualquier actor tiene algún poder, en la competitiva el poder es lo que prevalece sobre cualquier otra consideración, entendiendo el poder como la posibilidad de determinar la conducta de los demás sin considerar su voluntad. Esta utilización del poder puede referirse a la capacidad de un actor para dominar un asunto específico (poder situacional), o la conducta del actor en la negociación (poder táctico), en la medida que pueda usar amenazas, advertencias, castigos, manipulaciones, premios, alianzas, etc. para ampliar las propias posibilidades y reducir las del oponente.¹

La negociación competitiva es típica de situaciones en que los actores son asimétricos y no se consideran como iguales, con lo que las interacciones positivas serán escasas o nulas, porque se tiende a criminalizar, despreciar o demonizar al contrario.

C. La tercera modalidad es la que nos interesa resaltar, y es la negociación de colaboración, en la que se busca realmente resolver y superar el problema con la participación de todas las partes implicadas, y con resultados que producen satisfacción a todas ellas.

¹ GARAVINI, Sadio, "Negociación y sistema internacional", *Revista del IRIPAZ*, Guatemala, nº 14, julio/diciembre 1996, pp. 89-95.

Todos ganan y nadie pierde. Para ello es necesario identificar las incompatibilidades y tratar de conocer los intereses del oponente, evidenciando lo que es compatible desde un primer momento y buscando salidas para las divergencias detectadas. Los protagonistas de este tipo de negociación constructiva se esfuerzan por buscar un cierto equilibrio de poder y en tratar de que las percepciones del oponente sean correctas. Supone también una disposición a cambiar actitudes y comportamientos, así como a construir relaciones de cooperación y confianza, para superar las incompatibilidades más importantes, con el convencimiento de que todo logro será mejor que mantener la situación existente hasta el momento. Para ello establecen un proceso de diálogo y discusión, con la posible intervención de una persona mediadora, con la que elaboran propuestas y contrapropuestas

La técnica de la negociación

Como ha señalado Moore,¹ “la negociación está compuesta por una serie de actividades complejas o movimientos que la gente fomenta para resolver sus diferencias y solucionar el conflicto. Los resultados de los actos alternativos son evaluados de acuerdo con su relación con los siguientes factores: los movimientos de las restantes partes, 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”.

En un conocido libro sobre resolución de disputas,² sus autores señalaban seis principios básicos para diseñar un sistema de resolución de conflictos, y que de una forma u otra ya hemos ido mencionando:

1. Enfatizar los intereses (buscar cómo reconciliarlos).
2. Crear un proceso negociador de vuelta (ofrecer a las partes interesadas una alternativa para negociar después de haber tra-

1 MOORE, Christopher, *op. cit.*, p. 60.

2 URY, BRETT & GOLDBERG, *Getting Disputes Resolved*, Jossey Bass, 1988.

tado de resolver el conflicto sobre la base de conceptos de poder y de derechos).

3. Crear un proceso menos costoso, tanto de tiempo como de dinero.

4. Realizar consultas.

5. Ordenar los procedimientos de resolución de conflictos en orden de mínimo costo a alto nivel de costos.

6. Asegurar que todas las partes involucradas tengan la capacidad de actuar.

Cuando la negociación tiene como objetivo poner punto final a una confrontación armada, además de lo señalado han de considerarse también los siguientes aspectos relativos a la intensidad, la correlación de fuerzas y los objetivos de las partes, con objeto de medir mutuamente el alcance de las demandas y de las concesiones:¹

- la intensidad de la confrontación, que decide sobre:
 - el grado de tolerancia social hacia las concesiones propias,
 - la presión social hacia arreglos negociados derivados del “cansancio de guerra”,
 - el espectro de sectores sociales presentes vertical u horizontalmente en la mesa de negociaciones,
 - las modalidades técnicas para el cese el fuego,
- la correlación de fuerzas (militares, sociales, políticas, etc.),
- los objetivos estratégicos de las partes, que dan origen a la configuración de las incompatibilidades.

Como señala Bejarano, estas variables no son inamovibles, sino que cambian con el tiempo y a veces como resultado del mismo proceso de negociación, lo que implica tener una capacidad para adaptarse a las transformaciones que se vayan produciendo. Una de estas adaptaciones se refiere al paso de la simple, pero importante, “voluntad de paz”, a la voluntad de “encontrar una solución”, “en el sentido de querer realmente resolver el conflicto, y

¹ BEJARANO, Jesús Antonio, *op. cit.*, pp. 21-35.

eso naturalmente implica, más que gestos unilaterales, la correcta identificación de las incompatibilidades básicas”.¹

Las experiencias de negociación aconsejan tener en cuenta otros aspectos importantes en cuanto al desarrollo de las negociaciones. Bejarano apunta las siguientes:²

- Hacer concesiones prematuras no beneficia a nadie.
- Se necesita una gran paciencia cuando las negociaciones se hacen cada vez más largas.
- Es conveniente preservar las posibilidades de una negociación futura (no cerrar todas las ventanas).
- Muchas “ceremonias de la paz” lo que han hecho es abrir el espacio del conflicto, en cuanto lo convierten en un conflicto de prioridad o reconocimiento de la superioridad, esto es, reclamando o demostrando superioridad de una manera u otra (moral, legal o militar).
- No suele ser positivo poner condiciones previas. En ocasiones es necesario un reenfoque de las negociaciones, que no suponga de antemano sus alcances ni establezca gestos previos de voluntad de paz de carácter unilateral, ya que de imponerse no harían otra cosa que estimular las acciones hostiles y la confrontación; establecer condiciones previas a la negociación, sobre todo de carácter militar, no hace más que alentar a los sectores recalcitrantes de cada parte a violarlas, al tiempo que reduce el margen de maniobra interno de los sectores proclives a la negociación.
- Hay que evitar también que las partes apliquen, antes del eventual inicio de una fase de negociación, el postulado de “si quieres la paz, prepárate para la guerra”. Las “ceremonias de la guerra” (nuevos atentados, etc.) podrían interrumpir la transformación de los objetivos.
- Pase lo que pase durante el tiempo de la negociación (atentados, provocaciones, etc.), las partes deben acordar no interrumpir unilateralmente la negociación.
- Resulta fundamental que cada parte entienda que ninguna de

1 BEJARANO, Jesús Antonio. *op. cit.*, p. 23.

2 *Ibid.*, pp. 32-34.

ellas puede cambiar fácilmente sus posiciones previas y que las partes necesitan un formato de legitimidad para cambiar sus posiciones, de manera que no se ponga en peligro su estabilidad interna o que tal cambio dé lugar a una discrepancia interna. Hay que adoptar la actitud de “si quieres la paz, prepara la paz”.

- No es conveniente juzgar los objetivos de las partes conforme a sus declaraciones formales retóricas y públicas, que por lo general no son más que señas para interpretar una determinada correlación de fuerzas al interior de cada una de las partes.
- En toda negociación, cada parte obtiene y pierde algo. La “tensión distributiva” debe neutralizarse con un enfoque “integrador”, con el que se busca resolver problemas de mutuo interés. Este enfoque puede lograrse generando empatía y utilizando la imaginación.
- El cambio voluntario de objetivos es la clave de la transformación de un conflicto en una solución pacífica.

El mapa del conflicto

Negociar, por tanto, supone aplicar un conjunto de técnicas que parten del sentido común y del cultivo de habilidades para acercar a las partes y reflejar sus necesidades y preocupaciones. Los negociadores y los posibles mediadores necesitan un mapa de las vías conceptuales, o “mapa del conflicto” implícito en la discrepancia, en el que deben detallar al menos lo siguiente:

- los motivos que han dado pie al conflicto (las causas normalmente son varias),
- los problemas de relación entre las partes,
- las discrepancias en la interpretación de los hechos,
- los intereses incompatibles,
- las barreras estructurales,
- las diferencias de valores,
- los obstáculos que se oponen al arreglo,
- los procedimientos destinados a encauzar o resolver la disputa,
- los factores individuales o estructurales que podrían mejorar la relación,
- los puntos de coincidencia y los valores comunes.

Un buen “mapa del conflicto” permite después elaborar una buena agenda de negociaciones. Cuando se trata de negociar conflictos armados, con frecuencia se realiza una distinción entre los temas a tratar, para negociarlos en bloques que puedan tener diferentes ritmos. En América Latina suelen establecerse estos tres tipos de temáticas:

- Temas sustantivos: constituyen las demandas de cambio estructural (reforma agraria, democratización, derechos de los pueblos indígenas, etc.). Permiten dar visibilidad a las incompatibilidades básicas. Normalmente estos temas son acordados antes del cese de las hostilidades.
- Temas operativos: se refieren a aquellos aspectos que permitirán separar a las fuerzas enfrentadas y suspender las hostilidades.
- Temas de procedimiento: se refieren a las reglas del juego de las negociaciones (calendario, transparencia, etc.) y a la verificación de lo acordado.

La experiencia de los últimos años en el tratamiento de algunos conflictos de alcance internacional, especialmente los de Centroamérica, nos ofrece un conjunto de conclusiones que pueden ser de aplicación en otros contextos de conflicto, al menos de forma parcial. Sin ánimo de universalizar recetas que quizás sólo sean válidas para un contexto específico, el ex-presidente de Colombia, Belisario Betancur,¹ sintetizaba de esta forma los diez puntos básicos para un proceso de negociación:

1. La voluntad política de las partes de llegar a un acuerdo de paz. Ninguna de las partes podrá suspender unilateralmente las negociaciones.
2. Existencia de un mediador o varios mediadores.
3. En países de mayoría católica, es positiva la mediación de la Iglesia.
4. Formación de un grupo de países amigos.

1 BETANCUR, Belisario, “Tejedores de la historia”, *El País*, 2-7-97, p. 10.

5. Acuerdo inicial sobre humanización de la guerra.
6. Confidencialidad de los temas tratados.
7. Lugar de las negociaciones fuera del escenario del conflicto.
8. Negociadores con capacidad de comprometer inmediatamente a las partes en conflicto.
9. Los representantes de las partes han de tener representación autorizada de sus respectivas fuerzas militares.
10. Creación en el país de una agencia de la ONU que verifique el cumplimiento de los acuerdos.

La mediación

En gran parte de los procesos negociadores resulta imprescindible la figura de un intermediario, normalmente una persona o una organización, que es aceptada por todas las partes y que actúa de forma imparcial y neutra, y que les ayuda a superar sus diferencias y a encontrar los suficientes puntos en común o nuevas perspectivas que permitan avanzar hacia la consecución de compromisos y acuerdos satisfactorios. La mediación, por tanto, es una extensión del proceso negociador que busca una cooperación entre las partes para obtener, en la medida de lo posible, un resultado donde todos ganan y nadie pierde, y lo hace mediante unas técnicas que permiten abrir el proceso a nuevos planteamientos, a nuevas formas de encarar los temas, con la activa participación de las partes.¹ 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.² Está más relacionada con el presente y el futuro que con el pasado, y está más orientada hacia la forma en que las partes pueden resolver el conflicto y crear un plan, que a las historias personales. La mediación interviene más sobre las conductas de los actores que sobre la estructura del conflicto, ya que los cambios en la estructura dependen más de actuaciones po-

1 MOORE, Christopher, *El proceso de mediación*. Granica. Buenos Aires, 1995, 511 p.

2 FOIBERG, Jay; ALISON TAYLOR, *Mediación: Resolución de conflictos sin litigio*, Limusa, México, 1992, p. 27.

líticas, económicas y sociales que se escapan del proceso negociador. No obstante, los cambios psicológicos y conductuales que logra la mediación puede capacitar a los actores a abordar mejor el tratamiento estructural del conflicto.

Como señalamos al referirnos a la negociación en general, la mediación no es una solución automática a ningún problema, una panacea universal o el camino que asegura la finalización de un conflicto. La mediación tiene muchas virtudes, e incluso tiene interés aunque fracase, pero tiene también límites, y algunos de ellos son iniciales. El más evidente, y primero, es que necesita del concurso y la participación de las partes enfrentadas; sin esa implicación de las partes, la mediación no puede existir. Otra cosa es, ciertamente, que a las partes se las puede inducir a participar en un proceso negociador, mediante una hábil utilización del “palo y la zanahoria”. La mediación es una aproximación interactiva al conflicto, de principio a fin, puesto que en la fase de pre-negociación tiene que ayudar a crear una atmósfera psicológica y/o política conducente a que sean posibles ciertos movimientos; en la fase de negociación activa debe ayudar a vencer obstáculos para una negociación productiva y a sacar nuevos planteamientos; en la fase de post-negociación, finalmente, debe contribuir a implementar acuerdos negociados y a la construcción de una paz duradera.¹

Tampoco es fácil cambiar actitudes muy arraigadas, odios ancestrales o agravios históricos que impiden que el contexto del conflicto lleve a la negociación. En estos casos es preciso, como paso previo, alterar las percepciones y voluntades de las sociedades enfrentadas, para que un día se den las condiciones suficientes para empezar una mediación. La mediación, finalmente, es sumamente útil para resolver conflictos interpersonales o de pequeña escala, pero mucho más limitada para tratar conflictos internacionales.

La función de la persona mediadora es la de reconciliar los intereses de las partes en litigio, buscar un equilibrio de poder que conduzca a ajustes, ayudar a las partes a examinar su futuro y sus intereses o necesidades, y a negociar el intercambio de promesas y relaciones que les serán mutuamente satisfactorias. Para lograrlo,

¹ KELMAN, Herbert C., “The Interactive Problem-Solving Approach”, en *Managing Global Chaos*, U.S. Institute for Peace Press, 1996, p. 502.

el mediador ha de reunir unas características determinadas y ha de tener ciertas habilidades para poder modificar las relaciones conflictivas de quienes se someten a la mediación, y a través de decisiones que tomarán ellos mismos.

Folberg y Taylor,¹ refiriéndose especialmente a la mediación para conflictos interpersonales, señalan ocho proposiciones de base en el proceso de mediación, que consideran como el punto de partida del trabajo de todo mediador:

1. Las personas tratan de eludir lo que perciben como negativo o destructivo (dolor), y se dirigen hacia lo que perciben como ventajoso y positivo (placer).
2. Las personas toman decisiones más completas, y por lo tanto mejores cuando son conscientes de los sentimientos ocasionados por los conflictos, y se enfrentan a dichos sentimientos de una manera efectiva ("enfrentarse de una manera efectiva" significa integrar los sentimientos a las decisiones sin permitir que las emociones perturben las preocupaciones racionales).
3. Por lo general, los participantes en una desavenencia personal pueden tomar mejores decisiones acerca de sus propias vidas, que cualquier autoridad externa, como un árbitro.
4. Los participantes de un convenio se sienten más inclinados a sujetarse a sus términos si sienten cierta responsabilidad por el resultado y desarrollan un compromiso hacia el proceso utilizado para alcanzar el convenio.
5. En la mediación, la historia pasada de los participantes es importante sólo en relación con el presente, o como base para predecir las necesidades, intenciones, habilidades y reacciones futuras de las decisiones.
6. Mientras mayor sea la precisión con que un convenio de mediación refleje las necesidades, intenciones y habilidades de los participantes, mayor será la probabilidad de que éste dure.
7. Dado que es probable que cambien las necesidades, las intenciones y las habilidades de los participantes, el proceso debe incluir una forma de modificar el convenio en el futuro. Por lo

1 FOLBERG, Jay; Alison TAYLOR. *op.cit.*, pp. 32-33.

tanto, el cambio que se considera como una parte constructiva y viable del convenio y debe estar considerado en el proceso de mediación.

8. El proceso de mediación es substancialmente el mismo para todos los participantes y todas las situaciones, pero las técnicas, el programa y las tareas a realizar deben variar para ajustarse a las circunstancias, a los participantes, y el carácter único del mediador.

El procedimiento de la mediación sigue siempre un conjunto de pautas o requisitos, que podrían sintetizarse de la siguiente forma:¹

- que los resultados sean obtenidos voluntariamente y por consenso,
- que las partes definan la forma y el contenido de la negociación,
- que las partes puedan usar infinitas posibilidades para obtener resultados creativos,
- que los sentimientos puedan ser expresados, reconocidos y respetados,
- que el enfoque sea hacia el futuro más que hacia el pasado,
- que el tercero facilite pero no imponga el resultado,
- que la imparcialidad no niegue la empatía ni establezca distancias,
- que se faciliten la comunicación y la colaboración,
- que la reconciliación sea estimulada,
- que la honestidad sea reivindicada,
- que cada uno de los participantes pueda entender el procedimiento,
- que no sea necesario que alguien pierda para que otro gane,
- que se desarrolle el sentido de responsabilidad.

La práctica de la mediación, a cualquier nivel de las relaciones humanas, supone un aprendizaje y un adiestramiento en la resolu-

¹ OYHANARTE, Marta, "Los nuevos paradigmas y la mediación", en J. Gorthei y A. Schiffrin (compil.), *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, 1996, p. 30.

ción positiva de los conflictos. Tiene mucho que ver, por ello, con la educación para una cultura de paz, puesto que cuando solucionamos un conflicto adquirimos la capacidad de solucionar otros futuros conflictos, sea de la misma temática o de otra diferente (transferencia de aprendizaje).¹ La mediación es además un proceso que activa la participación de las personas para solucionar sus propios conflictos; nos interpela y nos invita a buscar soluciones. Aunque sea una técnica, es también una forma de ampliar el sistema de relaciones sociales, una cultura del compromiso y del diálogo, una conducta ética,² en la medida que es un ejercicio de respeto, de empatía, de confianza, y hasta de solidaridad. La mediación, por tanto, tiene un alto potencial educativo, puesto que “tiende a favorecer conductas autónomas, a actuar según reglas que consensuamos y construimos, a hacernos responsables de nuestras propias disputas, tanto en lo que las motivó como en la manera de resolverlas”.³

Modelos de mediación

La mediación, de una forma u otra, se ha practicado durante siglos y en la mayor parte de las culturas, incluso de forma institucionalizada en algunas de ellas. En muchas comunidades ha existido desde siempre la figura de una persona a la que se acudía en busca de consejo o de decisión, ya sea por la autoridad que le conferían sus cualidades humanas o por atribuirsele esta autoridad por otros motivos. Los líderes religiosos han cumplido esta función mediadora en muchas sociedades, que con la creación de los Estados en gran medida ha pasado a formar parte de las actividades de la justicia. La complejidad de los conflictos actuales, el desbordamiento de los tribunales de justicia o el encarecimiento de algunos de sus procedimientos han vuelto a vitalizar formas de mediación menos formal, por lo que la mediación vive hoy día una etapa de florecimiento notable.

1 SUARES, Marínés, *Mediación de disputas, comunicación y técnicas*, Paidós, 1996, p. 53.

2 SCHVARSTEIN, Leonardo. “La mediación en contexto”, en Julio Gottheil & Adriana Schffrin, *Mediación: una transformación de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 1996, pp. 229-232.

3 SCHVARSTEIN, Leonardo; prólogo al libro de Marínés Suares. *Mediación: Conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Paidós, 1996, pp. 21-31.

Buena parte del conocimiento público actual sobre la mediación es debido al crecimiento, divulgación e implementación de las llamadas técnicas alternativas (o adecuadas) de resolución de conflictos interpersonales (TARC o ADR, de resolución alternativa de disputas), que se desarrollaron en Estados Unidos hace más de dos décadas como alternativa a la vía judicial, y que tienen como denominador común que las partes involucradas en un conflicto son las que deciden la manera como quieren encarar la solución. De la interacción de las partes surge la mejor alternativa para todos.¹ Los métodos utilizados son los siguientes:²

- Preventivos. Se utilizan para evitar disputas. Estos mecanismos se acuerdan por anticipado entre las partes para definir cómo se abordará cualquier desacuerdo o conflicto (cláusulas de contratos para la edición de libros, por ejemplo)
- Negociados. Las partes en disputa logran sus propias soluciones, sin la ayuda de un tercero neutral ni alguien que tome decisiones por las partes.
- Facilitados. Incluyen a un tercero neutral que ayuda a las partes en disputa a lograr una solución satisfactoria. El tercero simplemente ayuda a las partes y no tiene ninguna autoridad para imponer una decisión o resultado. Estos incluyen la mediación y el uso de un “ombudsman”.
- De investigación. Estos métodos utilizan un tercero o experto técnico para obtener un veredicto (generalmente sobre cuestiones fácticas). Las partes pueden acordar por adelantado si estarán obligadas a aceptar los resultados de la investigación y si esos resultados serán utilizables en cualquier procedimiento subsiguiente.
- Orientativos. Un tercero neutral (generalmente escogido por las partes) investiga ciertos aspectos de la disputa y da una opinión orientativa en relación al resultado probable.
- Impuestos. Un tercero neutral toma una decisión cuya aceptación es obligatoria para las partes en relación a las cuestiones

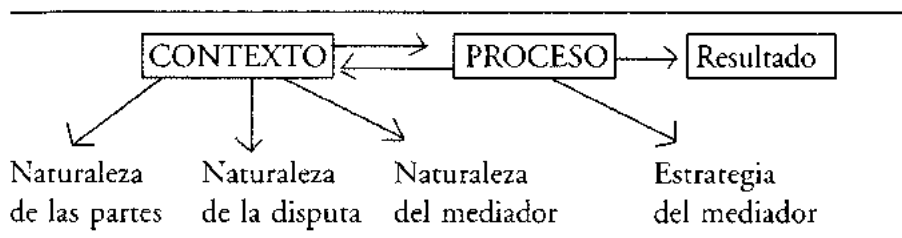
1 SCHIFFRIN, Adriana, “La mediación: aspectos generales”, en *Mediación: una transformación de la cultura*, Paidós, 1996, pp. 37-52.

2 CINSTANTINO, Cathy A.; Christina S. MERCHANT, *Diseño de sistemas para enfrentar conflictos*, Granica, Barcelona, 1997, pp. 82-86.

en disputa. Por lo general estos métodos utilizan alguna forma de arbitraje obligatorio.

Existen, evidentemente, numerosos modelos de mediación, según estén centrados en conflictos domésticos, laborales, ecológicos, comunales o internacionales, según las tradiciones y escuelas del mediador, según donde se quiera poner el acento o según los intereses de terceros para que el conflicto finalice. En principio, cada temática implica el uso de determinadas técnicas, aunque hay principios y normas que pueden considerarse comunes a todo proceso mediador.

De una forma esquemática, los modelos de mediación están formados por dos grandes apartados: el contexto y el proceso negociador. El contexto se refiere a la naturaleza de las partes, de la disputa y del mediador, mientras que el proceso negociador tiene que ver con las estrategias llevadas a cabo por la persona que conduce la mediación.



Fuente: BERCOVITCH, Jacob; ANAGNOSON, J.Theodore; WILLE, Donette L., "Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations", *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº 1, 1991, pp. 7-17.

Las actividades del mediador pueden ser múltiples y variadas, según el contexto del conflicto y el momento en que se interviene. Kriesberg¹ cita las siguientes: seleccionar los temas de negociación o los actores que van a negociar, prestar "buenos oficios", servir de puente de comunicación entre las partes (mensajería), reenmarcar o resituar el conflicto, sugerir nuevas opciones, facilitar recursos para un arreglo, ayudar a la creación de una paridad, construir un cli-

¹ KRIESBERG, Louis. "Formal and Quasi-Mediators in International Disputes: AN Exploratory Analysis", *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº 1, 1991, p. 22.

ma de confianza y credibilidad, promover la reconciliación, o ayudar a que se cumplan los acuerdos.

La mediación, como forma de negociación de conflictos complejos, está siempre dentro de un contexto político, social y psicológico que perfila su desarrollo y, hasta cierto punto, la condiciona. Estos contextos pueden ser de poder, de confianza o de consulta, dando pie a tres formas diferentes de mediación.²

- Contexto de poder. Es la mediación realizada desde el mundo de la diplomacia de los Estados, en la que el mediador puede premiar e incentivar o castigar determinadas respuestas, condicionando parcialmente el transcurso de la negociación. La presión del mediador puede ser tan fuerte que anule la continuidad de la mediación. Es un tipo de mediación basada en el poder, la influencia y el prestigio.
- Mediación basada en la confianza. Parte de la simetría de las partes en conflicto y del papel no coercitivo del mediador, que mediante el diálogo se esfuerza en crear el ambiente y utilizar las herramientas necesarias para cultivar la confianza y el intercambio de ideas entre todas las partes. Este tipo de mediación procura que las partes lleguen a visualizar escenarios futuros posibles en los que nadie pierda. El mediador actúa como apoyo para que las partes formulen sus propios planes y les da confianza para que se atrevan a reformular sus posiciones y no se encallen en callejones sin salida.
- Mediación consultiva. Tiene un carácter preventivo y se lleva a cabo en las primeras fases del conflicto, normalmente con discreción, con el propósito de suavizar las tensiones y ayudar a las partes a que comprendan la oportunidad de entrar en una negociación, en cuyo caso recibirían apoyos exteriores.

Como se habrá apreciado, la mediación sobre cuestiones internacionales puede realizarse desde los Estados, sean grandes potencias o países más modestos, desde organismos internacionales o, como veremos, desde organizaciones no gubernamentales. Los

1 NORDQUIST, Kjell-Ake, "Tres formas de mediación y cuando usarlas", *Revista del IRIPAZ*, nº 12, julio/diciembre 95, p. 78.

motivos que pueden impulsar una mediación son muchos, pero no es extraño que sean interesadas y constituyan un instrumento de la política exterior de algún Estado, en donde un cálculo coste-beneficio aconseje iniciar una mediación para poner fin a un conflicto. En otras ocasiones, la mediación puede buscar un incremento de la estabilidad en una zona, la reducción de las oportunidades de intervención de potencias rivales, ganar la gratitud de ambas partes o incapacitarlas para que en un futuro no tengan un rol relevante en una región.¹ De hecho, a lo largo de la Guerra Fría, Estados Unidos ha ejercido numerosas veces como mediador en algunos conflictos, con el único propósito de frenar la influencia soviética en dichas zonas. La mediación puede ser incluso ofensiva, y deberse al deseo de extender e incrementar el nivel de influencia de un país sobre otro, como ocurrió en la mediación estadounidense en Rhodesia, en 1976-79, o de la URSS entre la India y el Pakistán, en 1966.

La mediación a través de países pequeños o medianos suele obedecer a razones de prestigio, de coherencia en su política exterior o por obedecer a intereses preventivos propios, como el interés en que un conflicto local no adquiera una dimensión regional y afecte al país que ejerce de mediador (caso de la mediación de la India en Sri Lanka).

La persona mediadora

Cada proceso necesita una persona mediadora² con un perfil apropiado. Si un mismo proceso evoluciona de tal manera que el mediador no se vea capaz de mantener su autoridad o imparcialidad, las partes deberán recurrir a otra persona u organización, ya que el papel de esta persona tienen intensidades diferentes según el asunto a tratar, la hostilidad entre las partes que negocian o su (in)ca-

1 ZATMAN, I. William; Saadia TOUVAL, "International Mediation in the Post-Cold War Era", en *Managing Global Chaos*, U.S. Institute for Peace Press, 1996, pp. 445-461.

2 Por comodidad, utilizaré el término "mediador" para designar a la persona que realiza esta función, con independencia de su sexo. Evidentemente, hay muchas mujeres mediadoras, y como veremos después, la mediación forma parte de su práctica de relación con las demás personas.

pacidad de diálogo. Así, el papel del mediador puede clasificarse en función de la intensidad de su intervención:¹

- Intensidad menor. Desempeña actividades de tipo pendular, ya que se limita a ser el canal de comunicación entre las partes.
- Intensidad media. El mediador interviene e influye en el contenido de las negociaciones y en el procedimiento, puede hacer propuestas sobre cuestiones de fondo y puede utilizar técnicas de presión para que se acepten.
- Intensidad alta. El mediador puede reformular los planteamientos de las partes y persuadirles respecto de la naturaleza de las soluciones más adecuadas. Crea la estructura del proceso y proporciona una infraestructura para desarrollar los acuerdos. Es el tipo de mediación que realiza con frecuencia Naciones Unidas o Estados Unidos.

Para Zartman y Touval,² el mediador usa la comunicación, la formulación y la manipulación, por este orden, que podemos expresar de la siguiente forma:

1. El mediador es un comunicador. Es un mensajero que posibilita contactos, un “rebotador”, como una mesa de ping-pong.



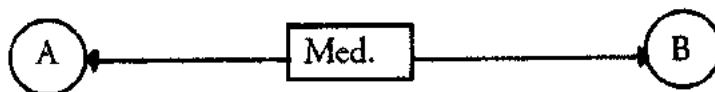
2. Como formulador, entra en la substancia de la negociación. Proporciona una comprensión común del problema y sugiere vías de solución. El mediador ha de ser capaz de desbloquear el pensamiento de las partes en conflicto mediante la imaginación.

1 BEJARANO, Jesús Antonio, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995, pp. 62-63.

2 ZARTMAN, I. William, Saadia TOUVAL, *op.cit.*, p. 454.



3. Como manipulador, el mediador asume un máximo grado de involucración, formando parte de la solución. Debe persuadir a las partes para que visionen la solución.



La función del mediador es la de intervenir activamente y de forma positiva en el proceso, aunque no en las decisiones y los contenidos. Como apunta Link,¹ el mediador ha de ser como un director de orquesta o de tráfico. Su objetivo es la mejora del conjunto, y para ello ha de saber actuar con la firmeza y suavidad necesarias para no provoca resistencias y enfrentamientos, y ha de filtrar, bloquear y desviar todos los elementos negativos que enrarecen las emociones y la comunicación.

El mediador ha de ser siempre una persona que reúna una serie de cualidades y cumpla unos requisitos propios al proceso de mediación: cuenta con la confianza de las partes, es imparcial, no representa a ninguna de ellas en particular, controla el proceso, es flexible, respeta la confidencialidad del proceso, suaviza los momentos de tensión, concede oportunidades a todas las partes, entiende sus necesidades, refuerza los aspectos positivos de cada parte, es realista y procura que las partes también lo sean, valora y practica la creatividad, es objetiva y paciente, ofrece recomendaciones cuando es preciso y sabe escuchar. Nótese, por tanto, que nos estamos refiriendo a un conjunto de valores muy propios de la cultura de paz, y que configuran buena parte de los mensajes que ha de transmitir la educación para la paz. Es por este motivo que la práctica de la mediación y la negociación merece una atención especial en este trabajo.

¹ LINK, Delfina, "Mediación y comunicación", en Julio Gottheil & Adriana Schffrin, *Mediación: una transformación de la cultura*, Paidós, 1996, p. 151.

La mediación como acto de comunicación

Como puede adivinarse, la mediación es por encima de todo un acto de comunicación, tanto por los contenidos negociados como por la forma en que se plantea la relación entre las partes que negocian, y entre éstas y el mediador. No en vano, muchas de las técnicas modernas de mediación se han diseñado a partir de los desarrollos de la teoría de la comunicación. Desde esta perspectiva, y siguiendo a Link,¹ la mediación consiste en dos grandes “movimientos” o “momentos”:

1. En un primer movimiento, los esfuerzos y cuidados del mediador apuntan a limitar y encauzar operativamente una estructura de comunicación con algún grado de disfunción. La comunicación disfuncional no permite cuidar ni la salud ni los intereses de los individuos porque sobrecarga todos los intercambios con elementos disociativos que tienden a alejar a las partes de una percepción de conjunto del conflicto y de sus posibilidades de resolución, como también de una correcta evaluación de los daños que el proceso del conflicto les acarrea a ellos mismos.
2. En un segundo movimiento, la mediación significa una apertura creativa de la comunicación entre las partes, instalando una relación de cooperación y de pensamiento constructivo... La capacidad y la oportunidad que el mediador tiene para ayudar a lograr un acuerdo radica antes que nada en la posibilidad que le dan las partes de intervenir en la comunicación entre ellas, modificando la forma en que se puede y debe comunicar, incidiendo en la manera en que se transmiten los contenidos de información y por ende en la definición de la relación entre las partes... La instauración del proceso de la mediación obliga a las partes a abandonar el marco establecido por su conflicto, y a ingresar en un nuevo marco, numérico y cualitativamente distinto (salida del marco del conflicto)... El nuevo sistema va a posibilitar la introducción de nuevas reglas que el viejo sistema no podía generar desde adentro y va a ir permitiendo que las partes observen el sistema previo desde afuera... La forma en

¹ LINK, Delfina, *op.cit.*, pp. 135-151.

que el mediador comunica irá produciendo efectos directos en la comunicación entre las partes... El hecho mismo de que un conflicto sea mediable fortalece la hipótesis de que la diferencia principal entre las partes de un conflicto tiende a estar en la definición de la relación y que ésta es la materia específica de la cual debe ocuparse el mediador... Desde la perspectiva de la comunicación, se podrá decir que las partes de un conflicto están presas de una relación disfuncional que no les permite defender adecuadamente sus intereses.

En el mencionado estudio, Link concede gran importancia a la preparación del espacio físico, la forma de recibir a las partes, de escucharlas y mirarlas, esto es, todo lo referente a la comunicación no verbal, o analógica, que ha de ser comprensible para todas las partes. El mediador ha de detectar cuando las partes se transmiten mensajes analógicos opuestos (una mueca, un signo descalificador o un dedo índice algo amenazador, por ejemplo), para ver si conviene tranquilizarlas, resituarse la conversación o sugerir que no se hable demasiado del pasado. La mediación, en último extremo, es un ejercicio de metacomunicación, es decir, de implicar a las partes en la observación y superación de la forma cómo se comunican e incomunican.

Todas las técnicas de mediación conceden gran importancia a la habilidad del mediador para sintetizar en diferentes momentos lo que las partes están expresando transmitir (traducción o fraseo), con objeto de garantizar que la otra parte ha entendido correctamente el mensaje. El mediador debe hacerlo además de manera desapasionada y nada agresiva. Es también función del mediador cumplir el papel de filtro, para que no se mezclen cuestiones de contenido con aspectos relacionados con el tipo de relaciones que tienen las partes. El mediador, en definitiva, tiene la función de trabajar para la modificación de las relaciones de las partes, y lo hace a través de las siguientes intervenciones:¹

- Clarificación. Son intervenciones que aclaran el lenguaje, para que no hayan malas interpretaciones, no existan contradiccio-

¹ LINK, Delfina, *op.cit.*, pp. 148-149.

nes en los mensajes verbales, se supriman las disonancias en todo tipo de lenguaje (los dobles mensajes), y que cada mensaje resulte lo más aceptable posible para la otra parte. También incluye las intervenciones que ayuden a centrar o focalizar el tema, a sintetizar (frasear) lo dicho, a garantizar que ninguna de las partes utiliza un tono agresivo o avasallador, aclarar las posiciones y generar el máximo de empatía (ponerse en el lugar del otro).

- Reformulación. Es una construcción creativa, una huella positiva para señalar los terrenos e intereses comunes e instar a las partes para que compartan los problemas.
- Generación de opciones. Es la posibilidad de que las partes se comuniquen para que conjuntamente busquen por sí mismas nuevas opciones a sus diferencias.

En la mediación, además, las emociones y percepciones ocupan un lugar importante, y de su buen manejo depende que la mediación tenga éxito o fracase. Las necesidades, temores, estereotipos o imágenes de enemigo de cada parte involucrada en la negociación condicionan siempre la forma de entender los mensajes o los razonamientos de los demás. El proceso de negociación, al ser interactivo, ha de facilitar un cambio en estas percepciones a través de la generación de confianza. Como ha señalado Matz:¹ “las emociones intensas influyen en la mediación de varias maneras. Pueden reforzar la adhesión a “principios” y hacer que una actitud flexible en la negociación se perciba como una traición a esos principios. Puede cegar a una de las partes con respecto a las pruebas que debilitan su posición. Y pueden atar a una de las partes a una definición única de lo que sería un resultado adecuado. A veces hay que ayudar a las partes a ver su ira bajo un aspecto que les permita controlar mejor y no dejar que interfiera en la búsqueda de un acuerdo”.

1 MATZ, David, “Qué pasa en la mediación”, en Julio Gotthel y Adriana Schiffrin (compil.), *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, 1996, p. 58.

Las etapas del proceso de mediación

Independientemente del tipo de conflicto de que se trate, el proceso de mediación consta siempre de una serie de etapas, aunque su intensidad o duración sí dependen de la naturaleza del conflicto y de las características de los actores. Estas etapas son las siguientes:

- Contactos iniciales entre el mediador y las partes (pre-negociación). Normalmente a través de reuniones privadas con cada una de las partes. El mediador ha de saber lo que cada parte está inicialmente dispuesta a transmitir y compartir con la otra, y ha de ganarse la confianza y la credibilidad de todas las partes.
- Recopilación de la información sobre el conflicto y las personas, e identificación de los puntos más importantes a resolver. A partir de ahí, el mediador establecerá una primera estrategia sobre el proceso.
- Establecimiento de las líneas generales del proceso (reglas del juego). Incluye el acuerdo de confidencialidad, las normas de comportamiento que hay que observar durante el proceso y las normas de funcionamiento. Empiezan las reuniones conjuntas, aunque pueden mantenerse otras por separado. Las reuniones conjuntas persiguen la escucha mutua, el intercambio de información, externalizar sentimientos, identificar acuerdos y desacuerdos y mejorar la comunicación entre las partes.
- Diseño detallado del proceso mediador e inicio de las sesiones. Identificación de las estrategias que permitan avanzar en el proceso, creación de confianza y cooperación, control de las emociones excesivamente intensas, ayuda para exteriorizar las emociones, minimización de los estereotipos, reconocimiento de la legitimidad de las partes.
- Identificación de los puntos de acuerdo y las incompatibilidades básicas. El mediador señala los puntos de interés común. El mediador ha de identificar también los motivos por los que las partes no pueden llegar a un acuerdo por sí solas, y las ayuda a superar los obstáculos mediante una redefinición de los problemas. Algunas incompatibilidades pueden postergarse a una segunda etapa, para lograr un avance en cuestiones más sencillas.
- Visibilizar los intereses ocultos y creación de empatía. Edu-

car a las partes para que entiendan las razones y los intereses de las otras.

- **Redefinición de las incompatibilidades (reformulación).** Mediante una serie de técnicas, se replantean los marcos de comprensión del problema para lograr nuevas aproximaciones, obtener nuevos consensos y atenuar las posiciones de incompatibilidad. El mediador ayuda a las partes a desear y desarrollar soluciones creativas, y aporta ideas propias que puedan ser valorizadas por todas las partes.
- **Elaboración de un primer bloque de propuestas y acuerdos (generación de opciones).** Se crean y evalúan áreas de acuerdo, se reducen los desacuerdos y se avanza en el consenso. El mediador ha de procurar que las partes superen las inquietudes que aparecen al hacer concesiones, y que a veces pueden parecer capitulaciones. Se evalúan los beneficios de seguir y los costes de no hacerlo.
- **Acuerdos y compromisos.** Se llega al consenso sobre propuestas y se identifican los pasos a seguir para que los acuerdos se hagan operativos. Con frecuencia, una vez se logran determinados acuerdos, las partes deciden conceder mayor poder al mediador, con el propósito de asegurar que no habrá vuelta atrás en el proceso. Puede ser el momento de abordar cuestiones pendientes.
- **Verificación de los acuerdos.** Creación de mecanismos de seguimiento, vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Técnicas de mediación

Como venimos repitiendo, la mediación es un proceso que pone el énfasis en el mismo procedimiento, por lo que las herramientas a utilizar y su buen manejo resultan imprescindibles para su buen funcionamiento. El uso correcto de estas técnicas están relacionadas con el buen sentido común y la capacidad empática y de comprensión de quien ejerza la mediación. Fisher, Kopelman y Schneider,¹ en un libro que detalla los pormenores de estas técnicas, aconsejan seguir los pasos que citamos a continuación:

¹ FISHER, Roger; ELISABETH KOPELMAN; A. KUPFER SCHNEIDER, *Más allá de Maquiavelo*, Granica, Buenos Aires, 1996, 205 pp.

- Mirar hacia adelante con un objetivo. El objetivo ha de ser elegido con sumo cuidado. La meta, aunque sea ambiciosa, debe ser posible y alcanzable.
- Ponerse en el lugar de la parte contraria. Esto supone entender y comprender lo que está en la mente de la otra persona, comparar sus percepciones con las de los demás, detectar sus intereses, conocer sus emociones y motivaciones, intuir el impacto de las acciones de terceros, revisar nuestras ideas a la luz de nuevos enfoques. Observar el conflicto desde distintos puntos de vista (el mío, el de la parte contraria, el que podría tener una persona neutral o “mosca en la pared”), ser capaz de invertir los roles para lograr más empatía (sentarse en otra silla, por ejemplo), y descubrir los intereses que están detrás de las palabras (sacar lo oculto).
- Concentrarse en la opción de la parte contraria. Consiste en entender el mensaje tal como lo recibe la parte contraria (en términos de exigencia, amenaza u oferta) y examinar su efecto, para mejorar en el futuro la comunicación y lograr que los mensajes sean recibidos correctamente.
- Generar nuevas ideas. En ocasiones conviene tomar distancia del proceso, para mirar lo que sucede con otra perspectiva, reunir más información y preguntarse qué está mal, cuál es el diagnóstico general, cuáles son los enfoques posibles y qué ideas podrían generar una nueva acción. Al buscar nuevos enfoques de análisis deberán tenerse en cuenta los intereses, las opciones, la legitimidad del proceso, las alternativas, la relación de las partes, su comunicación y el compromiso que están dispuestos a adquirir. En la búsqueda de nuevas ideas puede ser de utilidad buscar la participación de otras personas ajenas al proceso de mediación, eliminar algunos obstáculos que puedan condicionar la forma de llevar a cabo las reuniones o realizar “lluvias de ideas” que incluyan las ideas aparentemente más alocadas.
- Ayudar a cambiar el juego. Para estos autores, la técnica de mediación por terceros más comunmente utilizada (la búsqueda de concesiones mutuas), a menudo fracasa porque no atiende a los intereses de fondo de las partes. Al centrarse en las posiciones y no en los intereses, esta estrategia trata de persuadir a las partes de hacer pequeñas concesiones paso a paso. El ob-

jetivo es ir acercando las posiciones de las partes hasta que éstas eventualmente converjan. En vez de hablar de dos planes que expresan posiciones partidarias, generalmente es mejor hablar de un plan que exprese el juicio de un tercero, acerca de qué opciones podrían ser aceptables para ambos bandos.

Para Suares¹ y Matz,² algunas de las técnicas que se utilizan en la mediación, en particular en el modelo circular-narrativo mencionado, son las siguientes:

- Reformulación. Implica dar una nueva formulación, diferente de la dada por una o ambas partes. La nueva formulación no es más correcta o verdadera que la que traen las partes, sino que posibilita continuar el diálogo. Las re-formulaciones operativas serían aquellas que producen el efecto de “re-encuadrar”, “re-enmarcar” o “re-contextualizar”, es decir, que permiten entender desde otro contexto el problema o la situación.
- Connotación positiva. Consiste en connotar positivamente, o sea darle un significado positivo a una declaración o un hecho presentado de forma negativa, o con atribuciones de intenciones y/o características negativas, por alguna de las partes. Es una re-formulación centrada en resaltar las características y/o cualidades positivas.
- Re-encuadre o re-contextualización, ampliando el contexto, achicándolo, cambiando a otro contexto, cambiando los valores, etc. Es una microtécnica que directamente “encuadra” o “contextualiza” el problema en otro marco o contexto que puede ser más abarcativo, menos abarcativo o simplemente diferente, según las circunstancias. A esta técnica también se le llama “ampliar la tarta”, ya que aumenta el número de cuestiones que se ponen sobre la mesa.
- Externalización. Proceso por el cual se van externalizando diferentes partes del problema, sus características y/o sus consecuencias, paso a paso. Al mismo tiempo se va realizando una

1 SUARES, Marínés, *op.cit.*, 309 p.

2 MATZ, David, *op.cit.*, pp. 53-73.

“internalización del protagonismo” de los individuos afectados por el problema. La externalización permite que se produzca una inversión jerárquica, de tal forma que los elementos “marginales” pasen a ser centrales, y al realizar esto se produce una “solicitud” de toda la historia y la posibilidad de construir una historia alternativa. Los acontecimientos extraordinarios son buscados cuidadosamente y con una actitud de “curiosidad activa”.

La diplomacia civil paralela

Como hemos señalado repetidamente, la mayor parte de los conflictos armados de la actualidad son guerras civiles y conflictos internos. La naturaleza de estos conflictos, en los que muchas veces no actúan ejércitos regulares, las víctimas son civiles y la población civil es justamente la más afectada, presenta nuevas oportunidades para que la sociedad civil adquiera un mayor protagonismo en la búsqueda de salidas al conflicto.

La acción mediadora basada en los ciudadanos u organizaciones no gubernamentales, sean del propio país en conflicto o de otro, está adquiriendo un notable relieve en los últimos años, abriendo una segunda vía negociadora, paralela a la diplomática que llevan a cabo los Estados, que ha recibido la denominación de *multi-track diplomacy*.¹ John McDonald, uno de los promotores de esta acción civil y fundador del Institute for Multi-Track Diplomacy, distingue nueve actores con aptitudes de llevar a cabo este trabajo:² gobiernos, organizaciones profesionales, comunidad de negocios, iglesias, medios de comunicación, ciudadanos privados, institutos de formación y educación, activistas y fundaciones. Algunos ejemplos conocidos de diplomacia paralela serían los realizados por la organización británica International Alert, el Grupo de Oslo respecto del conflicto entre palestinos e israelitas, el ex presidente estado-

1 *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, Institute for Multi-Track Diplomacy (IMTD), 1996; McDONALD, John, *Guidelines for Newcomers to Track Two Diplomacy*, IMTD, 1993; *Towards a Policy Framework for Advancing Preventive Diplomacy*, International Alert, Londres, 1995.

2 NCDO, *From Early Warning to Early Action*, Holanda, 1997.

unidense Jimmy Carter a través de su Carter Center, la Comunidad de San Egidio en Mozambique, el trabajo de la iglesia moravia, líderes protestantes y menonitas en Nicaragua, la labor de organizaciones de mujeres o artistas en varios países de conflicto, el compromiso de algunos hombres de negocios en Namibia o el trabajo de algunas ONG en Sudáfrica, El Salvador o Irlanda del Norte, para poner unos ejemplos de iniciativas que han facilitado el diálogo entre las partes enfrentadas.

En este apartado podríamos situar también los centros comunitarios de mediación, que como explica Orús¹ “su objetivo no es sólo resolver problemas entre vecinos o familias, sino también contribuir al proceso de reconciliación y de curación social en zonas de conflicto. La mediación se orienta según las necesidades de las partes y se promueve activamente a través de cursos, por los que cada persona se convierte en mediador en sus zonas de influencia. Asimismo, la mediación se está aplicando al ámbito escolar, donde los niños actúan como mediadores en los problemas surgidos entre los compañeros de clase y de juego”.

Una variante de la diplomacia civil paralela es la llamada diplomacia de terreno (*field diplomacy*) que es una tercera generación de reflexión diplomática llevada a cabo por algunos “pacificadores” (*peace-makers*) con experiencia en el terreno. Como apunta Reychler² en un excelente trabajo sobre estos temas, “no se trata de una diplomacia alternativa, sino de un valor añadido a la diplomacia tradicional y a la diplomacia paralela. Busca una sinergia de diferentes aproximaciones diplomáticas y el desarrollo de una diplomacia que demuestra su eficacia a varios niveles (*multi-levelle diplomacy*).” Para Reychler, la diplomacia de terreno se distingue de otras formas de diplomacia por estas características diferenciales:

- Una presencia creíble en el terreno. Es necesaria para construir un clima de confianza o una red de personas que pueden contar las unas con las otras, con objeto de tener una mejor

1 ORÚS, Ruth. “La mediación en conflictos”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*. Nº 62, 1997, p. 188.

2 REYCHLER, Luc. “Conflicts en Afrique”, *GRIP*, nº 215-217, Bruselas, 1997, pp. 32-35.

percepción de la dinámica del conflicto y para tomar las medidas que impidan que el conflicto se vuelva destructivo.

- La naturaleza del compromiso. Hay que meterse de lleno en el conflicto. No vale adoptar una niño durante un fin de semana. Para ser creíble, el compromiso ha de ser a largo plazo. Hay que saber penetrar en otros mundos, para entender el comportamiento del conflicto y para conocer mejor los límites de una aproximación jurídica moralizante.

- El nivel sobre el que se hacen los esfuerzos. Podemos clasificar los actores de un conflicto en tres niveles. Encima de todo encontramos la dirección suprema (dirigentes militares y políticos). A nivel intermedio se encuentran los dirigentes étnicos y religiosos, los académicos, los portavoces de ONG y otras personas reconocidas. A nivel de base existen las autoridades locales, las ONG locales, los trabajadores sociales. Una paz duradera es una paz que cuenta con el apoyo de la población. Hacer la paz, construir la paz y mantener la paz debe hacerse a diferentes niveles.

- La aproximación de desbloqueo del conflicto. La diplomacia de terreno se caracteriza por el hecho de ser el catalizador de un proceso de paz autóctono, un tema de la comunidad en conflicto. La paz y los procesos de paz no pueden dictarse desde el exterior. Busca la participación de la gente y aprovecha las iniciativas de paz ya existentes. Todo proceso de paz es considerado como un aprendizaje para todos los ciudadanos.

- La perspectiva en el tiempo. Es necesario desarrollar una nueva cultura de conflicto. Una verdadera reconciliación exige que las partes encuentren no sólo una solución al conflicto, sino que se reconcilien sobre el pasado y sobre el presente.

- El interés por las raíces del conflicto, tanto psicológicas, como emocionales y espirituales. Esto exige cambiar su representación del mundo, así como su comportamiento en relación a sí mismo y a los otros. La paz exige también una reconciliación a nivel emocional. Se trata de transformar la desesperación en esperanza, el odio en amor, la incomprensión en comprensión, el deseo de venganza en perdón, la ausencia de sentido en sentido de la vida...

- El reconocimiento de la interacción compleja entre los con-

flictos. reconocer la corresponsabilidad compartida a gran escala en la degradación de nuestro entorno natural. Muchos problemas del Sur son debidos en parte al comportamiento del Norte, ayer y hoy. La mayor parte de los conflictos en el Sur no pueden ser reducidos a conflictos internos, pues generalmente están influenciados por conflictos regionales o mundiales.

- La preferencia por una aproximación integrada del diálogo. La aproximación actual está debilitada por una deficiente colaboración entre los diferentes niveles, entre los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, y entre medidas de naturaleza política, militar, económica, informativa y educativa.

Podemos preguntarnos finalmente el tipo de actividades mediadoras y preventivas que pueden realizar estas instituciones no gubernamentales. Un repaso a las experiencias de la organización estadounidense Search for Common Ground y de la británica International Alert, nos permite elaborar el siguiente cuadro indicativo:¹

Actividades	Objetivo
Organización de debates	Ofrecer diálogo a los oponentes
Talleres de solución de problemas	Búsqueda conjunta de Alternativas
Proyectos conjuntos	Trabajar por un objetivo común
Talleres de formación	Formación de mediadores
Enviados especiales	Investigación de hechos
Protección de personas amenazadas	Dar seguridad
Creación de instituciones mediadoras	Reforzar la capacidad de resolución
Conferencias de Paz	Estímular el diálogo y los compromisos
Entrenamiento escolar	Resolución no violenta de los conflictos
Programas televisivos	Reducir estereotipos, crear empatía
Entrenamiento de periodistas	Corresponsales de paz
Proyectos conjuntos de investigación	Reconciliación, conocimiento del pasado
Publicaciones	Participación, reconciliación, empatía
Entrenamiento fuerzas policiales	Cambio de actitud, derechos humanos
Creación de redes	Coordinación de esfuerzos
Iniciativas de paz	Treguas, acceso a la ayuda humanitaria
Asistencia económica	Incentivar el diálogo

¹ Dutch Centre for Conflict Prevention, *Prevention and Management of Conflicts*, NCDO, Amsterdam, 1996, pp. 35-37.

Algunas direcciones de interés

Carter Center	www.emory.edu/CARTER-CENTER
Center for Security Studies and Conflict Research	www.fsk.ethz.ch
Conflict Management Group	www.cmgonline.org
ConflictNet	www.igc.apc.org/interact/
ConflictNet.html	
Conflict Resolution Links	www.ipacademy.org/links.htm
European Conference on Peacemaking and Conflict Resolution	ecpr.umut.org.tr/ecpr
Harvard Law School	www.law.harvard.edu/groups/pon
Incore	www.incore.ulst.ac.uk
Institute for Conflict Analysis Resolution (ICAR)	www.gmu.edu/departments/ICAR
Mennonite Central Committee	www.mennonitecc.ca/mcc/programs/mediation.html
Peace and Conflict Resolution Sources	www.pitt.edu/~ian/resorce/conflict.htm
Peacemakers	spider.lloyd.com/~fdelmer
	www.el-dorado.ca.us/~fdelmer
PeaceNet	www.igc.apc.org/igc/orgdir.html
The Global Democracy Network	www.igc.apc.org/global-policy
United States Institute for Peace	www.usip.org

VII. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS

Si asumimos que el conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que pueden ser moldeada y superada, y que por tanto no discurre por senderos cerrados o estancos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades, y lógicamente, de oportunidades positivas, en la medida que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e implicación que transformen una situación inicial negativa en otra con mayor carga positiva.

De forma creciente, el empeño en estudiar, comprender e intervenir en los conflictos se está convirtiendo en un desafío para transformarlos en esas oportunidades positivas, yendo más allá de su simple gestión. La transformación de conflictos internacionales es, por tanto, un planteamiento más osado, aunque también más arriesgado, aunque sólo sea por su novedad y juventud. Es no obstante ello, el enfoque que conecta más directamente con el discurso de la cultura de paz, y supone un paso adelante en el camino marcado por la mayor experiencia en gestión de conflictos, negociación y mediación, en la medida que aprovecha la existencia del conflicto para construir la paz a través de compromisos a largo plazo que involucran a toda la sociedad.

Si en páginas anteriores hemos insistido en los límites de toda negociación, particularmente cuando no nos referimos a conflictos interpersonales, toca ahora repetir dichas advertencias en lo referente a este planteamiento de transformación de conflictos. Este

nuevo enfoque se ha forjado precisamente en la observación directa de los conflictos, en su vivencia y cercanía, y no tanto desde laboratorios de universidades. Es por ello una mirada empirista que asume de entrada los límites, la complejidad y lo imprevisible de todo conflicto, pero que lo hace al tiempo que está convencida de la potencialidad transformadora de los seres humanos y de las sociedades. Estamos, en definitiva, ante un planteamiento experimental, sin complejos, con la mirada puesta al futuro, y que cree en la fuerza de una serie de valores (el diálogo, la empatía...) para cambiar el rumbo siniestro de algunas cosas.

Cuando nos referíamos a los diferentes tipos de tratamiento de los conflictos, señalábamos ya que, además de los planteamientos clásicos de resolución de disputas que buscaban el acuerdo de las partes mediante una negociación que solía ser corta y a veces impuesta, existían también otras variantes, que agrupamos aquí bajo el nombre genérico de “transformación de conflictos”, y que algunos analistas gustan clasificar con otros términos, “como resolución analítica de conflictos o modelos de reconciliación”. Aunque no seguiremos esta tipología, creo que puede ser de interés reproducir la definición que de estas dos últimas ha hecho Clements, de la George Mason University,¹ ya que pone el acento en algunos aspectos básicos de lo que diferencia esta aproximación transformadora del resto de planteamientos que hemos descrito hasta ahora:

- Resolución analítica de conflictos. Trabaja con una perspectiva a largo plazo y con conflictos intratables y violentos. Intenta buscar las razones del conflicto. Un conflicto a largo plazo necesita un análisis profundo y sistemático. Necesita significativos cambios políticos y económicos para alterar las raíces del conflicto. No trabaja con entrenamientos de dos fines de semana, sino con compromisos de cinco años. No cree en las aproximaciones rápidas y en las fórmulas mágicas tipo “diez pasos para triunfar” o “resuelva el conflicto en una semana”. Está orientada hacia el cambio.
- Modelo de reconciliación. Implica ideas y procesos que persiguen cambiar las relaciones entre individuos y grupos. Esta aproxi-

1 CLEMENTS, Kevin, *From Early Warning Action*, NCDO, 1997.

mación ayuda a las partes a aumentar la experiencia que se necesita para los cambios psicológicos y espirituales. Los teóricos y prácticos de esta escuela suelen ser psicoterapeutas o personas de orientación religiosa. Ponen el énfasis en superar los traumas, en el perdón mutuo y en la reconciliación. Las “comisiones de la verdad” forman parte de esta aproximación de la gestión de los conflictos. También está orientada hacia el cambio.

Los planteamientos de transformación de conflictos que vamos a exponer reúnen seguramente a personas y organizaciones de esas dos variantes mencionadas y de otras. Más que su correcta clasificación, lo que importa es ver el acento que ponen conjuntamente en algunos de sus propósitos y puntos de partida, y que nos servirán de guía interpretativa: la voluntad de cambio, el tratar conflictos políticos y sociales complejos y violentos, el ir a las causas para cambiarlas, el darse plazos dilatados para actuar o el considerar los aspectos psicológicos y espirituales de las personas y sociedades.

A diferencia de otros modelos de tratamiento de conflicto que trabajan desde el exterior, en la epidermis o en las consecuencias del conflicto, el planteamiento de transformación de los conflictos adopta como sistema de análisis el viaje al interior del conflicto para trabajar también desde su corazón, dando razón a la siguiente reflexión de Mariano Maresca relativa al conflicto: “La alternativa al conflicto no es la paz, sino una dialéctica siempre abierta y creativa... Ante un conflicto, lo que hay que hacer es trabajar en su interior, situarse bien en él para reconocer y explorar sus mecanismos, moverse entre sus límites para tomar conciencia de nuestras fuerzas. Sólo la aceptación no culpable del conflicto como la verdadera sede de toda experiencia nos permitirá dos cosas: hacer expresable el conflicto, ser capaces de definirlo, de enunciarlo con un poder de convicción que lo convierta en un signo reconocible por otros, y también modificarlo, alterar los términos en que lo reconocemos para, a partir de esos términos, producir una situación nueva —¡también conflictiva!— en la que una vocación emancipatoria tenga más posibilidades de hegemonía moral y política”.¹ La transformación

¹ MARESCA, Mariano, “El pacifismo de la cultura jurídica”, en *Presupuestos teóricos y éticos sobre la Paz*, Universidad de Granada, 1993, p. 156.

de conflictos es, como se ve, una apelación a la creatividad humana, a una creatividad constructiva para lograr un beneficio no exclusivo y un consenso que potencie la confianza de las personas en superar sus dificultades. Se trata, en cierta forma lo que Aisenson¹ denomina “abrir paso a la comprensión racional y a la empatía respecto de los intereses ajenos, aun cuando se contrapongan a los propios, levantando los bloqueos a la creatividad requerida para inventar soluciones viables, y que no lesionen a nadie”.

Aunque se ha popularizado algo más recientemente, el discurso sobre la transformación de los conflictos en realidad no es nuevo. Tanto en los años sesenta como setenta, algunos de los investigadores más emblemáticos sobre temas de paz y conflictos, como Johan Galtung, Paul Wehr, Adam Curle y otros, trataron con amplitud la parte esencial de este discurso, aunque sin las pretensiones o el contraste que se realiza en la actualidad, incluso por algunos de estos mismos autores. Galtung, por ejemplo, afirma que la paz podría ser definida como la capacidad para manejar los conflictos de forma no violenta y creativa, y se refiere a la actuación sobre las 3 R siguientes:

- Resolución, para solucionar el conflicto original,
- Reconstrucción, para separar los daños ocasionados y
- Reconciliación, para resolver el meta-conflicto, también del pasado.

En uno de sus trabajos más recientes, innovadores y compiladores,² nos da varias pistas esenciales para adentrarnos en este nuevo enfoque, que incluye los aspectos más relevantes de la práctica de la mediación, y que podríamos sintetizar en las siguientes afirmaciones:

- El objetivo del proceso es trascender el conflicto, superarlo, para que todas las partes alcancen sus objetivos y nadie quede so-

1 AISENSEN, Aída, *Resolución de conflictos: un enfoque psicosociológico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 126.

2 GALTUNG, Johan, *Conflict transformation by peaceful means: The Transcend Method*, United Nations Disaster Management Training Programme, 1997, 28 p.

metido. El conflicto se transforma cuando es conducido por el camino de la paz. Transformar el conflicto significa actuar sobre el conflicto para que los aspectos creativos del mismo sean los dominantes.

- El método para explorar el conflicto es el diálogo (diálogo por la paz), no el esfuerzo para ganar, y la creación y uso de empatía (con todas las partes), no violencia y creatividad (para trascender las contradicciones) en el conflicto, para encontrar caminos que trasciendan las incompatibilidades. La única herramienta es la palabra. Transformar el conflicto significa trascender los objetivos de las partes en conflicto, definiendo otros objetivos, agitándolo y no dejándolo reposar, no acomodándose a los discursos inmovilistas.

Empatía, es la capacidad para comprender con profundidad, cognitiva y emocionalmente al otro y su lógica.

No violencia, es la doble capacidad de resistir tentaciones para comprometerse o recomendar el uso de la violencia.

Creatividad, es la capacidad de ir más allá del marco de las partes en conflicto (incluido uno mismo), abriendo nuevos caminos para concebir relaciones sociales entre las partes

- Hay que identificar las raíces de la violencia, en los actores, las estructuras y las culturas, así como la situación de cuatro necesidades básicas:

Supervivencia, como opuesto a la muerte; individual y colectivamente.

Bienestar, especialmente alimentos, vestido y vivienda.

Identidad, que significa vivir “para”, no sólo “en”.

Libertad, que implica poder elegir cosas desde otros puntos.

- Hay que escuchar de las partes cuáles son sus definiciones de sus necesidades y sus prioridades, sin imponerles ideas propias. Las partes en conflicto deben seguir su propia capacidad de transformación del conflicto. Se trata de una aproximación horizontal, frente a la vertical que implica una mediación forzada, elitista o autoritaria (promesa/amenaza, palo/zanahoria). El público es animado a participar con ideas (educación para

la paz), así como los medios de comunicación (periodismo por la paz)¹ y otros agentes sociales.

- La transformación de conflictos necesita de la mediación del “trabajador de conflictos”, que a su vez es un “trabajador de paz” (*conflict/peace worker*). Estas personas ayudan, no presionan, y trabajan contra las culturas y las estructuras prevalecientes, y en cambio trabajan para construir identidad, imágenes de sociedad, solidaridad y participación, tanto de palabra como en sus actos, en la práctica. El trabajador de conflictos debe explorar la estructura y la cultura local/nacional/regional junto con las partes, buscando los factores que reproducen los conflictos duros y la violencia, y buscar alternativas, preferiblemente dentro de la misma estructura/cultura.
- La reconciliación es un proceso implícito en la transformación de los conflictos. Ayuda a las partes a superar sus traumas. Lo óptimo es combinar varias de las aproximaciones existentes sobre la reconciliación (reparación, perdón, penitencia, castigo, karma, comisiones de verdad, revivir, compartir dolor, reconstrucción conjunta del conflicto).
- La transformación de los conflictos supone aceptar la noción de reversibilidad, que es una categoría de la no violencia basada en la idea de hacer algo que pueda ser deshecho. Todo acto irreversible es violento hacia las futuras generaciones, al limitar su capacidad futura de tomar opciones. Por consecuencia, no sólo los actos deben ser reversibles en sus consecuencias, sino que el proceso de decisión que conduce a los actos también debe ser reversible. La deconstrucción de la paz forma parte de la construcción.

En este mismo orden de cosas, y en un trabajo también reciente,² Galtung sintetiza el conflicto con la suma de actitudes/asunciones, comportamientos y contradicciones. Puestos en forma de

1 Comparto con Galtung su afirmación de que “necesitamos *corresponsales de paz* que expliquen los efectos invisibles de la guerra, la formación de los conflictos, sus raíces, las incontables victorias conseguidas por la gente para acabar con la violencia y para solucionar los conflictos, buscando alternativas, explicando las ideas que surgen”.

2 GALTUNG, Johan, “Cultural peace: some characteristics”, en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, pp. 75-92.

triángulo estos elementos, hay que decir que el comportamiento es la única parte observable. El conflicto puede empezar en cualquier esquina y dirigirse hacia las otras dos. Inversamente, nos recuerda Galtung, el conflicto también puede ser transformado, incluso disolverse o resolverse desde cualquier esquina, por lo que aconseja empezar por las tres esquinas a la vez, esto es, apaciguando el comportamiento, modificando las actitudes y disolviendo las contradicciones.

El planteamiento de Galtung recoge en buena medida las principales enseñanzas de las diferentes religiones, lo que le permite proponer el cuadro siguiente, que a su vez incluye aspectos muy de fondo de la construcción de la cultura de paz, en la medida que esta incluye elementos integradores de todas las tradiciones espirituales:¹

- Punto de vista hindú: Hay un Conflicto Destructivo y un Conflicto Creador, uno como fuente de violencia y otro como fuente de desarrollo. El trabajador de conflictos es un tercero que actúa como Preservador, transformando el conflicto para evitar la violencia y promover el desarrollo.
- Punto de vista budista: Origen codependiente, todo crece junto en una causalidad. Los conflictos no empiezan y no terminan. Todos tenemos una parte de responsabilidad; ningún actor por sí sólo tiene la responsabilidad (monopolio) o la culpabilidad.
- Punto de vista cristiano: la responsabilidad para la transformación del conflicto finalmente está relacionado con los individuos, con su decisión individual de actuar para promover la paz, más que la violencia.
- Punto de vista daoista: todo es yin y yang, bueno y malo, hay una fuerte probabilidad de que la acción escogida también tenga consecuencias negativas y que la acción no escogida pueda tener consecuencias positivas; de ahí la necesidad de la reversibilidad, de hacer sólo lo que pueda deshacerse.
- Punto de vista islámico: la fuerza viene derivada de someterlo todo a un propósito común, incluyendo la responsabilidad concreta para el bienestar de todos.

¹ GALTUNG, Johan, *Conflict transformation...*, p. 18.

- Punto de vista judaico: La verdad está menos en la fórmula que en diálogo requerido para buscar la fórmula: este diálogo no tiene principio ni fin.

La conciencia sobre el conflicto

En un libro publicado en los inicios de la década de los setenta, Adam Curle¹ sugería ya que el paso de unas relaciones no pacíficas a pacíficas podía representarse en una matriz que comparara el nivel de poder (las relaciones de fuerza) con los niveles de conciencia de los intereses y necesidades del conflicto, subrayando así uno de los aspectos esenciales de la transformación de conflictos, a saber, los mecanismos para que las personas y las sociedades adquieran conciencia de sus conflictos y obtengan capacitación para enfrentarse a ellos sin necesidad de usar la violencia.

Como ha señalado Lederach,² uno de los investigadores más emblemáticos de esta nueva corriente, en esta progresión hacia el cambio propuesta por Curle podemos identificar al menos tres funciones de pacificación: educación, defensa (*advocacy*) y mediación, que forman una trilogía fundamental para la transformación del conflicto.

Siguiendo a Lederach, la educación o concienciación, es necesaria cuando el conflicto está oculto y la gente ignora los desequilibrios y las injusticias, por lo que hay una necesidad de restaurar la equidad. Incrementar la conciencia de los temas, necesidades e intereses permite que se pida un cambio de la situación. La participación de defensores permite apoyar el cambio. Su trabajo persigue equilibrar el poder, esto es, un reconocimiento de la dependencia mutua incrementando la voz de los menos poderosos y legitimando sus demandas. Si tiene éxito, la confrontación incrementará la conciencia de interdependencia y de equilibrio de poder. La negociación entonces será posible, y emergerá el rol de la mediación. La mediación, construida en el punto álgido de la conciencia del conflicto, permite producir e incrementar un entendimiento mutuo y reducir el nivel de adversariedad.

1 CURLE, Adam, *Conflictividad y pacificación*, Herder, Barcelona, 1977.

2 LEDERACH, John Paul, *Preparing for Peace*, Syracuse University Press, 1996, 133 pp.

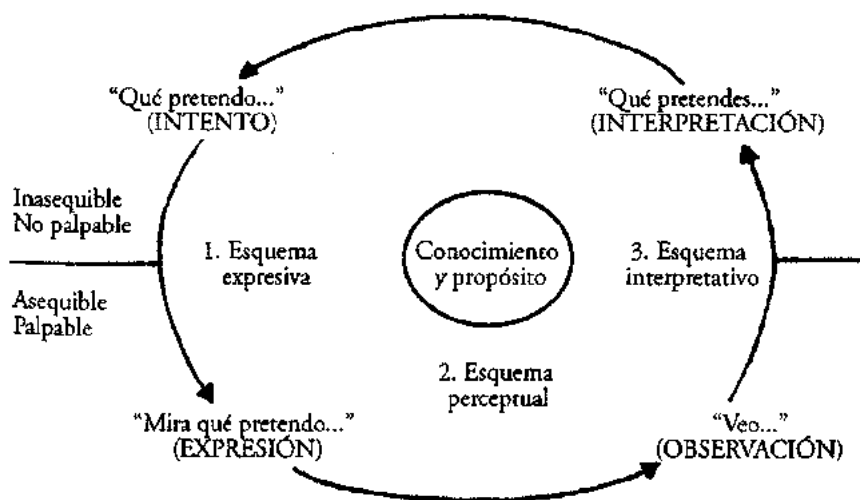
El proceso, por tanto, podríamos exponerlo mediante la siguiente secuencia:

educación → conciencia → defensa → capacitación →
confrontación → negociación → mediación → entendimiento

La pacificación transformativa, que es también una de las formas de denominar a la transformación de conflictos, y a diferencia de otros modelos de resolución que hemos mencionado, persigue tanto los cambios personales como los sistémicos, y busca una coherencia entre la forma de actuar y la forma de pensar, entre la esfera pública y la privada.

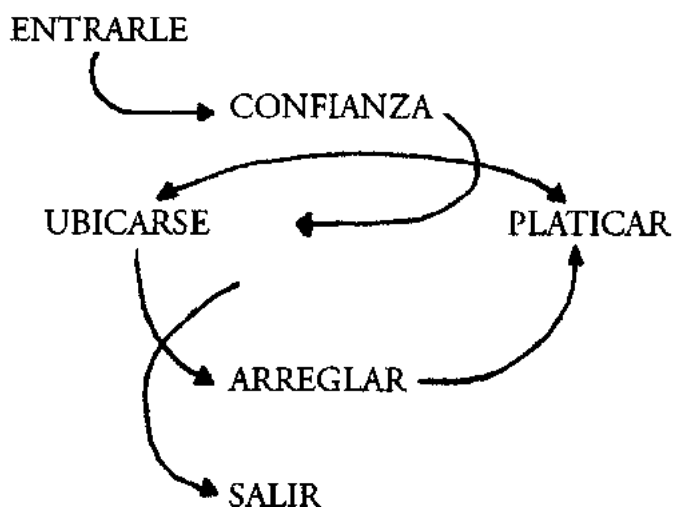
Adaptación al contexto

Dado que el conflicto es una construcción social, Lederach estima que la clave de este proceso de creación de conflictos es el conocimiento social, el significado que la gente da a los acontecimientos y a los temas, así como a las respuestas y acciones que toman. Como que todo conflicto es también un acto de mala comunicación, puede representarse mediante esta figura que considera la expresión, la percepción y la interpretación:



Fuente: LEDERACH, John Paul, *Preparing for Peace*, Syracuse University Press, 1996, p. 42.

El abordaje transformativo de los conflictos supone, por tanto, concienciar y capacitar a las personas que están implicadas en la búsqueda de salidas, a través del reforzamiento de su confianza y en la práctica del diálogo. Aplicado al contexto centroamericano, Lederach lo explica también con la siguiente figura circular:



Fuente: LEDERACH, John Paul, *Preparing for Peace*, Syracuse University Press, 1996, p. 91.

La transformación de conflictos, aunque esté basada en las capacidades de las personas que viven directamente el conflicto, no excluye en absoluto la participación de terceras personas, que pueden actuar como mediadoras. A diferencia de los planteamientos clásicos de mediación, en este modelo no hay normas estandarizadas ni patrones universales. La “mediación transformativa” es una mediación adaptada al contexto social del conflicto, lo cual significa que en la caja de herramientas de quien ejerza la mediación habrá todo un conjunto de modalidades e instrumentos que son propios de la cultura de las partes en conflicto, con el propósito de que puedan no sólo entender el proceso mediador, sino que estas partes participen con mayor protagonismo en todas las fases del diálogo.

El modelo de transformación de conflictos tiene, sin duda, una cierta conexión con lo que el ex Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali señaló como “reconstrucción de la paz” (*peace building*), en su conocida Agenda de Paz publicada en 1994, y que defi-

ne como el empeño internacional en apoyar los procesos de reconstrucción de sociedades que terminan un conflicto y han de rehacer sus estructuras políticas, judiciales, administrativas, culturales, económicas y de todo tipo. La conexión, sin embargo, no es completa ni significa equiparación, pues si el modelo de Naciones Unidas es vertical y se basa en buena medida en la exportación de modelos externos que se implantan con cierta agresividad en los nuevos contextos, el modelo transformativo es respetuoso con lo autóctono en los métodos y en el tiempo, dado que se centra en la mejora de las capacidades de las personas (empoderamiento o empowerment) para que puedan enfrentarse por sí solas a sus problemas.

Los actores de la transformación

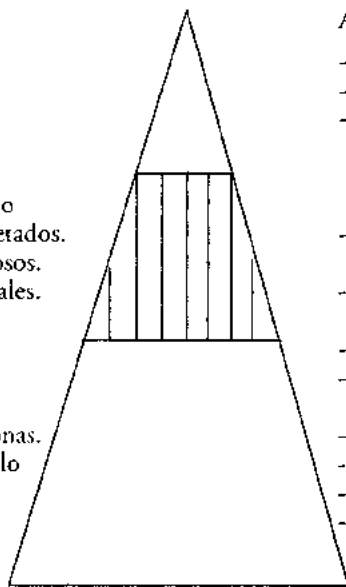
Como venimos señalando, el abordaje transformativo de los conflictos se basa en la participación activa del conjunto de una sociedad, y no tanto en la gestión de sus élites o dirigentes políticos. Aunque todos los sectores de la pirámide social tienen funciones que cumplir, la transformación pone el acento en las capacidades y posibilidades de los niveles de base e intermedios de dicha pirámide.

ACTORES

Altos líderes
- Militares.

Líderes a nivel intermedio
- Líderes sectoriales respetados.
- Líderes étnicos y religiosos.
- Académicos e intelectuales.
- Líderes humanitarios.

Líderes de base
- Líderes locales.
- Líderes de ONG autóctonas.
- Promotores de desarrollo comunitario.
- Funcionarios de salud.
- Líderes de campos de refugiados.



ABORDAJES

- Negociaciones de alto nivel.
- Énfasis en el cese el fuego.
- Dirigido por una personalidad altamente visible y única.

- Talleres de solución de problemas.
- Capacitación en resolución de conflictos.
- Comisiones de Paz.
- Equipos internos-parciales.

- Comisiones locales de paz.
- Capacitación de la base.
- Reducción de los prejuicios.
- Trabajo psicosocial sobre el trauma de postguerra.

Fuente: LEDERACH, Juan Pablo, *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, JUSTPAZ, Bogotá, 1994, p. 22.

En el mencionado estudio de Lederach, éste explica algunos de los instrumentos que pueden abordar los conflictos (y la paz) desde el nivel intermedio. Tres de ellos son los siguientes:¹

- Talleres de solución de problemas (también denominados “solución interactiva de problemas” o “asesoría por terceros”). Proporcionan un espacio para que las personas que representan extraoficialmente a las partes de un conflicto tengan un intercambio, dentro de un proceso de “discusión colaborativa” de los problemas que los separan. Estos talleres no pretenden copiar o substituir a las negociaciones formales, sino ampliar la participación en el proceso, mejorar las percepciones de los participantes y profundizar su discusión del problema y la búsqueda de soluciones. Pueden considerarse como herramientas de pre-negociación, una vía inicial para luego entablar un proceso negociador.
- Capacitación en la resolución de problemas. Pretende una combinación entre el despertar conciencia (educar para el conflicto) e impartir técnicas para tratar el conflicto, es decir, enseñar a la gente un conjunto de técnicas y métodos específicos para el tratamiento del conflicto, a menudo en forma de técnicas analíticas, de comunicación, negociación o mediación. Su propósito es el capacitar a los participantes en el manejo de técnicas, y no el análisis del conflicto mismo.
- Comisiones de Paz, para preparar y luego facilitar los esfuerzos de negociación y conciliación entre el movimiento de resistencia.

Uno de los enfoques de Lederach consiste en aplicar la teoría de Maire Dugan² sobre el paradigma anidado de enfoques del conflicto, que considera tanto los micro-problemas inmediatos (los que la gente percibe directamente) como los intereses más generales y más sistémicos. Dugan y Lederach ponen el acento en un tercer nivel, el subsistema, situado en una zona intermedia entre el problema co-

1 LEDERACH, Juan Pablo, op.cit, pp. 29-31.

2 DUGAN, Maire, *Making the Connection. Peace Studies and Conflict Transformation*, 1994 (citado por Lederach).

yuntural y el sistema, sobre el que debe diseñarse una estrategia de construcción de paz, de manera que desde allí puedan tratarse tanto los intereses sistémicos como los asuntos y las relaciones problemáticas, porque el subsistema es un espacio de actividad a nivel intermedio que conecta con los otros niveles en el sistema.

Ambos autores subrayan la necesidad de mirar continuamente el contexto más amplio de los problemas sistémicos y realizar las acciones desde el nivel de subsistema, debido a las conexiones que pueden realizarse desde allí. Se trata, en suma, de actuar desde el nivel más factible para la gente corriente, el nivel intermedio, pero con una perspectiva de mayor alcance que permita incidir en el conjunto del sistema.

Los plazos de la transformación

Reconstruir las heridas físicas y emocionales de un conflicto puede requerir un margen de tiempo muy dilatado, incluso de una generación entera, y así lo saben los pueblos que han soportado guerras de una cierta intensidad, en las que siempre hace acto de presencia la crueldad extrema, la sinrazón, el odio y los deseos de venganza. El horizonte de la transformación es por tanto a largo plazo, porque comporta adentrarse en los caminos de la reconciliación y tiene pretensiones de sostenibilidad. Lederach insiste también en este punto cuando recuerda la necesidad de situar cualquier conflicto en un marco de tiempo expansivo, pero sin que ello signifique, ni mucho menos, una dilatación en las respuestas que necesita el conflicto en cada una de sus etapas. Un desastre humanitario requerirá siempre de una respuesta inmediata, también de tipo humanitario. Pero si el conflicto tiene una naturaleza política o social, tenga o no consecuencias de tipo humanitario, necesitará de respuestas igualmente políticas y sociales para cambiar su rumbo y resituarlo en un camino de transformación hacia la paz, y aunque eso lleve muchos años y las actuaciones para conseguirlo no sean vistosas y “rentables” desde un punto de vista propagandístico.

Para Lederach hay dos conceptos clave para establecer el marco de tiempo adecuado: transformación y sostenible.¹

¹ LEDERACH, Juan Pablo, op.cit., p. 50.

- Transformación es el paso de un conflicto latente a la confrontación, a la negociación y a relaciones dinámicas pacíficas (la secuencia que mencionábamos anteriormente).
- Sostenible. Este concepto pone el énfasis en cómo crear un proceso proyectivo que sea capaz de regenerarse con el tiempo, en una especie de espiral de paz y desarrollo que substituya a la anterior espiral de violencia y destrucción.

Para que se produzca esta transformación sostenible en la que se persigue un desarrollo humano, un mayor grado de autosuficiencia, unas estructuras sociales más equitativas y unas relaciones humanas más respetuosas, se requiere tiempo, el necesario para que las partes en conflicto visionen lo que desean para el futuro y transformen a partir de ahí sus relaciones a todos los niveles, el espiritual, el psicológico, el social, el económico, el militar y el político. Preparar y capacitar a la gente puede llevar un par de años, diseñar el cambio social una década, y lograr los resultados finales, una generación. Lo importante es que sea toda la población afectada la que participe en los interrogantes y en la búsqueda de salidas, y por otra, que se tenga en cuenta al conjunto del sistema y las mismas raíces del conflicto, para que la perspectiva de cambio, la transformación, sea duradera.

La mediación transformativa

Cuando en los procesos de transformación, que son siempre a largo plazo, ha de intervenir una persona mediadora en alguna de sus etapas, las reglas del juego son aproximadamente las mismas que señalamos en el apartado relativo a la mediación. Aun a riesgo de repetir varios de los comentarios realizados al respecto, expongo a continuación algunos consejos que de forma irónica y simpática da Galtung a los “trabajadores de paz” involucrados en la transformación de conflictos, con el propósito de que su labor facilite el proceso de las partes hacia la transformación del conflicto:¹

¹ GALTUNG, Johan, *Conflict transformation by peaceful means*, borrador de 1996, 58 pp.

- Trata de identificar los elementos positivos de cada parte.
- Trata de identificar los elementos positivos del conflicto.
- Sé creativo en el trabajo, no te fíes de los manuales, sigue tu camino, confía en tu experiencia.
- Busca con los demás una idea-formulación breve, sencilla y memorizable (tierra por paz, paz por paz...).
- Sé honesto contigo mismo y con los demás.
- Deja mostrar tus sentimientos, sin excederte.
- Permite que las partes te desafíen para explorar conjuntamente el conflicto.
- Sugiere acciones alternativas, sin apostar por un solo remedio.
- Hazte innecesario, no crees dependencias.
- Idealismo en el corazón y realismo en el cerebro.
- Sé optimista; el pesimismo y el cinismo son baratos.
- El trabajo sobre conflictos es el arte de lo imposible.
- No manipules: pon tus cartas sobre la mesa.
- No distribuyas culpas y almohadas. Ayuda.
- No juegues a ser juez o cura. No estás autorizado para estos papeles.
- No te preocupes mucho por el consenso. Tu tarea es lograr buenas ideas.
- No pidas compromisos orales o escritos a las partes.
- No pidas a las partes que cooperen desde el primer momento.
- No rompas ninguna promesa de confidencialidad.
- No hagas publicidad, pero intenta que los media cooperen.
- No muestres expresiones de gratitud.
- No aceptes instrucciones de nadie.
- No programes mucho a la gente. Tu tarea consiste en capacitarlos para que puedan hacerlo a su manera.
- No deformes el conflicto mediante agendas alejadas a sus intereses.

Este decálogo ampliado para mediadores no persigue otra cosa que mostrar la variante suave de la mediación, aquella en que la persona que cumple dicha función no va enseñando su musculatura o amenazando con usar el palo o la zanahoria, sino que practica intensamente el diálogo, la palabra, la empatía y la creativi-

dad, mostrándose como compañera en el ejercicio del diálogo, combinando un análisis profundo del conflicto con una aproximación directa a la gente que vive dicho conflicto, y no sólo a sus élites.

La reconciliación

Trascender el conflicto supone, en todos los casos, construir nuevas relaciones entre las partes enfrentadas, porque si las malas relaciones han estado en la base del conflicto, las nuevas estarán en la base de la solución. Cuando el conflicto ha sido una guerra, sea convencional o civil, la construcción de nuevas relaciones pasa inevitablemente por adentrarse en alguno de los caminos de la reconciliación, con el propósito de sellar las heridas abiertas durante el enfrentamiento y transformar las vivencias y subjetividades del conflicto, especialmente el odio y el rencor, no para ignorarlas u olvidarlas, sino para superarlas mediante la verdad, la justicia y el perdón, dando visibilidad al dolor y dar así una oportunidad a una paz conciliada con la justicia y de la que participa y se beneficia toda la sociedad, porque la reconciliación sólo es válida cuando es realmente deseada por toda la sociedad, y no es una mera decisión de las élites políticas o militares para ganar tiempo o exculpar sus propios crímenes. La reconciliación, por tanto, implica siempre develar la verdad, y es la propia sociedad quien ha de decidir si ello se realiza mediante una Comisión de la Verdad o un juicio, y cuando llega el momento del perdón o la amnistía.

Como apunta Lederach,¹ la reconciliación es una potencialidad (porque ofrece posibilidades) que se construye sobre mecanismos que comprometen a las partes de un conflicto, la una con la otra, como humanos que se relacionan y se reconocen y aceptan. Supone, necesariamente, tratar el pasado, pero no para regresar a él e instalarse en el dolor, sino para reconocerlo y a partir de ahí visualizar el futuro. La reconciliación es también un espacio social donde se encuentran la verdad (reconocimiento, honestidad, revelación, claridad), la misericordia (aceptación, gracia, apoyo, compasión, salud), la justicia (igualdad, relaciones justas, corrección,

1 LEDERACH, Juan Pablo, *op. cit.*, p. 61-65.

restitución) y la paz (armonía, unidad, bienestar, seguridad, respeto).

La reconciliación en sociedades que salen de un conflicto armado, finalmente, es un proceso largo, complejo y necesario, porque no es posible construir una sociedad en paz cuando pervive el odio y la desconfianza entre sus miembros. La Historia, incluso reciente, nos ha mostrado demasiados ejemplos de sociedades que no han sabido o no se han atrevido a afrontar la verdad y la reconciliación. El precio de esa actitud ha sido el mantener la impunidad de criminales y esconder el pasado, dos semillas que un día u otro fructificarán nuevos episodios de enfrentamiento y rencor.

Lectura 4

Capítulo II

La importancia del análisis de los conflictos y de la construcción de la paz

1. El interés de la cooperación en el análisis de los conflictos

En los últimos años, el tema de los conflictos y su resolución ha sido un tema de primera línea en muchas partes del globo. Gobiernos, organismos multilaterales, de cooperación y foros internacionales se han distinguido por darle prioridad en sus agendas, estimulados tanto por la necesidad de encontrar nuevas fórmulas de abordaje de los mismos como por redefinir su papel y adecuar sus estructuras a los nuevos retos que presentan en un mundo de posguerra fría. Esto es particularmente cierto en el caso de las Naciones Unidas, cuyo papel en el tema atraviesa por un período de necesaria readecuación de sus estructuras y formas de intervención.

¿Por qué el tema ha adquirido tal relevancia en estos momentos? No es porque el número de conflictos armados de magnitud estén aumentando en el mundo, aunque sí los denominados ‘menores’. Wallensteen y Axell (1993), señalan que los “conflictos menores armados”, que caracterizan como aquellos en que menos de 25 personas han muerto en un año determinado y al menos una de las partes es el Estado, aumentaron de 13 en 1989 a 22 en 1992.

Si bien es posible afirmar que la violencia está aumentando en forma alarmante en el mundo, los indicadores existentes no la registran en su relación con los conflictos armados de magnitud que involucran masivamente a población (Overseas Development Institute —“Working in Conflict Situations”).

Si vemos lo anterior en relación con la percepción generalizada de un aumento significativo de los conflictos armados en el mundo entonces también debemos enmarcar este análisis en el enorme cambio tecnológico que en los últimos años ha afectado la forma de acceder a la información. Es un hecho que los avances tecnológicos permiten enterarnos con mucha rapidez, no solamente de los conflictos armados que tienen lugar en cualquier parte del globo, sino de sus efectos y aspectos más crudos.

Este factor puede influir significativamente en la percepción que podamos tener sobre el número, naturaleza y características de los conflictos actuales con relación a décadas o incluso años pasados, cuando el acceso a la información era mucho más limitado. Por otro lado, existen motivaciones de diversa índole que determinan la información que los medios proveen en relación con los conflictos.

Independientemente de las motivaciones meramente mercantiles que definen la importancia de la noticia sobre la base de su espectacularidad e interés coyuntural, hay también intereses políticos que pueden cubrir con un velo de silencio conflictos de magnitud. La cobertura internacional de los conflictos está también sesgada, y a veces determinada, por los riesgos que los y las periodistas enfrentan en situaciones de alta peligrosidad, en donde no existen garantías para proteger su integridad física y profesional.

En esos casos tenemos la tendencia a pensar que la ausencia de noticias significa ausencia de conflictos, y nos

convertimos en víctimas de la desinformación. Por ejemplo, muchos de estos elementos se conjugaron en los conflictos en Centroamérica en la década de los 80, y más específicamente en Guatemala, traducándose en un desconocimiento generalizado de la problemática no sólo a nivel internacional sino entre sectores urbanos y algunos del área rural del país.

En el ámbito global, en el contexto de la Guerra Fría los conflictos se enmarcaron, desde el discurso y la práctica de la mayoría de gobiernos del Norte y las multilaterales, en el plano ideológico. Esto significó que en las décadas pasadas fuera poca o nula la atención prestada a las condiciones estructurales e históricas (culturales, de marginalidad, etc.) de los contextos que generaban estos conflictos, los que no solamente explicaban su causalidad sino también su posible resolución a largo plazo.

Más bien, el énfasis se dirigió a ver en la confrontación entre las dos grandes potencias los núcleos centrales de los conflictos y a los países del Sur como “satélites” que reflejaban el conflicto ideológico medular entre las potencias, exacerbando así la confrontación ideológica por encima del análisis histórico de los conflictos.

Entre 1989 y 1992 se registraron 82 conflictos armados en 60 lugares del mundo (Wallensteen y Axell, 1993), que involucraban a más de un tercio de países miembros de Naciones Unidas asociados a las grandes potencias. Estos conflictos tuvieron lugar en territorios con poblaciones que en su mayor parte están en condiciones de vulnerabilidad económica y social y con reducido o nulo acceso a poder político, y en donde los servicios y la infraestructura social es significativamente escasa e inadecuada.

El elemento ideológico determinó entonces en muchos casos el marco teórico para la explicación de los conflictos, permeó su carácter y las estructuras de poder

entre las partes en pugna, pero sirvió también para justificar el auge y la institucionalización de la industria de armamentos. Durante la Guerra Fría, el 95 por ciento de las exportaciones de armamento al llamado ‘Tercer Mundo’ provenían de cinco países del norte (Ives, 1987).

Esta “desnaturalización” en el análisis del carácter de muchos de los conflictos en el mundo se tradujo también en la creación de mecanismos y formas de ejercer la diplomacia y de enfocar su solución que resultan ser inoperantes en el panorama mundial de hoy. Esta inoperancia, confrontada también con serias críticas al papel de las NU y otros organismos en conflictos actuales como el de Somalia y Rwanda, abona también a la necesidad de replantear el análisis de la naturaleza de los conflictos actuales y reconceptualizar desde nuestra experiencia, lo que entendemos por resolución de conflicto.

La complejidad de los conflictos requiere también de un análisis que permita entender y abordar su múltiple causalidad y el por qué están cada vez más focalizados internamente en los países, pareciendo tener características de conflictos interétnicos, religiosos, etc.

Desde la perspectiva de la cooperación, el hecho de que las emergencias que surgen de los conflictos tienden a absorber cada vez mayores porcentajes de la cooperación para el desarrollo es una preocupación importante. Obviamente, la reducción y reorientación de los recursos de la cooperación internacional implica también nuevos retos para los beneficiarios de ésta, en la medida en que los flujos de cooperación para el desarrollo y para la construcción de la paz en situaciones posconflicto se ven afectados por las constantes emergencias. Para la cooperación, desde distintas perspectivas, la contribución al desarrollo es estratégica (o debería serlo en función de disminuir el incremento de respuestas a emergencias) en un marco de globalización económica que acentúa la brecha entre pobres y ricos en el mundo (en 1960, el 20 por ciento

más rico del mundo obtenía 30 veces más ingresos que el 20 por ciento de población más pobre. En 1990, esta brecha había aumentado 60 veces y continúa aumentando), hecho que por sí mismo representa un riesgo potencial de generación, perpetuación o surgimiento de conflictos.

En opinión de algunos analistas, la ayuda externa parece constituirse cada vez más en una nueva manera de abordar los conflictos y su “administración”, ante el fracaso o insuficiencia de los mecanismos tradicionales de diplomacia en mediación y resolución de conflictos. En el marco de la posguerra y la globalización, el lenguaje de convergencia va dando lugar a un lenguaje relativista de pluralismo cultural y exclusión a la vez. Para aquellos que detentan la mayor parte de los recursos y el poder, la inexistencia del antiguo marco ideológico que explicaba los conflictos en el contexto de la polarización Este-Oeste, supone la necesidad de abordar la problemática de los conflictos en el ámbito de los fenómenos culturales. En un mundo globalizante que tiende a dejar de lado el análisis de las causas en su dimensión estructural, tanto por las contradicciones Norte-Sur como por las existentes a lo interno de los países, esta parecería ser una solución para justificar la existencia de conflictos de cara al acceso desigual a los recursos y a la participación.

En el ámbito de las ONG, que potencialmente y por su inserción en países y comunidades en situaciones de conflicto podrían jugar un papel de contrapeso, contraste o complementariedad en la discusión sobre la causalidad de los mismos y su resolución, el análisis está casi siempre supeditado a las presiones por demostrar impacto y eficiencia, para la consecución de los cada vez menores recursos para invertir en situaciones de posguerra. Esto muchas veces se traduce en cooperación que tiene gran influencia en los conflictos, pero que cae en un vacío de direccionalidad por la falta de análisis y pensamiento estratégico.

Por otra parte, esa carencia conlleva el enorme riesgo de no tomar en cuenta las necesidades de la transición de una situación de guerra a la etapa de construcción de la paz, agudizadas por las ya mencionadas presiones a que las ONG están sujetas para demostrar impacto a corto plazo.

En el caso de Centroamérica, esta situación hace crisis a medida que muchas de las ONG que apuntalaron las posibilidades de transformaciones estructurales en el contexto de los movimientos revolucionarios, se ven hoy forzadas a modificar sus políticas por la globalización y la correlación mundial, sin necesariamente asumir una corresponsabilidad que contribuya a enfrentar de manera conjunta los retos de la transición.

2. Las teorías sobre el conflicto

Por ser como decíamos un tema de primera línea en la agenda internacional, en los últimos años el tema de los conflictos ha sido objeto de estudios y enfoques diferenciados.

En muchos foros existe también una preocupación creciente por asegurar que antes de intervenir en cualquier tipo de conflicto se analicen y entiendan las causas que lo generan. En ese sentido, las teorías y conceptos alrededor de los conflictos pueden ser herramientas muy útiles, en función de aplicar métodos y estrategias adecuadas de cara a éstos.

De acuerdo con una síntesis elaborada por la organización “Responding to Conflict” de Birmingham, Inglaterra, existen tres enfoques globales que han dominado históricamente el campo del análisis de los conflictos y que han dado lugar al desarrollo posterior de diversas teorías.

(a) Políticas del poder

Es una teoría muy antigua que se basa en la idea de que los seres humanos y los grupos luchan por dominar en todas partes. Desde esta perspectiva, la necesidad de dominar o pelear está en la base de la naturaleza humana. El término ‘balance de poder’ es aplicable cuando la fuerza es mantenida a un mínimo para que pueda darse la coexistencia.

(b) El “estructuralismo”

Mira más hacia las formas externas —instituciones, condiciones de vida, manipulación de dinero y bienes materiales— para explicar cómo se da la explotación y se generan los conflictos. Considera que la gente queda ‘atrapada’ en las estructuras y formas y gana o pierde, según el caso.

(c) Pluralismo liberal

Sostiene que muchos niveles del ser humano se involucran en cualquier conflicto. La idea de “necesidades humanas”, comunicación y percepción son importantes. Las leyes y los intentos de cooperación pueden ayudar o empeorar las situaciones.

A partir de estos enfoques y para contextualizar el nuestro, a continuación se resumen siete de las teorías sobre conflictos más debatidas (para una descripción más detallada: Paul Wehr: *Conflict Regulation*, Westview Press, Colorado, 1979):

- (i) El conflicto y la agresión son innatos a todos los animales sociales, incluyendo los seres humanos.
Se basa en el enfoque biológico para explicar la agresividad humana: propugna que el conflicto y la agresión son instintivos; algo con lo que se nace.
- (ii) El conflicto social se origina en la naturaleza de ciertas sociedades y en la forma en que están estructuradas. Parte de que la cohesión y el control es impuesto por

algunas clases o grupos privilegiados sobre otros, debido a la forma en que la sociedad está estructurada.

- (iii) El conflicto es una desviación de lo normal, esperado o usual. Este análisis considera que los conflictos son una perturbación en el funcionamiento “normal” de las comunidades.
- (iv) Los conflictos ocurren porque son funcionales para los sistemas sociales. Las sociedades pueden ser fortalecidas internamente; las relaciones entre sociedades pueden mantenerse y reforzarse y la patología social reducirse a través de los conflictos.
- (v) El conflicto entre sociedades ocurre porque cada Estado-nación persigue a menudo intereses nacionales incompatibles. Estos se centran alrededor de la seguridad, el poder y el prestigio. Quienes apoyan esta teoría ven al Estado-nación como una unidad de conflicto independiente y separada en relación con la no intervención.
- (vi) El conflicto es consecuencia de una comunicación pobre, de percepciones equivocadas, socialización y otros procesos (psicológicos) inconscientes. Este análisis considera que el conflicto de intereses entre las partes es casi siempre producto de percepciones y no de realidades.
- (vii) El conflicto es un proceso natural, común a todas las sociedades, con dinámicas predecibles. Puede ser manejado de una forma constructiva y no violenta.

Los conflictos pueden ser analizados para intervenir constructivamente. La teoría del conflicto informa a la teoría de resolución de conflictos y al desarrollo de sus técnicas y estrategias.

En la actualidad generalmente es aceptado que los conflictos son el resultado de muchos factores entrelazados e interdependientes.

3. Lo que entendemos por conflicto y por resolución de conflictos

Entendemos que los conflictos se manifiestan individual y colectivamente, en los planos personales y sociales y que constituyen un elemento inherente a la diversidad. Por lo tanto, son parte de la vida y se manifiestan cotidianamente de diversas maneras. De ahí que los concebimos como parte integral y dialéctica de la dinámica individual y social y planteamos que su adecuada “administración”, su manejo y las formas en que se expresa pueden resultar creativas para proyectar cambio o para perpetuarse como fuerza destructiva.

En ese marco, entendemos el conflicto como un proceso dinámico y cambiante que tiene sus raíces en condiciones de carácter estructural (social, de género, económicas, políticas, etc.), pero que puede ser exacerbado y “reciclarse” y/o perpetuarse también sobre la base de percepciones de una parte respecto a la otra y de odios y enemistades acumuladas históricamente, por períodos prolongados o en contextos donde las partes se han enfrentado en forma violenta y con saldos de un costo humano, material y emocional significativos.

De ahí que entendamos también que los procesos de resolución de conflictos están íntimamente vinculados a la construcción de la paz como un proceso que aborda los conflictos en toda su complejidad y a diferentes niveles.

Para efectos de este trabajo, abordaremos el tema de conflicto usando como punto de referencia los *conflictos armados*, que asumen características nacionales y que son de carácter colectivo y organizado, pero enfocando su dinámica en un *continuum* histórico que antecede a éstos y casi siempre sobrevive, latente o expresamente, a los procesos formales de negociación por la paz.

4. Algunos conceptos importantes utilizados en los procesos de resolución de conflictos

A continuación definimos algunos de los conceptos empleados en este documento para uniformar el sentido que se le ha querido dar a los mismos, y porque son términos comúnmente utilizados en la actualidad tanto por las multilaterales como por la cooperación no gubernamental y otros organismos.

Paz sostenible

Entendemos que una paz que garantice en lo posible su irreversibilidad, en una situación de posguerra, atraviesa por distintas fases. Estas fases en su proceso de construcción, no necesariamente lineales en el tiempo, van desde la emergencia hasta el asentamiento de bases para la consolidación de posibilidades reales de desarrollo; desde el desarme y la distensión hasta la construcción de relaciones sociales armónicas, basadas en consensos. Pero atraviesa también por la construcción de una sociedad en la que el acceso a los recursos y al poder es posible para los ciudadanos.

Entendemos la paz como una construcción social compleja, cuyo tejido se entrelaza a múltiples niveles y dimensiones en lo material, cultural, psicológico-simbólico, en las relaciones sociales, en lo político, etc. De ahí también que la construcción de una paz sostenible deba enfocarse tanto en lo inmediato y urgente como en la perspectiva de un proceso de construcción de mediano y largo plazos.

Sociedad civil

Entendemos que la sociedad civil la constituyen instituciones y grupos que no son parte de las estructuras formales del Estado. Sin embargo, para efectos de este trabajo enfatizamos el análisis desde la perspectiva de la participación y de las relaciones de los sectores mayoritarios y medios en sus expresiones organizadas. De acuerdo con la investigadora Jenny Pierce de la Universidad de Bradford, ese enfoque permite ocuparse de “cómo y en qué circunstancias lo que sucede al interior de la sociedad impacta los procesos políticos. Esto contrasta con los enfoques que miran solamente hacia el Estado, los partidos y las élites. Contrasta también con los enfoques que miran únicamente los movimientos sociales”.

Reconciliación

Está enfocada en la reconstrucción o construcción de nuevas relaciones entre sujetos o grupos antagónicos. Involucra no solamente los aspectos contextuales de la realidad sino también la dimensión emocional y psicológica del conflicto, en función de enfrentar el pasado para identificar formas de convivencia e interrelación futuras. “Su objetivo fundamental y su contribución clave es la búsqueda de formas innovativas de crear un tiempo y un lugar, a través de varios niveles de la población afectada, para enfrentar, abarcar e integrar el doloroso pasado y el futuro necesariamente compartido como medio de manejar el presente” (Paul Lederach. *Building Peace –Sustainable Reconciliation in Divided Societies*).

Participación

Entendemos por participación el proceso de crear condiciones y hacer efectivo el ejercicio del poder de participación y decisión de todos los sectores de la sociedad, particularmente de aquellos cuyo acceso les ha sido históricamente negado, en las políticas y las acciones que afectan sus intereses y necesidades y los de una nación en su conjunto.

5. Qué entendemos por construcción de la paz

“...La construcción de la paz representa esencialmente el reto de crear y sostener la transformación y el movimiento hacia relaciones reestructuradas y hacia la paz sostenible.” (Paul Lederach. *Building Peace*).

Como se mencionó, el dinamismo de los conflictos y la búsqueda de su resolución supone la necesidad de un análisis de los múltiples factores que les dan origen y que interactúan en su generación y en su constante transformación. La construcción de la paz supone también la interacción de actores nacionales y externos en un proceso “que involucre toda una gama de enfoques y acciones necesarias para transformar el conflicto en relaciones y resultados sostenibles y pacíficos”.

En este enfoque, la paz no es entendida como algo estático producto únicamente de procesos formales de negociación o cese al fuego, sino como una *construcción social dinámica* que requiere de transformaciones para su sostenimiento.

Este proceso supone entonces un abordaje tanto de los problemas sustantivos que originan los conflictos como de la dinámica de *relaciones y percepciones* que genera el desarrollo de los mismos y que, como se señalaba anteriormente, puede tender a reciclarlos y perpetuarlos.

Entonces, los procesos de resolución de conflictos y construcción de la paz implican la convergencia de múltiples actores en el reconocimiento de la necesidad de buscar soluciones por medios pacíficos. Supone también un esfuerzo consciente dirigido a conocer y entender la lógica del *otro*, no para someterse a ésta, sino para identificar y avanzar sobre puntos de coincidencia que pueden existir más allá de las percepciones acumuladas en los conflictos entre grupos e individuos antagónicos. Esto incluye a nuestro juicio, la identificación de los problemas y dinámicas en las que no se coincide con “el otro” en función de encontrar soluciones de corto, mediano y largo plazo según la dimensión de la problemática.

Lo anterior es un reto extraordinario, sobre todo en conflictos muy prolongados, ya que implica un cambio de actitud, de “mentalidad”, en relación a las formas violentas y percepciones construidas en contextos de conflicto armado. Por otro lado, esta dinámica está atravesada por estructuras y relaciones de poder que oponen resistencia a ser transformadas, lo que en última instancia determina las posibilidades de construcción de una paz sostenible. Con mucha frecuencia se da también una resistencia natural al cambio porque proporciona mayor confianza moverse en lo conocido. Estas posibilidades de cambio son sumamente complejas para aquellos que han estado más directamente involucrados en los conflictos, a medida que pasan por el cuestionamiento a una identidad construida o cimentada en el marco de la guerra. Identidad que brinda un nicho de funcionamiento relativamente seguro a individuos cohesionados alrededor de una lógica común. De ahí que la tarea de una construcción distinta comporte cambios y transformaciones también de orden emocional y cultural, en las relaciones sociales y en la dinámica política, además de los cambios necesarios en las estructuras y dinámicas que determinan el acceso al poder y a los recursos.

Es claro también que la construcción de un proceso tan complejo requiere de recursos humanos, tanto puntuales como permanentes en el contexto, que estén avocados a esta tarea. Además de los roles formales en los procesos de negociación, la experiencia en Centroamérica demuestra que es importante la identificación de individuos que tengan no solamente el conocimiento de la problemática, sino la necesaria credibilidad y legitimidad que les permita constituirse en un recurso sobre bases de largo plazo. Igualmente importante es la identificación de “espacios”, lugares y grupos en donde puedan generarse debates, experimentación y cambio.

6. La complejidad de la transición y la necesidad de un sistema para la construcción de la paz

Como lo han demostrado diversas experiencias en el mundo, los tiempos de la transición, y sobre todo las situaciones que surgen después del conflicto armado son intrínsecamente complejas en tanto que son “espacios” o períodos usualmente marcados por una gran ambigüedad en todos los terrenos.

Uno de los problemas principales cuando se da un proceso de negociación por la paz es que las expectativas que éste ha generado hacen que la dinámica sea percibida como muy lenta, partiendo de resultados, mientras los tiempos para la planificación y las limitaciones de recursos bloquean la capacidad de respuesta a las necesidades prioritarias. Por otra parte, es común que se perciba que se da mucho a cambio de muy poco y que la rápida evolución de los eventos igualmente limite, sobre todo para los sectores populares de la sociedad civil, una efectiva participación.

Otro problema medular en el tránsito de la guerra a la paz, pocas veces abordado con profundidad, es el que se refiere

a la identidad. En tiempos de guerra, la identidad es construida en contraposición al otro (el enemigo). Como se apuntó antes, se establecen bases fuertes de identificación grupal y como fenómeno normal se tiende a preferir lo conocido y rechazar lo desconocido, independientemente de los beneficios que una nueva situación pueda generar. Aunado a esto, la ambigüedad de la transición y la ausencia de parámetros claros, tanto del contexto como de pertenencia a lo seguro y constante, supone enormes retos para la gente involucrada de manera directa en los conflictos. Esto es particularmente complejo en el caso de ex combatientes, que generalmente son percibidos como personas que enfrentan un cúmulo de emociones e intenso trauma, y cuya identidad es no sólo cuestionada sino “borrada” en situaciones de posconflicto armado.

En situaciones de guerra generalizada y enfrentamiento agudo, el conflicto imprime al contexto sus propias reglas y los actores, protagónicos o no, se ubican a sí mismos y al “adversario” en ese marco, ya que en muchos casos de eso depende su sobrevivencia. El proceso de construcción de la paz, que supone el establecimiento de nuevas alianzas, conlleva también el miedo a la cooptación que inhibe naturalmente la apertura a nuevas ideas o a nuevas interlocuciones.

Es importante tomar en cuenta, sin embargo, que esos temores no son sólo de carácter subjetivo ni se resuelven únicamente con el avance hacia una “cultura de paz”. El sentimiento de seguridad, paradójicamente construido en el contexto de la guerra, se apoya en condiciones objetivas que, si no se garantizan en la posguerra, pueden derivar en nuevas formas violentas.

Lo anterior nos lleva a considerar un dilema central en los procesos formales de negociación por la paz, para que conduzcan necesariamente a cambios reales en las condiciones que han generado los conflictos. En el caso de Centroamérica, la pobreza no ha sido el único factor

detonante, sino también la falta de participación de las mayorías en todos los niveles de decisión de la vida del país. En algunos casos, algunos sectores o estructuras se perpetúan con miras a mantener el *statu quo*. Si reconocemos esto, debemos entonces reconocer que la tarea de la construcción de la paz enfrenta necesariamente el *statu quo* en lo estructural y en lo cotidiano, pero no como fuerza destructiva sino como fuerza generadora de transformaciones sociales necesarias para la convivencia pacífica en un proceso de construcción de nuevas formas de relación entre los grupos y entre los individuos.

Cuando no existen experiencias concretas del *ejercicio positivo del poder*, por parte de sectores significativos de población esto es sumamente importante, porque en situaciones de conflicto agudo los elementos de una estrategia “negativa” de ejercicio del poder (el poder de protegerse y de sobrevivir) debe dar paso a una estrategia positiva (el poder de escoger y hacer lo que se desea), en un proceso de transformación de los elementos subjetivos y objetivos de los protagonistas del conflicto y de su contexto. De ahí que los procesos de construcción de la paz atraviesan necesariamente por el fortalecimiento de las capacidades de esos sectores, de forma que se constituyan en *actores* protagónicos de los mismos.

Este, que es un proceso de mediano y largo plazo, implica el reconocimiento de que la *transición* no es solamente un lapso entre la guerra y el proceso formal de pacificación, sino que conlleva la capacitación de individuos en tareas concretas que no sean aquellas vinculadas a la guerra; la reivindicación de su propia dignidad como seres humanos; el reconocimiento del pasado como herramienta de construcción del presente y del futuro; la sensibilización de la sociedad en relación al sufrimiento de aquellos más afectados por el conflicto; la atención específica a ex combatientes, a los intereses particulares de mujeres y niños y muchos otros factores

que contribuyan no solamente a la aceptación de lo que se ha vivido, sino al reconocimiento de que son actores protagónicos en la construcción de una sociedad diferente.

En este marco, es también importante analizar, entender y enfrentar los traumas psicosociales que enfrentan tanto los protagonistas principales en los conflictos como quienes sufrieron los efectos de los mismos. Los pueblos centroamericanos, y quizás particularmente Guatemala, han atravesado por experiencias profundamente dolorosas que incluyen pérdidas materiales y humanas, violencia cotidiana, tortura, represión, violaciones y discriminación, cuyas secuelas se desconocen aún en toda su dimensión.

La construcción de una paz sostenible es entonces un proceso sumamente complejo que se inserta en el contexto y con las características particulares de procesos de transición, que en muchos casos no tienen definida su direccionalidad de manera consensada en la sociedad (transición hacia qué), y que tienen que considerar las condiciones específicas y concretas que existen para llevar adelante estos procesos. La dinámica de construcción de la paz requiere de una simultaneidad de acciones que contemplen tanto la capacidad de dar respuesta rápida a problemas ingentes que amenazan su sostenimiento, como de un enfoque de largo plazo. Como se dijo antes, esto supone un tratamiento tanto de lo sustantivo o estructural como de las expresiones del conflicto a nivel micro.

En esa perspectiva, algunos autores (Lederach/Galtung) plantean la necesidad de diseñar un sistema que contemple tanto las tareas técnicas de la transición como los aspectos de fondo, y que priorice las **relaciones** y las **personas** como vehículo fundamental de ese proceso.

La idea de diseñar un sistema toma también en cuenta el hecho de que la mayoría de veces se enfatiza un enfoque jerárquico de los procesos de negociación y resolución de conflictos, sin considerar la multiplicidad de actores y

niveles que se afectan simultáneamente y que a la larga determinan una paz sostenible.

Si consideramos que las negociaciones que dan fin a una etapa de conflicto violento no constituyen por sí mismas el elemento único generador de un proceso de construcción de paz, estaremos dimensionando de mejor manera el reto que acá se plantea. Normalmente, los procesos de negociación por la paz ponen mayor énfasis en los cambios necesarios de conducta de grupos armados que en los cambios estructurales en el nivel de la sociedad en su conjunto, lógica muchas veces determinada por la necesidad de poner fin a un conflicto violento y/o por la inviabilidad de la guerra como solución.

Por otra parte, la sociedad espera de las negociaciones una solución a su problemática más global y de largo plazo, en tanto que el éxito de éstas es valorado, en su dimensión internacional, en la medida en que no se retorna a la guerra, y es en ese marco (de los riesgos posibles) que se dimensionan los posibles cambios en las estructuras y actitudes de la sociedad.

De ahí la importancia de construir y desarrollar otros procesos que, sin estar desvinculados del marco de las negociaciones, subrayen la necesidad y avancen hacia la transformación de aspectos fundamentales que garanticen la sostenibilidad de la paz.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de imprimir una visión de los procesos de construcción de la paz en todos sus niveles, que reconozca y se apropie de una responsabilidad compartida por parte de diversos actores sociales. Tal visión implica romper con la idea de tener el **monopolio de la verdad** como base importante para establecer un diálogo y empatía entre individuos y grupos que coinciden alrededor de un fin común. Enfatiza la creatividad como motor liberador que permita salir del modo tradicional de pensar para construir sobre la base de un análisis más integral de los elementos interrelacionados

en los conflictos, que se ilustra de la siguiente manera (Responding to Conflict: Birmingham):

Triángulo de Chris Mitchell Algunos aspectos centrales (Ejemplos)



Lo que el triángulo ilustra es la necesidad de centrarnos no solamente en las condiciones concretas y materiales del contexto específico, sino también en los aspectos sociales, tales como la discriminación y la falta de acceso al poder de decisión, que a su vez son generadores de actitudes que es necesario transformar para lograr un marco de participación. Igualmente importantes son las diferentes percepciones de la realidad, ya que son las que muchas veces determinan el comportamiento y las actitudes frente al adversario real o supuesto.

El diseño de un sistema que tome en cuenta todas estas características requiere dirigir la energía a tareas inmediatas, pero alimentadas por un análisis sistémico que aborde tanto la dimensión política y económica como social, psicológica y cultural, al tiempo que desarrolla un análisis prospectivo que identifique claramente una visión del futuro que se quiere vivir.

La idea de crear un sistema para la construcción de la paz que contemple tanto el nivel formal como la dinámica concreta del proceso, considera la existencia de diversas unidades independientes, pero interactivas.

En el nivel macro, señalamos que casi siempre se descansa en un enfoque jerárquico y no orgánico en la búsqueda de solución de los conflictos. Si bien es medular para los procesos de paz el enfoque en los liderazgos, la construcción de una paz sostenible necesita que se enfoquen también los esfuerzos a nivel de base e intermedio y se considere como factor clave la participación a todos los niveles, entendida como el acceso a la información y la apropiación del proceso.

En el caso de los liderazgos, es importante analizar su nivel de representatividad y su capacidad de reproducción hacia la base. Es común encontrar que se asume que la representatividad de los líderes implica una apropiación de sus planteamientos por parte de las bases, lo cual es muchas veces equivocado. En ocasiones, los liderazgos se constituyen en símbolo de aspiraciones cuya capacidad de movilización puede toparse con la necesidad de las bases de enfrentar sus problemas cotidianos, a los cuales los primeros se ven imposibilitados de responder. Por otra parte, los liderazgos, sobre todo aquellos que son protagonistas centrales en un proceso de negociación, están sometidos a enormes presiones y a un perfil público que muchas veces constriñe su accionar al marco de “lo oficial”, o se ven compelidos a ceder en función de “la necesidad estratégica” de lograr el fin del enfrentamiento armado o la guerra, sobre todo en conflictos muy prolongados.

Este mismo fenómeno puede, en determinadas coyunturas, limitar el acceso a las bases y a su problemática cotidiana. Por último, en algunos casos la dinámica misma del poder hace que algunos líderes busquen más sus espacios propios y personales.

En síntesis, los liderazgos no necesariamente garantizan la internalización por parte de la sociedad de la necesidad de involucrarse y desarrollar capacidades para las tareas que requiere la construcción de la paz. Como en el caso de Guatemala y El Salvador, en donde las negociaciones se han caracterizado por una alta dosis de secretividad, los procesos de comunicación directa de los liderazgos con la población son aún más complejos y limitados y se necesita de todo un proceso de intermediaciones que facilite o posibilite esta comunicación. En ese sentido, dicha construcción necesita no solamente del involucramiento de grupos y sectores, sino de personas con suficiente capacidad y legitimidad para jugar un papel en la facilitación de estos procesos y que igualmente estén capacitados para la planificación y la acción. Es importante asumir a estas personas como recursos y no como parte beneficiada del proceso (independientemente de que lo sea), que coadyuven a la construcción de relaciones entre individuos y sectores.

Al tiempo que muchas de estas personas han ganado legitimidad por sus actitudes en relación con los conflictos y con los actores, igualmente es importante la institucionalidad que las respalda. La experiencia en Centroamérica, y sobre todo en Nicaragua, nos ha mostrado que la combinación de los dos factores (credibilidad personal y respaldo institucional) posibilitan grandemente el papel de mediación o facilitación en los conflictos. Un ejemplo interesante fue el de un organismo internacional que, combinando su reputación con características personales de sus miembros jugó en El Salvador un papel explícito de apoyo tanto para el establecimiento del diálogo entre sectores antagónicos como para la creación

de consensos en la etapa de posguerra. Igualmente, un ejemplo importante en la Costa Atlántica de Nicaragua es el papel jugado por la Iglesia Morava y personas claves dentro de ésta con un probado liderazgo en la región. En esta lógica, es sumamente deseable que los individuos e instituciones involucradas en el proceso se conozcan, se apoyen y trabajen conjuntamente en armonía con miras a potenciar el impacto de sus acciones y evitar duplicidad de esfuerzos.

Este abordaje conlleva también un enfoque de construcción de largo plazo entendido como construcción para el cambio social, que aun cuando responda a necesidades inmediatas termine con el tratamiento tradicional de emergencia en los conflictos. En contraposición a una visión coyuntural y de emergencia, hablamos de un diseño que se proyecta a corto, mediano y largo plazo y de resultados que se miden tanto por el entendimiento del contexto como por el propósito y el programa diseñado, en el marco de una visión prospectiva global que identifique resultados a través de la construcción de relaciones y de transformaciones de plazo múltiple.

De ahí que la resolución de conflictos debe contemplar no sólo aspectos coyunturales y superestructurales, sino también metodologías que permitan encarar el análisis de aspectos estratégicos de los problemas y objetivos de las partes. En esa línea, y en función de abrir espacios a experiencias positivas de ejercicio del poder, es importante desarrollar y trabajar con metodologías y herramientas específicas que fortalezcan las capacidades de los actores con menor acceso a los recursos y el poder, al tiempo que los sensibilicen sobre las posibilidades de la resolución pacífica de los problemas y los capaciten alrededor de aspectos concretos como técnicas de negociación, cabildeo e incidencia y otros.

El dilema principal en este proceso es el reto de construir la paz transformando en fuerzas positivas condiciones negativas que originaron o perpetúan los

conflictos. Pero ese proceso se da en contextos plagados de contradicciones, en los que muchos actores no participan activamente. La tarea es pues transformar la sociedad y establecer nuevas formas de relación y de ejercicio del poder a partir de propuestas que garanticen la participación.

Finalmente, es importante reflexionar sobre las distintas agendas que pueden privar en el tema de la construcción de la paz y la resolución de conflictos. Los métodos nos pueden enseñar cómo “administrar” mejor los conflictos, pero no necesariamente cómo resolverlos. Esta es una tarea mucho más compleja que atraviesa por transformaciones en distintos órdenes y niveles, y que como ya mencionamos, requiere del desarrollo de una estrategia de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, en el proceso de construcción de la paz y de resolución de conflictos, el diseño de un sistema no es panacea; su desarrollo precisa de la voluntad de los involucrados, particularmente de aquellos con mayor acceso al poder y los recursos, y de la participación real de todos los sectores de la sociedad.

C. EJERCICIOS

1. De acuerdo con las lecturas, ¿cuáles considera que sean los elementos fundamentales para definir un conflicto?

2. En la labor como defensoras y promotores de los derechos humanos, ¿por qué considera que es importante ubicar la violencia directa y la violencia estructural en los conflictos?

3. ¿Por qué es importante ubicar la etapa en la que se encuentra el conflicto?

4. Mencione cinco temas de análisis del conflicto que son indispensables para comprenderlo:

5. Explique cómo se puede expresar el poder en un conflicto determinado y por qué es importante detectarlo.

6. Mencione tres o más acciones que como defensor(a) o promotor(a) de los derechos humanos desarrolla cotidianamente en el ejercicio de su trabajo para prevenir, resolver y transformar conflictos:

7. Explique dentro de su labor como defensor(a) o promotor(a) de los derechos humanos, ¿en qué se asemejan sus acciones a las de un mediador(a) o conciliador(a) de conflictos?

8. Desarrolle cuáles son los momentos de la negociación:

9. Describa un ejemplo (queja, caso, proceso educativo, informe general, Recomendación etc.) en el que considere que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha trabajado en la prevención, resolución y transformación de conflictos:

10. Ubique en qué momento o en qué parte de su quehacer como promotor(a) o defensor(a) de los derechos humanos puede generar procesos de conciliación o mediación de conflictos:

D. AUTOEVALUACIÓN

1. Según Christopher Mitchell, citado por Fisas, la situación de madurez de los conflictos se presenta:

- a) Cuando los conflictos son demasiado complejos y prolongados en el tiempo.
- b) Cuando ninguno de los oponentes está dispuesto a seguir tolerando costos.
- c) Cuando es posible conseguir un cambio de mentalidad en las partes, para que en vez de buscar la victoria persigan la conciliación.
- d) Cuando el conflicto entra en un *impasse*.

2. Fisas expone que la negociación competitiva se da cuando:

- a) Las partes la realizan de forma poco voluntaria y a desgana, como resultado de presiones.
- b) Las partes intentan sacar el máximo de ventajas del proceso de negociación a expensas de la parte contraria.
- c) Las partes implicadas están interesadas en resolver el conflicto mediante resultados que producen satisfacción a todos los actores involucrados.
- d) Las partes están dispuestas a cumplir todos los acuerdos.

3. De acuerdo al texto de Fisas, el mediador se puede parecer a un *formulador* cuando:

- a) Posibilita contactos, comunica a las partes, rebota las ideas de unos y otros.
- b) Se involucra al máximo formando parte de la solución y persuade a las partes para adoptar salidas.
- c) Entra a la sustancia de la negociación para sugerir vías de solución o posibilidades de acuerdos.
- d) Formula las salidas al conflicto y garantiza que las partes den cumplimiento.

4. Según Fisher, Ludin, Smith y Williams el conflicto que aún no ha emergido y que de no atenderlo podría generar mayor antagonismo entre los actores involucrados es:

- a) El conflicto superficial.
- b) El conflicto latente.
- c) El conflicto abierto.
- d) Todas las respuestas anteriores.

5. De acuerdo con Fisher, Ludin, Smith y William, la cultura, la identidad, los roles de género y los derechos humanos son elementos de:

- a) El análisis del conflicto.
- b) La *noviolencia* activa.
- c) El poder como centralidad del conflicto.
- d) Los conflictos internos.

6. Según Fisher, Ludin, Smith y Williams, la protesta, el ayuno, la creación de instituciones alternativas, la desobediencia civil, son ejemplo de:

- a) Manifestaciones de poder.
- b) Acciones directas *no violentas*.
- c) Acciones de confrontación entre las partes en conflicto.
- d) Violaciones a los derechos humanos.

7. De acuerdo con Lederach este tipo de poder ocurre cuando se determina la actuación de otro por medio de la amenaza de administrar un castigo:

- a) Poder coactivo.
- b) Poder legítimo.
- c) Poder del premio.
- d) Poder referente.

8. Según lo establecido en la lectura de Fisas, ¿cuál de las siguientes no es una característica de la transformación de conflictos?

- a) Buscar la reconciliación social.
- b) Buscar el empoderamiento de las personas mediante la educación para la paz.
- c) Centrar su actuación en las causas inmediatas del conflicto.
- d) Buscar incidir en las raíces estructurales del conflicto.

9. Para Lederach la violencia estructural en los conflictos:

- a) Se identifica a través de los actos y no de las consecuencias, pues es justo lo que la diferencia de la violencia directa.
- b) Refleja situaciones de injusticia que generalmente se identifican a partir de factores como la explotación, la marginación, la penetración y la fragmentación social.
- c) Refleja condiciones de poder que son modificadas desde la misma prevención de los conflictos.
- d) Significa una oportunidad para la transformación de los conflictos.

10. Para Fisher, Ludin, Smith y Williams, el mapa de poder, el triángulo ACC, el árbol de conflicto, la línea del tiempo y la cebolla son:

- a) Formas de intervención en los conflictos.
- b) Herramientas de análisis de los conflictos.
- c) Mecanismos para resolver los conflictos.
- d) Caminos para comprometer a las partes en el conflicto.

CLAVES DE RESPUESTA

MÓDULO I

1. d
2. a
3. b
4. c
5. a
6. a
7. c
8. c
9. d
10. d

MÓDULO II

1. d
2. a
3. b
4. c
5. d
6. d
7. d
8. b
9. c
10. d

MÓDULO III

1. c
2. a
3. a
4. c
5. c
6. a
7. d
8. b
9. d
10. b

MÓDULO IV

1. c
2. b
3. c
4. b
5. a
6. b
7. a
8. c
9. b
10. b

Curso de temas especializados de protección y promoción de los derechos humanos, número 9 de los Cuadernos de Capacitación, se terminó de imprimir en febrero de 2009 en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda núm. 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F.
La edición fue de 350 ejemplares.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06040 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Aquiles Serdán 22, 2o piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel.: 5748 2488

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
Del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
Del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

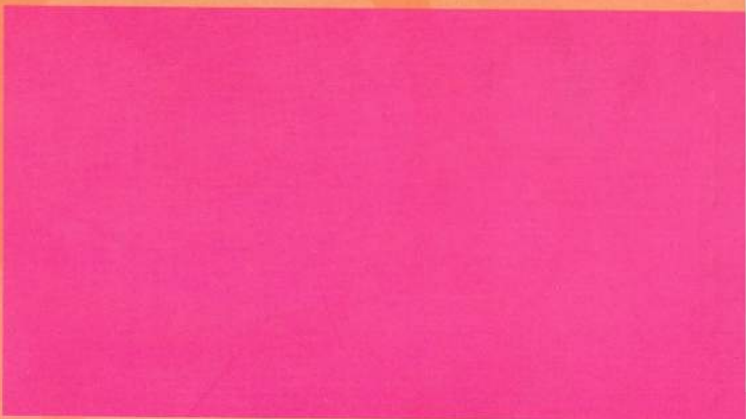
Poniente

Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel.: 5651 2587

Centro de Consulta y Documentación

Doctor Río de la Loza 300,
1er piso, Col. Doctores,
06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608

COMISION



15 años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal

