

UN MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA ABORDAR LOS CONFLICTOS PÚBLICOS EN CENTROAMÉRICA. UNA RUTA HACIA LA PAZ SOSTENIBLE

A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH TO PUBLIC
CONFLICTS IN CENTRAL AMERICA. A ROUTE TO SUSTAINABLE PEACE



Randall Arias Solano⁹

RESUMEN

Este artículo propone la necesidad de desarrollar un marco teórico y metodológico para abordar los conflictos públicos desde y para Centroamérica, con el propósito de sentar bases firmes hacia una largamente anhelada Paz en la región, y ante la insuficiencia de los enfoques clásicos y predominantes en materia de resolución de conflictos. De esta forma, el complejo proceso de construcción de la paz se verá enriquecido tomando los más modernos desarrollos de la disciplina de la resolución de conflictos, pero haciendo las adaptaciones propias de sociedades postconflicto armado, con democracias y Estados de Derecho frágiles y en proceso de consolidación.

Palabras claves: conflictos públicos, Centroamérica, paz, resolución de conflictos, Estado.

ABSTRACT

This article proposes the need to develop a theoretical and methodological framework to address the public conflicts from and for Central America, with the purpose of building a firm foundation toward a long-awaited peace in the region, and before the inadequacy of the classical and predominant approaches in the field of conflict resolution. In this way, the complex process of building peace will be

⁹ Político costarricense. Máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación para la Paz y la Democracia, y Director del Instituto de Políticas Públicas y Libertad de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Tiene más de dos décadas de experiencia en el tema de Resolución de Conflictos a nivel regional. Correo electrónico: rarias@funpadem.org

enriched by taking the most modern developments in the discipline of conflict resolution, adjusting it, however, to the post-conflict armed societies, with fragile democracies and states of higher law in the process of consolidation.

Key words: public conflicts, Central America, peace, conflict resolution, State.

INTRODUCCIÓN

En la región Centroamericana existe, en general, un enfoque predominante sobre la resolución de conflictos basado en un enfoque formal – normativo –, que aquí se considera insuficiente de cara a la creciente complejidad de la conflictividad social que existe en nuestros países. Por ello, es necesario explorar y desarrollar nuevos enfoques que ofrezcan un instrumental más amplio, versátil, relevante, y por sobre todo, sensible a las particularidades de conflictos propios de sociedades postconflicto armado, con Democracias y Estados de Derecho frágiles y en proceso de consolidación, con una cultura cívica poco arraigada en los valores y principios que asientan la convivencia democrática y pacífica. Además, en el marco de altísimos niveles de violencia e inseguridad.

El movimiento de resolución de conflictos tiene unas dos décadas de desarrollo en la región, con importantes avances, pero a la vez con mejoras pendientes. Esto conlleva, en primer lugar, a reconocer la insuficiencia del enfoque tradicional contenido en las leyes sobre mediación o conciliación cuando se intenta aplicar a conflictos complejos, por cuanto parte de un supuesto de conflictos paritarios de claro contenido patrimonial y evidente disponibilidad entre sujetos de Derecho Privado. Luego, a reconocer la importancia de desarrollar enfoques mucho más prácticos y pragmáticos, que superen los abordajes “macro” de corte teórico.

Por ello, este documento plantea algunos aspectos centrales con el propósito de desarrollar un modelo de abordaje de los conflictos públicos complejos, que permita construir capacidades estatales, y en especial en la sociedad civil, para procurar su resolución pacífica y de largo plazo. Tiene, por ello, un carácter ensayístico, pretendiendo generar reflexión y debate más que respuestas finales y definitivas.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LOS ENFOQUES SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Como punto de partida debemos reconocer la amplitud, riqueza y creciente madurez y especialización de la disciplina de la resolución de conflictos, la cual, según Kriesberg (2007),

“...is oriented toward changing conflicts so that they can be conducted constructively, even creatively, in the sense that violence is minimized, antagonism between adversaries is overcome, outcomes are mutually acceptable to the opponents, and settlements are enduring. CR (conflict resolution) includes long-term strategies, short-term tactics, and actions by adversaries as well as by mediators. It is based on the work of academic analysts and official and nonofficial practitioners. As such, the rapidly expanding CR field is not a narrowly defined discipline but a general approach.” (p. 25).¹⁰

Este artículo se basa en una concepción amplia de la resolución de conflictos, conformada por un diverso conjunto de métodos y técnicas que van más allá de la clásica mediación o conciliación.¹¹ El modelo clásico de la mediación o conciliación, entendida como la facilitación de un acuerdo por parte de un tercero imparcial típicamente en un conflicto paritario o entre dos personas, se considera aquí insuficiente para enfrentar situaciones de crisis y conflictos altamente complejos como lo son típicamente los relacionados con temas públicos, en donde el objeto de disputa trasciende las fórmulas de la patrimonialidad usuales en las leyes sobre resolución de conflictos.

Algunas teorías predominantes en el campo de la resolución de conflictos de nivel macro (como por ejemplo la transformativa), suelen encontrar importantes deficiencias en zonas de postconflicto (armado) como en Cen-

10 “... se orienta hacia conflictos cambiantes para que puedan ser manejados constructivamente, incluso creativamente, de manera que la violencia se minimice, se supere el antagonismo entre los adversarios, los resultados sean aceptados mutuamente por los oponentes, y los arreglos sean duraderos. La resolución de conflictos incluye estrategias a largo plazo, tácticas a corto plazo, y acciones de los adversarios así como de los mediadores. Se basa en el trabajo de analistas académicos y profesionales no oficiales. De esta manera, la rápida expansión del campo de la resolución de conflictos no se define estrechamente como una disciplina, sino como un enfoque general.” (p. 25) Traducción libre.

11 Cuyas diferencias semánticas son irrelevantes en términos prácticos, aunque se reconoce que los diferentes diseños legales existentes en la región pretenden y en muy pocos casos generan diferencias relevantes.

troamérica,¹² o, peor aun, en países con bajos niveles de conflictividad y/o violencia como Costa Rica, y con importantes niveles de estabilidad democrática y madurez institucional. Estos macro enfoques de la resolución de conflictos de alto contenido teórico no facilitan su aplicación en casos concretos con expectativas y necesidades de resultados (*outcomes*) de corto plazo (aunque tengan consecuencias y necesario seguimiento en el mediano e incluso largo plazo).

Tan inútil es un marco teórico que no comprenda las complejas dinámicas de una realidad concreta, como aquel que, aun comprendiéndolas, no permita ser fácilmente llevado a la práctica.

El enfoque transformador es acertado al formular que si no se superan condiciones culturales e institucionales que provocan injusticias estructurales no se asentará nunca la paz. Naturalmente así es. Sin embargo, para efectos prácticos de desarrollo de modelos de análisis e intervención concretos, es muy difícil, cuando no imposible, convencer a actores en conflictos o incluso a autoridades públicas, sean locales, nacionales o regionales, de “invertir” en enfoques de tan largo plazo. Su necesidad de “solución” es inmediata, aun cuando sepan que su implementación y sostenibilidad requieren tiempo. De ahí que para las intervenciones deben finalmente, ser pragmáticas: si es un Gobierno, nacional o local, el que quiere decidir, seguramente tendrá la legítima intención de que los resultados del esfuerzo se vean al menos en el marco de tiempo de su período de Gobierno.

La experiencia regional de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem) y de quien escribe demuestra la importancia de tener siempre como referente general de análisis la Escuela Transformativa, pero complementándola con la Escuela mucho más pragmática del *Program On Negotiation* (PON) de la Universidad de Harvard con su modelo basado en intereses. Son ya clásicos los debates en el ámbito de la resolución de conflictos con respecto a las diferencias de fondo entre ambos enfoques,¹³ que básicamente se resumen en el carácter “acuerdista” del modelo Harvard, careciendo de un enfoque de transformación pacífica de las relaciones (visión de largo plazo).

12 En general Centroamérica se caracteriza, especialmente hacia el norte, por democracias muy frágiles, relativamente estables, con altos niveles de violencia estructural estrechamente vinculada a la inseguridad ciudadana, con baja densidad y calidad democrática, con bajo arraigo de la democracia y sus instituciones a nivel de la cultura política, así como con bajísimos niveles de confianza en las instituciones democráticas y entre las personas (confianza interpersonal). (Arias: 2012).

13 Al respecto, ver Suárez: 1996

La crítica que se hace al modelo de Harvard es válida, pero eso no le resta mérito en cuanto a su utilidad. Las experiencias desde las cuales se escribe este artículo demuestran que precisamente la armónica y correcta integración de ambos enfoques permite potenciar sus fortalezas a la vez que compensar sus respectivas “debilidades”. Y, como todo en el ámbito de la resolución de conflictos, es una cuestión de encuadre: evidentemente la Escuela Transformativa ofrece un necesario marco general de análisis de búsqueda de la Paz en el largo plazo que supere las injusticias estructurales que se esconden en las instituciones y la cultura. No obstante, como estos son cambios de largo plazo y de muy difícil incidencia y medición, la Escuela de Harvard ofrece la posibilidad de realizar aportes puntuales (acuerdos), pero que pueden y deben ser sistemáticos y permanentes, para ir generando diálogos efectivos y resolución de conflictos puntuales. Esto permite que las partes en conflicto superen sus diferencias específicas, y vayan así construyendo la confianza necesaria para superar las diferencias más profundas y estructurales. Por ello, es fundamental desarrollar marcos teóricos de alcance medio que, por un lado combinen los esfuerzos de construcción de Paz y la efectividad de negociaciones y facilitaciones que permitan alcanzar acuerdos y reconstruyan la confianza entre los actores políticos y sociales, pero que a la vez permitan avanzar al conjunto de la sociedad, las instituciones y sus actores, hacia mayores capacidades sistémicas de diálogo democrático y resolución pacífica de conflictos.

La visión de la progresión del conflicto como marco de referencia general

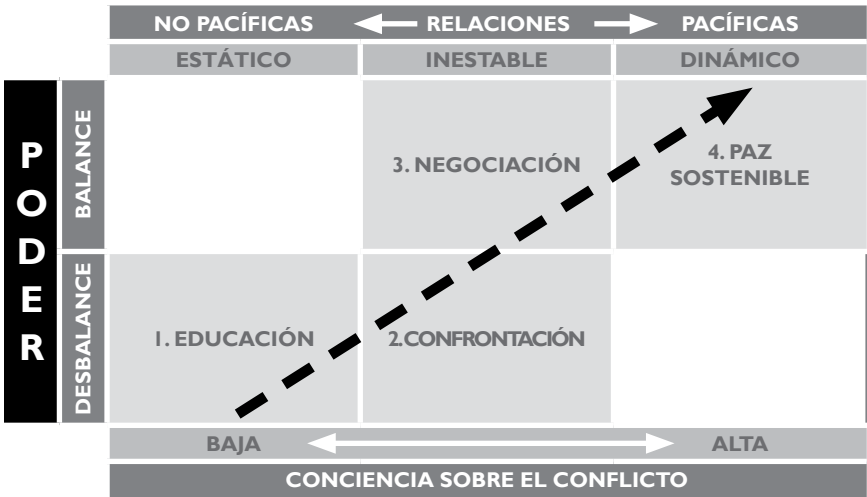
Las personas practicantes y promotoras de la resolución pacífica de conflictos tenemos el reto de reconstruir las relaciones interpersonales. Más allá de los acuerdos derivados de una negociación (asistida o no asistida), los cuales marcan un rumbo de corto plazo, lo esencial es el rumbo o visión de mediano o largo plazo. La visión de las sociedades a las cuales aspiramos. Por ello, existe una importante diferencia entre la intervención de corto plazo, por medio de negociaciones, mediaciones o proceso de resolución de conflictos concretos, y aquella de largo plazo, la cual se debe enfocar hacia la construcción de la paz.

Las intervenciones en el corto plazo deben tener claro, en el fondo, el tipo de sociedad y de comunidad que deseamos y hacia la cual queremos caminar, conjuntamente, en el futuro (Arias: 2008, pp. 52-57). Si no

existe esta relación entre una visión de futuro de mediano y largo plazo, las intervenciones que se hagan en el corto plazo no serán más que un parche mal puesto en una herida que puede quedar sin sanar conforme pase el tiempo.

Por ello, es necesario tener una visión del conflicto como una escala progresiva hacia la construcción de la paz.

Figura 1. Progresión del conflicto. Construcción de la paz, roles y funciones



Fuente: Lederach (1997, p. 70).

La Figura 1 nos permite ver la construcción de la paz como un proceso, basada en el conflicto como una progresión. Bajo esta perspectiva, se pueden observar las diferentes funciones, actividades y elementos que de forma conjunta crean la posibilidad de una transformación sostenible al poner en perspectiva la dinámica del conflicto hacia la meta de relaciones más pacíficas.

Tenemos que en un primer cuadrante de la progresión del conflicto, cuando éste es latente o está escondido, aún no se ha manifestado o desplegado, existe una baja conciencia acerca de la existencia del conflicto, el poder entre las partes es desbalanceado o desequilibrado a favor de uno o varias de ellas, y existe un equilibrio estático de las relaciones. En esta etapa, la acción o función recomendada es la educación de las partes en

conflicto, para que tomen conciencia de esa situación, así como de las consecuencias de no hacer nada con el conflicto (evitación).

Esta toma de conciencia de las personas en conflicto, especialmente de aquellas que sufren el desbalance de poder o se encuentran en una situación de injusticia, puede generar una serie de demandas, como se observa en el cuadrante 2, que romperá el equilibrio estático preexistente, generando relaciones inestables y pudiendo surgir un importante nivel de confrontación al hacer evidente el conflicto que antes era latente.

Esta situación podría manifestarse en los conflictos por la tenencia de la tierra, en la forma de conflictos por los linderos de las propiedades que estaban latentes antes de alguna intervención estatal regularizadora. En este momento, por ejemplo, son fundamentales las funciones de investigación, asesoría y orientación por parte de los actores en conflicto, para así informarse acerca de la realidad del conflicto y evitar que la confrontación degenera en violencia.

Sin embargo, este aumento de la conciencia acerca de la existencia del conflicto puede iniciar, en el cuadrante tres, un proceso de negociación, asistido o no asistido, en el cual tomar decisiones de forma participativa que incluyan a todas las partes, puede llevar a la construcción de acuerdos duraderos y sostenibles. Esto será posible si el proceso es bien dirigido, y la relación de poder entre las partes pasa del desequilibrio al equilibrio a través del reconocimiento mutuo de sus visiones e intereses, permitiendo una amplia e incluyente participación, reconociendo la interdependencia que existe entre las personas que forman parte de una comunidad.

De esta forma, al llegar al cuadrante cuatro, y luego de múltiples y progresivas negociaciones exitosas, nos encontraríamos en la etapa de la paz sostenible. Aquí se ha logrado el equilibrio de poder entre las partes a partir del reconocimiento mutuo de sus visiones y necesidades, y por tanto un equilibrio dinámico en su interacción. En este momento se habría incrementado la justicia o existirían ya relaciones más pacíficas. Aquí hay alta conciencia sobre el conflicto, balance de poder y relaciones pacíficas entre las partes. Es el óptimo social en materia de paz y resolución pacífica de conflictos.

Es importante señalar que esta progresión no siempre se desarrolla bajo esta secuencia, ya que puede ser que las negociaciones que se den no sean exitosas, o que no siempre se deba dar una etapa de confrontación entre el conflicto latente y la negociación. Sin embargo, la Figura 1 nos permite explicar con bastante claridad las etapas que suele enfrentar un

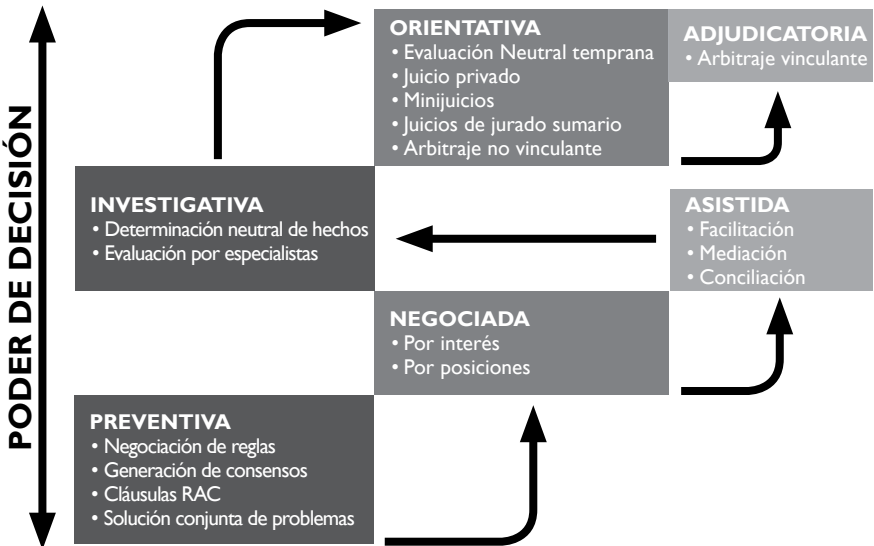
conflicto desde su etapa latente hasta la meta de la construcción de la paz sostenible. Además, al tomar conciencia de esta dinámica de los conflictos, nos permite ser más sensibles, proactivos y colaborativos a la hora de enfrentar los conflictos reales. Además, nos sensibiliza acerca de la importancia de la permanente prevención de los conflictos.

Debe señalarse que si bien este enfoque teórico, ha sido desarrollado para explicar las dinámicas de conflictos violentos en sociedades divididas, son útiles para comprender los conflictos públicos. Esto por cuanto los temas de los conflictos puntuales se enmarcan en relaciones, subsistemas y sistemas más amplios, y además existe una clara progresión o evolución de los conflictos y por ende, de las formas de abordarlos.

Una visión amplia de la resolución de conflictos

Tomando en cuenta el marco general de construcción de paz anterior, aquí se parte de una visión amplia de la resolución de conflictos, la cual incluye una serie de aproximaciones y métodos como las que se resumen en la siguiente figura:

Figura 2. Aproximaciones y métodos



Fuente: Arias (2001, p. 37).

Los métodos de resolución de conflictos se suelen dividir en asistidos y no asistidos. El método no asistido típico es la negociación (Arias: 2008, pp. 20-22), el cual consiste en el intento de dos o más partes en conflicto de alcanzar un acuerdo para resolver su disputa sin la ayuda de ninguna persona ajena o externa a esa diferencia. Los demás métodos de resolución de conflictos constituyen negociaciones asistidas, ya que sigue habiendo negociación entre las partes, pero ahora con la ayuda de una persona ajena al conflicto, denominado tercero imparcial o tercer lado.

El siguiente cuadro resume los métodos no asistidos y asistidos, y dentro de éstos últimos las tres funciones que puede adquirir el tercero imparcial:

Cuadro 1. Características de los métodos RAC No Asistidos y Asistidos

NO ASISTIDA	ASISTIDA (TERCERO IMPARCIAL)		
NEGOCIACIÓN	FACILITAR	ORIENTAR / EVALUAR	ADJUDICAR / DECIDIR
No hay tercero imparcial. Las partes intentan resolver el conflicto de forma directa.	Regula la comunicación entre las partes. NO decide por ellas.	Produce o evalúa información objetiva. No decide por ellas y ofrece criterios objetivos.	Decide por las partes en conflicto.

Fuente: Elaboración propia.

Para el abordaje de los conflictos públicos las aproximaciones de orientar o evaluar son muy importantes, usualmente por el nivel de complejidad y expertise de los temas relacionados. Aquí, a diferencia del tercero imparcial que sólo regula la comunicación (sea facilitador, mediador o conciliador), el tercer imparcial, en conflictos públicos, puede asumir una función más allá, pudiendo orientarlas en la solución del conflicto o evaluar ese conflicto. Este es el caso típico de los peritos matemáticos o los agrimensores en los conflictos de propiedad por problemas de linderos, los cuales no están a favor o en contra de ninguna de las partes (imparciales), siendo que su función es solamente “producir” información objetiva o técnicamente generada (criterios objetivos), que orientan a las personas acerca de la forma en que se puede resolver el conflicto.

LOS CONFLICTOS PÚBLICOS

de acuerdo a Carpenter y Kennedy (2001), las disputas públicas se distinguen en cuanto afectan al público en general más allá de los negociadores primarios, involucrando usualmente uno o varios niveles del Gobierno, ya sean como partes o como tomadores de decisiones. Y afirman que,

“Although techniques for managing public disputes are similar in some respects to other forms of conflict resolution, such as labor-management bargaining and family dispute mediation, public disputes tend to be more complex, and they demand attention to factors that are unimportant or nonexistent in disagreements in which only two parties are involved.” (p. 4).¹⁴

Carpenter y Kennedy (2001, pp. 4-7) señalan las siguientes características principales del enfoque de disputas públicas:

- Hay una compleja red de intereses: por lo cual es vital no sólo identificar bien los intereses de las partes, sino, previamente, haber identificado a todas las partes involucradas en el conflicto, tanto directas como indirectas.
- Nuevas partes emergentes: siempre hay en estos conflictos varios niveles de partes involucradas, en relaciones más o menos directas y más o menos evidentes y explícitas con respecto al foco de la disputa.
- Niveles variables de expertise: esta diversidad de actores supone una mayor diversidad de conocimientos especializados, que, usualmente, desbordan no solo a las mismas partes, sino a quienes facilitan la disputa.
- Diferentes formas de poder: también se manifiestan diferentes niveles, formas y fuentes de poder, de acuerdo a los recursos con que cuenten las partes.
- Falta de relaciones continuas o de largo plazo: a diferencia de un típico caso de mediación o conciliación paritaria por conflictos de relaciones, en los conflictos públicos en muchas ocasiones no existen

14 “A pesar de que las técnicas para manejar los conflictos públicos son parecidas en algunos aspectos a otras formas de solucionar conflictos, como el manejo de acuerdos laborales y la mediación en temas de familia, los conflictos públicos suelen ser más complejos, y requieren atención para factores que, en desacuerdos en que sólo hay dos partes involucradas, no importan o no existen.” (p.4). Traducción libre

relaciones previas, continuas o de largo plazo entre las personas. Los niveles de interdependencia individual suelen ser bajos, pero muy altos en términos colectivos.

Complejidad y participación del Estado

De la caracterización anterior, se desprenden dos aspectos esenciales y distintivos de las disputas públicas en relación con conflictos típicos de una mediación o conciliación clásica. La primera tiene que ver con el nivel de complejidad de los conflictos, lo cual deriva a su vez de múltiples factores, siendo el más destacado el marco normativo e institucional que no sólo configura sino que además al final determina este tipo de conflictos.

Por ello, en estos conflictos el uso de la técnica de Criterios Objetivos es vital, en cuanto a la obligación de conocer los límites fácticos (tiempo o recursos por ejemplo), e incluso los potestativos, competenciales o jurisdiccionales, lo cual obliga a tener un sólido conocimiento de la dimensión legal del conflicto.

Pero no es sólo la naturaleza del Derecho aplicable lo que hace complejas a las disputas públicas. También lo es que típicamente involucran a múltiples partes y actores, por lo que son conflictos multipartes, a diferencia de las disputas típicas del ámbito privado, como por ejemplo de familia o las comerciales.

En una disputa pública típica están siempre involucrados, por un lado, el Estado a través de diversas instituciones y personas, y, por el otro, normalmente varias personas de una o varias comunidades. Además, debe tenerse presente que usualmente a lo interno de una misma institución pública estarán siempre involucrados aspectos de jerarquías y de competencias, así como de cultura organizacional.

Este carácter complejo y multiparte, hace que el alcance de los conflictos públicos, tanto en su origen, su dinámica y sus consecuencias, trascienda el caso o lugar puntual (por ejemplo una comunidad), conllevando la tendencia intrínseca de tener alcance local o nacional, por cuanto lo que una institución pública decida en un caso particular, tenderá a ser en consecuencia aplicable para el conjunto de su jurisdicción territorial (precedente). Así, por ejemplo, algún tipo de concesión que realice un Municipio o gobierno local a una empresa o grupo de sus vecinos, será

posteriormente exigible por otros de su comunidad. Esto es aún más claro en el caso de las instituciones nacionales, por cuanto si un ministerio o secretaría concede un derecho a un particular, por principio de igualdad estaría igualmente obligado a concederlo a cualquier otro.

Un aspecto adicional a destacar de la esencia de las disputas públicas tiene que ver con la doble naturaleza que adquiere la participación del Gobierno, pudiendo tomar la forma de parte en el conflicto o como lo señalan Carpenter y Kennedy (2001), como tomador de decisiones, es decir, como la autoridad legítimamente autorizada para tomar decisiones en nombre de la colectividad y de naturaleza vinculante. Así, mientras en un conflicto de tierras el Estado puede ser a la vez quien provocó el conflicto y, por ende, parte del conflicto, simultáneamente pueda también ser quien tenga la potestad jurídica para resolver o tomar la decisión al respecto, colocándolo en una doble condición que incluye una situación de superioridad con respecto a la ciudadanía, generando un desbalance de poder de origen. Además, generando una desconfianza igualmente original.

Pero también el Estado suele intervenir también en los conflictos públicos no sólo como parte y/o tomador de decisiones, sino además como facilitador de la solución en el conflicto, ya sea entre sujetos privados, o incluso entre éstos e instituciones públicas. Este puede ser el caso típico de los Ministerios de la Presidencia cuando son llamados a “mediar” en un caso de connotación política entre un grupo de personas y otra institución pública; o típicamente cuando los Ministerios de Trabajo participan como “mediadores” entre los trabajadores de una institución pública levantados en huelga y sus respectivos empleadores.

En estos dos casos la intervención de una entidad estatal (normalmente por medio de su jerarca), presenta una paradoja o incluso un dilema ético-jurídico por cuanto quien participa en calidad de “mediador” actúa por lo tanto como un supuesto “tercero imparcial”, cuando en realidad tiene un mandato previo de ley (su competencia y mandato), que lo obliga a respetar el marco jurídico que lo regula y cumplir el mandato que tiene, el cual incluso puede limitar su misma participación. Este dilema del Estado parte-mediador no se terminará de resolver y siempre estará presente en muchos conflictos públicos. De ahí la importancia de contar con facilitadores externos que, aunque sean también funcionarios públicos, no tengan una relación directa con el caso en cuestión.

Esta paradoja se manifiesta de forma aún más clara con las Defensorías

de los Habitantes u Ombudsperson, ya que incluso a su interior existen diferentes mandatos, funciones y visiones sobre su papel cuando se da un conflicto de interés público. En ocasiones tiene vocación de facilitador o tercero imparcial, mientras que en otros claramente suele tomar partido típicamente cuando hay de por medio una vulneración a un derecho humano fundamental, asumiendo en este caso un papel de denunciante o incluso procurador a favor de tales derechos. Pero además en ocasiones es llamado como garante de la transparencia e igualdad en un proceso, o puede también asumir el rol de convocante a un proceso de negociación (Arias, Guillén y Paniagua: 2011, pp. 52-56).

La realidad de estas instituciones con un mandato tan amplio demuestra que es necesario y conveniente que asuman roles tan diversos (asesores de parte o negociadores, terceros imparciales, decisores – adjudicadores, garantes, convocantes y/o incidencia política). No obstante, desde el punto de vista de las disputas públicas agregan un factor de complejidad derivado en este caso de la imprevisibilidad de su actuación aún ante situaciones similares, ya que siempre habrá una interpretación casuística de sus jerarquías con respecto a la mejor forma de intervenir.

La opinión pública y los medios de comunicación

Otro factor que agrega una complejidad a las disputas públicas tiene que ver con la gravitación de la opinión pública, la cual, debido a su naturaleza siempre variable, puede influir de manera positiva o negativa en la solución colaborativa del conflicto. Pero también gravita el papel y las agendas de los medios de comunicación, cuyo creciente poder e influencia se manifiesta por ejemplo con posiciones contundentes y en ocasiones públicas sobre determinados asuntos de la vida nacional. Y ni qué decir de los medios amarillistas, los cuales suelen encontrar un placer comercial morboso en el conflicto.

Esto se puede ver cuando en medio de un proceso largo de resolución de conflictos surge una noticia o se presentan los resultados de una encuesta que le indica a una u otra parte que su decisión sobre cómo resolver el conflicto puede ser vista como impopular. La fuerza que ejerce la opinión pública sobre los conflictos públicos es cada vez más fuerte y determinante, la cual se puede manifestar desde generar presión a las partes en conflicto para sentarse a la mesa de negociación, o, incluso y por el contrario, hasta forzarlas a levantarse de esa mesa y tirarse a las calles.

En sociedades cada vez más mediatizadas, con un creciente poder de los medios de comunicación con agendas muy claras y no siempre explícitas, surge además el fenómeno de las redes sociales, que no sólo influyen y forman opinión pública, sino que además son canales muy poderosos para la movilización ciudadana. El efecto de las redes sociales en algunos casos llega a ser incluso más poderoso que el de los medios de comunicación, y, por lo tanto, aún menos controlable y predecible. Además, en ocasiones, en el anonimato de las redes sociales se esconden agendas anarquistas e incluso antisistémicas.

El análisis y la planeación de la intervención en conflictos públicos

Todo conflicto es diferente y único, y por lo tanto tiene su propia dinámica. No hay dos conflictos idénticos, aunque sí los hay con muchas similitudes entre ellos. Una de las principales virtudes a la hora de enfrentar un conflicto consiste en reconocerlo SIEMPRE como diferente de cualquier otro, y evitar así caer en la generalización y en las recetas para resolverlos.

Los siguientes son los elementos básicos para el análisis y el diseño de intervenciones en conflictos públicos:

Antecedentes: todo conflicto tiene antecedentes o una historia anterior. Estos antecedentes son tanto inmediatos, como mediatos (que sucedieron hace bastante tiempo). Y esta historia tiene mucho que ver con el tipo de relación que existe o ha existido entre las partes y las personas de su entorno inmediato. Las historias o antecedentes de las partes y sus conflictos son determinantes al momento de enfrentar una disputa y tratar de solucionarlo. Por ello, es fundamental saber si existen historias fallidas de solución del problema, tales como procesos administrativos o demandas judiciales, problemas entre familias, casos similares en esta o en comunidades similares, etc.

Contexto: ningún conflicto se da en el “vacío”. Todo conflicto tiene no sólo un texto (historia), sino además un contexto o un entorno y momento particular que lo hace único. Existe un contexto inmediato, que es el de las relaciones entre las partes, luego el de la comunidad en la cual se insertan, y posteriormente el del nivel nacional a la cual pertenecen. Así, lo que suceda en cada uno de estos niveles o contextos, influirá, de forma diversa, en la dinámica de cada conflicto concreto.

En el contexto también se encuentran variables tan importantes como las dinámicas políticas locales y nacionales, la geografía del lugar (que también se convierte en un criterio objetivo), la situación económica de las partes, de la comunidad y del país (el Gobierno), las prácticas culturales locales y nacionales, las prácticas burocráticas, entre otras. Incluso el contexto internacional juega un papel importante en general y también en los conflictos públicos, usualmente por relaciones entre Estados o por dinámicas transnacionales. Puede darse el caso, como ya ha sucedido, que conflictos por tenencia de la tierra que involucran a extranjeros tienen relevancia a nivel de relaciones diplomáticas entre países.

Las partes o actores: los protagonistas de todo conflicto son las personas, que para efectos analíticos entenderemos como partes o actores. Y es importante recordar y reconocer que toda persona es diferente e incluso impredecible. Se pueden identificar diferentes tipos de partes o actores:

a. Actores Individuales: es cuando una parte en el conflicto está constituida por una sola persona. Dentro de los actores individuales, se pueden encontrar, por ejemplo, actores extranjeros.

b. Actores Colectivos: se da cuando una de las partes en conflicto está conformada a su vez por una diversidad de personas, que va desde dos hasta una mayor cantidad. Esto es típico en los conflictos comunitarios, en donde muchas personas vecinas comparten los mismos problemas e intereses. En este caso, así como en el siguiente, es esencial tener muy claro la dinámica de la representación, ya que normalmente estas partes colectivas actúan por medio de representantes, voceros o líderes. Al respecto es importante tener claro dos aspectos:

b.1. La legitimidad del representante: esto tiene que ver el reconocimiento de las personas que conforman ese actor colectivo del representante que participa en la negociación. Existen casos en donde el representante no tiene legitimidad, y por lo tanto cualquier decisión que tome puede ser desconocida por las personas a las cuales representa.

b.2. El poder del representante: también puede darse la situación de que el representante sea legítimo, pero que no tenga el poder formal para tomar decisiones en nombre de las personas a las cuales representa. Por ello, la persona que representará deberá tener muy claro cuál es su poder real a la hora de negociar. De igual forma, las partes que van a negociar con ese representante, deberán también saber cuál es ese poder de representación.

c. Actores institucionales: un tercer tipo de actores son los institucionales. Estos actores son siempre representantes de intereses colectivos, pero esta vez de instituciones u organizaciones, las cuales pueden ser públicas o privadas. En el caso de las instituciones públicas, pueden ser del Gobierno Central (Ministerios), de instituciones autónomas o de gobiernos locales (Municipalidades), es muy importante tomar en consideración no sólo la legitimidad del representante, sino principalmente su poder para tomar decisiones. Esto por cuanto la Administración Pública actúa bajo el principio de legalidad, y solamente puede realizar lo que las leyes expresamente le permitan y por las personas que legalmente lo tengan permitido. En el caso de las organizaciones privadas, como pueden ser Asociaciones o Sociedades, si bien también la legitimidad es importante, lo es aún más importante el poder del representante para tomar decisiones vinculantes o de acatamiento obligatorio para la organización, lo cual está normalmente regulado en sus Estatutos o por medio de documentos privados (Poder Legal).

Recursos: En todo conflicto, las partes cuentan con una serie de recursos. Estos recursos se derivan, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Acceso a información.
- Acceso a fuentes de poder formal.
- Poder económico.
- Conocimiento.

Lo importante de contar con recursos no consiste solamente en tenerlos, sino en saber cómo utilizarlos para solucionar adecuadamente los conflictos. Esto tiene relación directa con el análisis del poder en general, y en particular en un contexto de resolución de conflictos. El poder debe verse como un factor dinámico y relacional y no como algo dado y estático. No es algo que se tiene por siempre y en toda circunstancia, ni tampoco que se tuvo alguna vez y se tendrá entonces para siempre. Puede ser que A esté en una “relación de poder” con respecto a B en una circunstancia y momento determinado. Pero esto no necesariamente será así siempre y en toda circunstancia posterior. Puede ser que el “poderoso A” no lo sea con respecto a B en otra circunstancia, y así sucesivamente.

La pregunta clave es: ¿qué tipo de poder? O ¿cuál es la *fente de ese poder* en particular de una parte en especial en un momento determina-

do? Esto nos lleva al tema de las fuentes del poder, las cuales son tan diversas como difíciles de enumerar exhaustivamente. El poder puede derivarse del estatus, del conocimiento, de la ubicación jerárquica en un sistema social, de los recursos económicos, de la influencia que se tenga sobre la comunidad (liderazgo), etc.

Valores y prácticas culturales: existe una cantidad importante de conflictos que se generan por valores y por prácticas culturales firmemente arraigadas en las personas y en las comunidades. Estos aspectos son fundamentales para tener presente en un conflicto, y principalmente si está planeando realizar una intervención para resolver esa disputa, ya sea de manera formal o informal. Estos valores o prácticas se constituyen, no sólo en una fuente de conflicto, sino también en un límite para cualquier proceso y especialmente para cualquier solución que se quiera promover de forma externa.

El reconocimiento de los valores y prácticas culturales locales, es esencial para lograr soluciones sostenibles y legítimas, ya que su desconocimiento supondrá una seria limitante para cualquier esfuerzo, por más noble o bien intencionado que éste pueda ser.

En términos prácticos, el diseño de un modelo de intervención, el desarrollo de capacidades de diálogo y resolución de conflictos o la intervención en disputas concretas no puede omitir el análisis previo del marco institucional y la cultura cívica que enmarcan el caso. A la vez que una condición necesaria para la paz, el análisis de los incentivos o desincentivos sistémicos que ofrecen tanto el diseño institucional como la cultura cívica se torna en un elemento determinante del éxito de toda intervención para promover el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos.

Por ejemplo, cuando se convoca a líderes de la sociedad civil para que se sienten a dialogar con autoridades públicas, la reacción típica y casi automática se puede resumir en algo más o menos así: ¿Para qué dialogar con alguien o que no tiene poder, o no tiene voluntad de dialogar y eventualmente cumplir, o que finalmente en los niveles superiores quedará en nada? Este escepticismo social con respecto a los diálogos sobre temas públicos y con actores públicos está profundamente arraigado en una creciente desconfianza tanto con respecto a las instituciones democráticas como con respecto a las personas en general y ni qué decir de los “políticos”.

Según el Latinobarómetro del 2011, nuestra región no sólo es muy desigual, sino que además es la más desconfiada (p.41). Este es el punto de partida y el obstáculo más difícil de vencer, no por un supuesto teórico, sino por una realidad cultural imperante: la gente desconfía de sentarse a la mesa a negociar porque piensa que desean aprovecharse (cuando en realidad, probablemente sea quien lo plantea el que desea cometer el abuso) y que, en caso de llegar a un acuerdo, éste no se cumplirá (cumplimiento de la palabra empeñada, más allá de documentos legales).

La dimensión jurídica de los conflictos públicos

Como ya se mencionó, los conflictos públicos conllevan, necesariamente, la participación de una agencia estatal. Pero esta participación debe verse en un marco general más amplio, no sólo de aspiraciones democráticas de participación ciudadana y deliberación, sino además del marco constitucional que nos rige. Nuestras Constituciones Políticas en general establecen que nuestros Gobiernos participativos, además de representativos, conllevan obligaciones sustantivas para quienes ejercen el Gobierno.

La acción gubernamental debe ser la legítima representación de los intereses y demandas populares, lo cual supone una amplia participación ciudadana en la gestión de la cosa pública, desde el diseño de las políticas públicas, pasando por su ejecución y luego en su evaluación. Si la ciudadanía no incide efectivamente en lo que hace o no hace el Gobierno, el mandato constitucional queda solamente en el papel. Pero, además, el Gobierno debe ser responsable (responsiveness), en el sentido de rendir cuentas a la ciudadanía de su accionar, no sólo después de que hace, sino idealmente desde antes de empezar a hacer.

Bajo este marco general de referencia constitucional, es importante señalar que existen algunos conflictos en los cuales participa el Estado que se excluyen de este enfoque de conflictos públicos, como por ejemplo aquéllos en los cuales el Estado actúa como sujeto de Derecho Privado en relaciones contractuales con privados.

Esto tiene que ver con la diferencia esencial entre el Derecho Privado y el Derecho Público: mientras que el primero es regido por el principio de que para los particulares todo está permitido salvo lo que esté expresamente prohibido por ley, para los funcionarios públicos el principio opera exactamente en sentido contrario, pudiendo por lo tanto hacer única-

mente lo que les está expresamente determinado por la ley. Esta rigidez propia de la Administración Pública es una determinante fundamental de los conflictos públicos por cuanto limita de antemano el abordaje y manejo de estos conflictos.

Es importante mencionar en cuanto a la participación del Estado la necesaria distinción entre los conflictos en los que participa el Estado como sujeto de Derecho Privado, por ejemplo en materia contractual con sujetos privados, como podría ser la resolución o rescisión de un contrato, o algún conflicto en donde se ventile su responsabilidad contractual. En estos casos, operaría el modelo clásico de la mediación o conciliación, por ejemplo ante un Centro RAC privado.

Para efectos de este documento, no se tiene como objeto de reflexión este tipo de conflictos, sino solamente aquellos en donde el Estado es parte de un conflicto, pudiendo incluso ser su generador o pretendiendo ser facilitador, pero cuya contraparte es algún actor de la comunidad.

El aspecto medular por el cual las leyes sobre resolución de conflictos (mediación o conciliación) se tornan secundarias como marco jurídico de referencia al abordar conflictos públicos, tiene que ver principalmente con la naturaleza de los sujetos participantes y el objeto de las disputas. Así, en primer término, participa una entidad pública usualmente en una doble condición tanto de parte en el conflicto como de facilitadora de su solución, con importantes limitaciones de actuación desde el punto de vista de la disponibilidad (límites del principio de legalidad).

Pero además, y más importante aún, es que los conflictos públicos no suelen versar sobre materia típicamente patrimonial, ya que el eje del conflicto no versa sobre el Estado actuando como sujeto de Derecho Privado. Usualmente, los conflictos públicos se refieren a obligaciones públicas de hacer o no hacer derivadas de su potestad de Imperio.

Por ejemplo, si hace o no hace una obra pública, no así sobre el contenido patrimonial de la contratación administrativa en caso de que lo haga un sujeto privado (aunque sí se debata la conveniencia del precio). Esta obra pública, en sí misma, está fuera del comercio de los hombres y las mujeres (indisponible), y, en tal caso, si existe un contrato con una empresa privada para su construcción, el conflicto probablemente no sería sobre el contrato en sí mismo (regido por leyes de contratación administrativa o de concesiones), sino sobre la decisión pública que generó ese contrato. De ahí que lo

patrimonial, bajos estos supuestos, se convierte en un elemento accesorio o secundario, con sus propias reglas y dinámicas, según lo que establecen los principios y regulaciones de la contratación administrativa. Pero no será el eje central del conflicto, por no ser una materia disponible.

Esto significa que en los conflictos públicos el Estado actúa plenamente como entidad pública y en el ejercicio de sus potestades de Imperio y, por lo tanto, en condición de superioridad con respecto a los administrados. No actúa entonces como sujeto de Derecho Privado como cuando realiza contrataciones civiles (contratación de servicios profesionales) o mercantiles (adquisición de bienes y materiales para su operación). Un conflicto público no versaría entonces directamente sobre la cláusula indemnizatoria de un contrato, pero sí sobre los criterios de oportunidad y conveniencia de la Administración Pública a la hora de actuar.

En los conflictos públicos el Estado usualmente dialoga y negocia la conveniencia y forma de una política pública (potestades de Imperio), tanto en su diseño, ejecución y/o evaluación. Dialogará sobre si hacerlo o no hacerlo (y cómo), pero sin que la contraparte de la disputa, siendo privados (la comunidad), tenga pretensiones o aspiraciones de orden patrimonial derivados de una relación contractual. Eventualmente podría analizar aspectos de orden extracontractual como la responsabilidad derivada de su actuar negligente, por ejemplo, pero eso, en tal caso, lo haría en el marco de las reglas del juego existente y dentro de las competencias que establece el régimen legal aplicable.

En síntesis, en los conflictos públicos el Estado participa y negocia, cuando no facilita, sobre obligaciones públicas de hacer o no hacer (dar o no dar una concesión) derivadas de su poder de Imperio, que si bien puede tener consecuencias patrimoniales para el Estado, no es ese el objeto de la disputa. Por ello, las leyes de resolución de conflictos en sentido estricto no son de plena aplicación para los conflictos públicos, al tener un fundamento, en su sistemática, de orden patrimonial.

EL VALOR DEL ENFOQUE DE CONFLICTOS PÚBLICOS: UN RETO PARA LOS NUEVOS LIDERAZGOS DEMOCRÁTICOS

Las sociedades actuales exigen nuevos liderazgos democráticos. Y para ejercer liderazgo a través del conflicto, se debe ser valiente y visionario. Valiente para romper paradigmas y no autocomplacerse con una visión clásica

del principio de legalidad según el cual debe haber siempre un manualillo que me indique expresamente lo que debo y no debe hacer y cómo hacerlo. Valentía para interpretar no sólo el espíritu y el mandato implícito de la ley, sino además de los tiempos y las exigencias ciudadanas. Entender que las personas esperan un Estado más proactivo y anticipador, y no un Estado reactivo, anquilosado, burocrático, perezoso y timorato.

Quien decida incursionar en la facilitación de los conflictos públicos es, por sobre todo y más que un funcionario público, un pacificador, un constructor de paz, que no tiene miedo a enfrentar situaciones complejas e incluso donde existan dudas desde el punto de vista formal.

Pero además se ocupa tener visión y sentido de trascendencia. Es dejar de ver en pequeñito para ver en grande. Para trascender las posiciones y visiones individuales y así interpretar el sentir y las necesidades colectivas, puestas en perspectiva de bienes superiores de orden público y general. Como afirma Mark Gerzon (2006):

“There is no denying that the potential for dangerous, destructive conflict is real. How we choose to respond to this conflict is an act of leadership. We need a new model of leadership that puts conflict at the center, as an essential test of leadership. This [...] model [...] turns conflict into an asset, rather than a liability.” (p. 4)¹⁵

En esta nueva democracia que hoy vivimos, de Gobiernos Abiertos y con una ciudadanía cada vez más crítica y exigente, se requiere no sólo de nuevos liderazgos para superar los conflictos, sino además una institucionalidad pública más sensible y realmente disputa a utilizar mecanismos participativos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Los promotores y practicantes de la resolución de conflictos deben, en primer lugar, reconocer que toda acción que se desarrolle en tal sentido, es en sí misma un avance. Que las personas que por años han sido socializadas con formas adversariales y no colaborativas de manejar las disputas y tomar decisiones, no cambiarán sus conductas y percepciones por magia de una intervención puntual o de un curso de dos o tres días, por bueno que sea.

¹⁵ “No es posible negar que el potencial de peligro y destrucción del conflicto es real. Cómo elegimos responder a este conflicto es un acto de liderazgo. Necesitamos un nuevo modelo de liderazgo que posicione al conflicto en el centro, como una evaluación esencial de liderazgo. Este [...] modelo [...] convierte al conflicto en un activo, más allá de una desventaja” (p.4). Traducción libre.

Se debe ser paciente y reconocer que esta transformación individual toma tiempo. Y que, por eso mismo, no debe desistirse de cualquier intento encaminado a tales propósitos, sabiendo que simultáneamente se realizan otros esfuerzos, aunque no idénticos pero sí orientados hacia una visión similar. Y que, poco a poco y tarde o temprano, se irá desarrollando no sólo una masa crítica, sino además una colectividad cada vez más numerosa de promotores y practicantes, que lenta pero sostenidamente irán generando las condiciones individuales, culturales y finalmente institucionales para convertirnos en sociedades más pacíficas y democráticas.

Todo lo anteriormente dicho no debe verse o interpretarse como un desestímulo a las personas y organizaciones que deciden procurar la solución facilitada de los conflictos públicos. Muy por el contrario es más bien un llamado a la necesidad de enfrentar con instrumentales más versátiles este tipo de disputas, lo cual pasa en primer lugar por tener la conciencia del nivel de complejidad que se enfrenta.

Esta conciencia y realismo evitará que se caiga con facilidad en el pesimismo o la frustración, al reconocer que las intervenciones puntuales para facilitar la resolución de un conflicto público serán siempre y necesariamente apenas un paso en la dirección correcta, pero que no serán suficientes para superar los aspectos estructurales (culturales e institucionales) que la originan.

Por eso, el enfoque debería concentrarse en lograr que se dé una mejor comprensión de los procesos de construcción de la paz, los cuales suponen intervenciones sostenidas en el tiempo, que no están exentas de puntuales o dramáticos retrocesos, aun cuando en la mesa de negociación las partes deciden llegar a un acuerdo que parecía muy lejano, pero que al día siguiente cuando se les convoca para firmar el acuerdo ante los medios comunicación, sorpresivamente cambian de parecer y denuncian anomalías en el proceso de negociación, lo cual pudo deberse “únicamente” a la realización de una sola llamada que “tiró línea” para boicotear al acuerdo.

El camino hacia la paz no es fácil. Es sinuoso y muy complejo. Y seguramente no habría motivo para que fuera diferente. Depende de la determinación, convicción, valentía y determinación de las personas comprometidas con esta cruzada, que se haga realidad todos los días, de forma sostenida. Si se entiende que la paz es un proceso en construcción permanente, se adquiere una perspectiva trascendental vital para emprender adecuadamente cada conflicto.

Este es el reto de Centroamérica. Este es el reto, siempre complejo, de la paz.

REFERENCIAS

R. (2001). Acceso a la justicia y resolución alterna de conflictos en Costa Rica: la experiencia de las Casas de Justicia. San José, Costa Rica: Ministerio de Justicia y Gracia.

Arias S., R. (2008). Manual de Formación en Manejo Adecuado de Conflictos relacionados con la Tenencia de la Propiedad en Territorios ABRE. San José, Costa Rica: Funpadem.

Arias S., R. (2012). Reflexiones para el desarrollo de enfoques novedosos para abordar las conflictividades públicas por medio del diálogo y la resolución pacífica de conflictos: Experiencias desde Centroamérica. En: CRIES (2012), Pensamiento Propio. 36/37 Julio-Diciembre 2012 /Año 17.

Arias, R., Guillén, S. y Paniagua, F. (2011). Manual de Negociación Basada en Intereses. San José, Costa Rica: Funpadem.

Carpenter, S. y Kennedy, W. (2001). Managing public disputes: a practical guide for professionals in government, Business and citizen's groups. Nueva York, Estados Unidos: Jossey-Bass.

Corporación Latinobarómetro (2001). Informe Latinobarómetro 2011. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.

Gerzon, M. (2006). Leading through conflict. How successful leaders transform differences into opportunities. Estados Unidos: Harvard Business School Press.

Kriesberg, L. (2007). The conflict resolution field. Origins, growth, and differentiation. En: Zartman, William, ed. (2007). Peacebuilding in international conflict. Methods and techniques. Estados U