

## **Estrategias de Prevención de Conflictividad para los municipios de Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa**

0

---

Consultor: Víctor Alfredo León Gemell

Guatemala, 16 de mayo de 2013

## I. Antecedentes contractuales

Los Términos de Referencia del contrato de esta consultoría, relativos a este cuarto producto, especifican que (el consultor) “Será responsable de la formulación de la estrategia de prevención de conflictividad en los Municipios de Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa en coordinación con la Gerencia de Procesos y con el apoyo de los promotores y consultores territoriales del SNDP y de otras instituciones que trabajan con el PC Ventana en los municipios indicados.”<sup>1</sup>

## II. Antecedentes nacionales e institucionales

“Hicimos un análisis de la realidad y la conflictividad que hay en el país; buscamos rediseñar y convertir las estrategias en prevención y solución de conflictos”

Miguel Ángel Balcárcel  
Comisionado Presidencial  
Sistema Nacional de Diálogo

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20120522/pais/212542/>

“A partir de 2006, con el apoyo de la cooperación alemana (“GTZ”, en ese entonces) y el PNUD, se creó el “Sistema de Apoyo a la Transformación y Prevención de Conflictos”, conocido por sus siglas SATPC. Este sistema funcionó durante dos años a manera de proyecto piloto, y bajo la tutela de la Vicepresidencia de la República, en seis departamentos de Guatemala. Después del cambio de administración en el poder ejecutivo, el proyecto se dio por terminado...”<sup>2</sup>

1

Actualmente, la “Ventana Temática del sector sobre Construcción de Paz y Prevención de Conflictos del F-ODM” tiene 20 Programas Conjuntos (PC) sobre Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz (PCCP) en varios lugares del mundo, entre ellos, el PC Ventana de Construcción de Paz en Guatemala, orientado a la prevención de la violencia y el conflicto.<sup>3</sup>

Entre las conclusiones y recomendaciones fundamentales del estudio del F-ODM, están las siguientes:

<sup>1</sup> Términos de Referencia, Consultoría “Experto en Resolución de Conflictos y Diálogos Políticos”, Alcances de la consultoría.

<sup>2</sup> Carmen Ortiz, MA y Andrés Álvarez, MA: “Sistemas de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos: La experiencia del SATPC en Guatemala”. Revista 21 de la Universidad del Valle de Guatemala. Agosto, 2010.

<sup>3</sup> MDG AchievementFund: “Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz” – Resumen Ejecutivo

- “Propiedad local: Seguir las soluciones de los propietarios locales y el principio de “no hacer daño”. La propiedad local comienza al garantizar que las prioridades, las necesidades y los enfoques de consolidación de la paz se determinan en el ámbito local.
- Fomentar la confianza: los factores habilitantes en el enfoque del programa incluyen la extensión a las comunidades. El diseño de las iniciativas de desarrollo de capacidades y la selección de destinatarios, adaptados al contexto local y a los beneficiarios, también son imprescindibles. Las asociaciones de múltiples actores y el diálogo son esenciales. Garantizar que los programas creen mecanismos para reunir actores locales para el diálogo y la cooperación ayuda a consolidar la confianza y la cohesión social así como la resiliencia de las comunidades.
- Empoderar y fortalecer las capacidades de individuos, comunidades e instituciones es esencial para consolidar la paz. También es necesario centrarse en el nivel comunitario para aumentar la resiliencia en las instituciones locales y en la sociedad civil.”<sup>4</sup>

En la versión completa de este estudio del F-ODM<sup>5</sup> se señala que la prevención de conflictos tiene tres elementos interrelacionados: a) contribuir a las reformas institucionales de gobernanza requeridas para la gestión pacífica del conflicto y la prevención de conflictos violentos emergentes; b) la identificación de medios no-violentos de resolver la tensión y c) detener la propagación del conflicto.

De la misma manera, entre las conclusiones y recomendaciones relativas a la prevención de conflictos, se sostiene que las intervenciones del F-ODM (PC/Ventana de Paz, en este caso) no pueden por sí solas detener los conflictos o prevenir que no vuelvan a ocurrir, por lo que es crucial que ellos apoyen los esfuerzos nacionales en el fortalecimiento de las capacidades de prevención, incluyendo las capacidades nacionales para la mediación.<sup>6</sup>

2

### III. Marco Conceptual

La literatura sobre el tema de prevención de conflictos es amplia y variada. Puede afirmarse que no hay un consenso universal sobre el tema sino, más bien, tendencias y enfoques con distintos matices. La Fundación Berghof, por ejemplo, señala cuatro pilares fundamentales en cuanto a la prevención de conflictos<sup>7</sup>:

<sup>4</sup>Ídem. El subrayado es nuestro.

<sup>5</sup>MDG-F Thematic Studies “Conflict Prevention and Peace Building. Review of MDG-F Joint Programmes Key Findings and Achievements” (<http://on.mdgfund.org/Wp9tNi>)

<sup>6</sup>Ídem, pág. 33. El subrayado es nuestro.

<sup>7</sup>Berghof Foundation (ed.): Berghof Glossary on Conflict Transformation. 20 notions for theory and practice Berlin 2012 (Traducción libre de Víctor León)

- Identificación de situaciones que pueden resultar en violencia
- Reducción de tensiones manifiestas
- Prevenir que no se dé una escalada en tensiones ya existentes
- Eliminar las fuentes del peligro antes que ocurra la violencia

El propósito no es entonces negar los temas que están en juego en los conflictos, sino, más bien, encontrar maneras no violentas de abordarlos. Por esta razón, algunos operadores de conflictos prefieren hablar de “Prevención de crisis” o “Prevención de violencia”. Algunos métodos típicos de la prevención incluyen mecanismos de Alerta Temprana, mecanismos para la construcción de confianza o construcción de medidas de seguridad, diplomacia preventiva, mantenimiento preventivo de la paz y educación para la paz.

### 3.1 Avances en materia de prevención en América Latina

En Perú, donde la conflictividad social tiene bastantes similitudes con la guatemalteca, han conformado un Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, cuya principal herramienta es el Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART). En primer lugar, reconocen la doble dimensión del conflicto:

“Desde hace unas décadas, sin embargo, han surgido enfoques y corrientes que ven en el conflicto un potencial transformador, asumiéndolo como un signo de cambio y dinamismo propio de cualquier sociedad. En términos de orientación de políticas públicas, el conflicto permitiría visualizar los problemas subyacentes así como demandas postergadas y, por tanto, éstos no deberían dejarse de lado al momento de construir tales políticas.”<sup>8</sup>

Por otro lado, destacan la importancia del diálogo en la prevención:

“En esta perspectiva, si bien hay un elemento vital y transformador en los conflictos, se hace necesario evitar que estos desemboquen en situaciones abiertamente confrontacionales que desgasten el sistema y pongan en riesgo la gobernabilidad. En esta línea, se plantea la idea de prevenir los conflictos, no para evitarlos, sino para lograr desde el Estado construir canales que permitan abordarlos en una fase temprana, antes de su escalamiento y crisis, que en algunos casos pueden incluso desencadenar hechos de violencia.

---

<sup>8</sup>“Construyendo el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales”  
<http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki04.pdf> (página 7)

Uno de los mecanismos más importantes para el abordaje de la prevención operacional es el diálogo, proceso que permite un activo intercambio entre las partes, orientados al mutuo conocimiento, a indagar las motivaciones y posiciones de los protagonistas, cuyo fin último es incorporar la perspectiva del otro en la propia. Esto significa acercar posiciones, generar consensos y acuerdos mínimos entre los participantes. Si bien el diálogo puede entablarse cuando ya estalló un conflicto, en este momento resulta mucho más duro conseguir acuerdos, sobre todo si se han producido hechos de violencia.”<sup>9</sup>

Como se ha podido apreciar en el ejemplo del caso peruano, la prevención de conflictividad puede cubrir una amplia gama de acciones, desde enfoques micro (locales) hasta esfuerzos sistémicos a nivel nacional. Una estrategia local muy utilizada es la de la educación para la paz o, más específicamente, la de procesos de formación / capacitación en los temas de análisis, prevención, mediación, resolución y transformación de conflictos. Estas iniciativas locales pueden derivar en estructuras o procesos de prevención de la conflictividad a nivel local o municipal. Este tipo de iniciativas son las que se llevaron a cabo en esta consultoría en los municipios de Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa.

#### **IV. Estrategias de Prevención de la Conflictividad en Chiquimula, Cobán y Santa Lucía Cotzumalguapa**

##### **4.1 Lo implementado en los tres municipios**

4

Al inicio de esta consultoría (noviembre de 2012) ya existía una co-definición y planificación entre la COMUSE de Chiquimula y el SND para llevar a cabo dos eventos de formación / capacitación. Por un lado, un taller sobre “Formación de Mesas de Diálogo”, dirigido a miembros de la COMUSE y, por otro lado, un módulo / taller, en el contexto de un diplomado dirigido a miembros de la Policía Municipal de Tránsito de ese municipio. En ese sentido, este consultor, tomando en cuenta esta programación ya existente y, considerando los tiempos de la consultoría, optó por privilegiar la implementación de procesos formativos como una estrategia de prevención de la conflictividad.

Por supuesto que la realización de algunos talleres de capacitación no institucionaliza una estrategia de prevención de conflictos, pero sí contribuye al desencadenamiento de procesos que, eventualmente, pueden llevar a la institucionalización de estructuras de prevención. Para el caso de Chiquimula, por ejemplo, miembros de la COMUSE, capacitados en Formación de Mesas de Diálogo, tendrían el potencial de contribuir con la integración y formación de mesas de diálogo ante algún conflicto local latente, antes de que se llegue a la violencia. Policías Municipales de Tránsito, sensibilizados y capacitados en “Diálogo y Resolución de Conflictos” privilegiarán la comunicación asertiva y no-violenta en su desempeño laboral en

<sup>9</sup> Ídem, página 8.

el área urbana del municipio, contribuyendo así a una reducción de la conflictividad vial del área.

En Cobán, por el contrario, no había ningún evento planificado para ser coordinado con el SND. Sin embargo, fue el municipio que más solicitudes de capacitación requirió durante el tiempo de duración de la consultoría. A través del representante de la UPCV del municipio, se solicitaron cuatro eventos de capacitación; posteriormente, cancelaron uno de ellos y se llevaron a cabo cuatro talleres. Las(os) participantes fueron miembros de la COMUSE, funcionarios municipales, Policías Municipales de Tránsito, miembros de la Mesa Multisectorial y lideresas de COCODES de la periferia urbana del municipio.

En Santa Lucía Cotzumalguapa se logró co-definir con el Gerente Municipal un solo evento de capacitación, un taller sobre “Mediación de Conflictos”, de un día de duración, el que participaron algunos funcionarios municipales, PMT y líderes y lideresas de COCODES del municipio. Sin embargo, a pesar de que sólo se implementó un único evento, merece la pena destacar que fue uno de los más interesantes y bien aprovechados por las(os) participantes.<sup>10</sup>

#### **4.2 Importancia de la formación y capacitación en estrategias de prevención de la conflictividad**

La *Política de Prevención de la Violencia, la Conflictividad Social y el Delito del Municipio de Chiquimula* ratifica las ideas hasta ahora expuestas, esto es, señala entre sus herramientas la formación y capacitación de los actores involucrados en la línea de ir implantando un sistema de prevención:

“La política de **Prevención de la Violencia, la conflictividad social** y el delito del municipio de Chiquimula, es una herramienta que integra una serie de acciones que van orientadas a **prevenir la violencia mediante la gestión, formación, capacitación, y el fortalecimiento de los actores involucrados**; es decir, **pretende implantar un sistema de prevención** que se refleje en el territorio como lugar seguro, donde pueda ofrecerse a los ciudadanos las condiciones de menor exposición riesgo a la integridad física de las personas.

**Con la implementación y puesta en marcha de la presente política, el resultado debe ser un sistema de prevención** constituido y funcionando, donde quede establecida la infraestructura y los hábitos conductuales que propician una convivencia sana y pacífica entre las personas.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase la sistematización de Santa Lucía Cotzumalguapa en el segundo producto entregado.

<sup>11</sup> Política de Prevención de la violencia, la conflictividad social y el delito del Municipio de Chiquimula. Chiquimula, abril de 2012, pág. 1. Los énfasis en negritas son del consultor.



En esa línea, el PRODUCTO 2 de esta consultoría, la “Sistematización de los tres casos (Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa), sistematizó los procesos de diseño<sup>12</sup>, co-definición<sup>13</sup> e implementación de lo acordado en los términos de referencia del contrato y según la coordinación alcanzada entre las COMUSES de cada municipio.

Entonces, apoyar la creación o fortalecimiento de mecanismos de gestión / resolución de conflictos (construcción de capacidades locales<sup>14</sup>) se constituye también en una estrategia de prevención de la conflictividad.

No hay que olvidar, sin embargo, que Chiquimula, como los otros dos municipios del PC/Ventana, destacan en el país, más que todo, por sus problemas de violencia (homicidios y otros tipos de violencia) y no tanto por temas de conflictividad social:

En el país, 93 de cada 100 mil personas fueron víctimas de la violencia entre enero y junio de 2012, y los departamentos de Guatemala, Escuintla y Chiquimula registraron las tasas más altas de incidencia criminal; estos son los principales resultados de un análisis realizado con datos recopilados por la Policía Nacional Civil (PNC), por los que el Ministerio de Gobernación responderá con iniciativas de combate al crimen organizado y de prevención del delito en el segundo semestre del año.<sup>15</sup>

6

El único conflicto social que mencionó un Presidente de COCODE en el taller sobre “Formación de Mesas de Diálogo” es el viejo conflicto limítrofe que tiene Chiquimula con Zacapa, el cual está siendo atendido por otras instancias no municipales (Gobernadores, RIC, PGN<sup>16</sup>).

La penetración del crimen organizado es tan fuerte en Chiquimula que el mismo Ministerio Público está considerando cerrar su oficina en ese municipio:

“Hay una experiencia muy dura para la institución, pero que es elocuente. La Fiscalía contra la Narcoactividad de Chiquimula va a tener que ser clausurada. Tuvimos que procesar a un agente y a un

---

<sup>12</sup> Proceso mediante el cual se definen los objetivos, la agenda y la guía metodológica de un taller de capacitación.

<sup>13</sup> Proceso mediante el cual se dialoga con la(s) contraparte(s), se plantean los objetivos de la consultoría y se llega a un acuerdo acerca de cómo implementar el aporte del consultor a la prevención de la conflictividad en el municipio.

<sup>14</sup> Como el proyecto que impulsa Ventana de Paz en Nariño, Colombia.

<sup>15</sup> <http://lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes-y-entrevistas/163319-guatemala-escuintla-y-chiquimula-tienen-los-indices-de-criminalidad-mas-altos->

<sup>16</sup> <http://www.elzacapaneco.com/noticias-es.php?noticia=1888>

auxiliar fiscal, porque devolvieron unos precusores e incumplieron con la Ley. Además, se capturó a un piloto de la Fiscalía, que era informante de una estructura criminal.”<sup>17</sup>

Sin duda, el Gobierno Central y el Gobierno Local de Chiquimula tienen una ardua tarea en cuanto a prevención de la violencia en el municipio. Aunque la conflictividad social es baja, como ya se mencionó, eso no obsta para que el municipio considere la puesta en práctica de algunas estrategias de prevención de la conflictividad social.

Los primeros esfuerzos en esa línea, iniciados ya por el SND a través de la presente consultoría, han ido por la senda de la puesta en marcha de procesos de formación / capacitación en los temas de diálogo y resolución de conflictos. Este camino es una vía para la prevención de conflictos por lo que, en las recomendaciones, se propone intensificarla.

La propuesta acá planteada opina que la causalidad de la violencia y causalidad de los conflictos sociales tienen algunos factores en común, pero una diferencia básica. Los municipios seleccionados por PC / Ventana de Paz son violentos, más no conflictivos. Sin embargo, no se niega que entre la multicausalidad de la violencia en dichos municipios se encuentran algunas instancias fácticas de poder que tienen la capacidad de generar conflictividad social.

Lo medular de la prevención de la conflictividad sólo puede surgir de un esfuerzo colectivo total, Estado y Sociedad. Mucha de la conflictividad social hoy en día es el resultado de un aparato estatal que históricamente no ha podido responder a las demandas sociales del país. Ausencia de políticas públicas que apunten a las muy postergadas demandas de educación, salud, seguridad, etc.

7

En consecuencia, la raíz de la conflictividad social tiene una relación muy estrecha con las políticas de Estado o la carencia de las mismas. Incluso, algunas políticas públicas pueden contribuir a la conflictividad social cuando se quedan sólo a nivel de intenciones y no de resultados.

Mientras surgen esas deseadas políticas públicas, la transformación del conflicto, en su sentido negativo, el de la escalada, a diferentes niveles (local, regional, nacional), confronta al Estado de una manera sistemática. Y ante una oposición que estructura sus demandas con medidas de hecho que lesionan a otros sectores de la población, incluyendo el sector económico y la misma institucionalidad pública del Estado, sobresale como principal política

<sup>17</sup> “Fiscalías Municipales son más vulnerables” (<http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/04/07/fiscalias-municipales-son-mas-vulnerables>)



la de garantizar la gobernabilidad del país a través del uso de las fuerzas de seguridad. Es la situación actual de Guatemala, con estados de excepción focalizados o por regiones.<sup>18</sup>

Lo urgente pesa más que lo importante y, en consecuencia, el Estado tiene que privilegiar el esquema de seguridad, mientras se prepara una política pública de prevención de la conflictividad social sobre la base de políticas públicas que, con el apoyo social a través de la participación ciudadana, en un gran diálogo nacional, marquen la ruta del abordaje de las causas estructurales de la conflictividad social.

Por todo ello, la ruta de la educación para la paz sigue siendo una alternativa válida dentro de las posibles estrategias de prevención de la conflictividad que podrían ser aplicables hoy en día en Guatemala. Aunque algunos críticos puedan verla como una línea de trabajo de bajo impacto en la prevención y la transformación de los conflictos, la sensibilización y capacitación en estos temas es conveniente a nivel municipal, tanto en las COMUSE, como en los COCODES del municipio.

Esto es, precisamente, lo que se diseñó e implementó en esta consultoría, por lo que ahora se formula la propuesta de continuar en esta línea, con especial énfasis en los COCODES como grupos meta.

### **4.3 Sistema de Prevención: Importancia de la simultaneidad de acciones**

#### **4.3.1 El Espectro de Prevención**

El Instituto de Prevención ([www.preventioninstitute.org](http://www.preventioninstitute.org)) plantea el *Espectro de Prevención*, una herramienta que orienta las distintas clases de iniciativas integrales de prevención. Esta organización la ha utilizado para la prevención de la violencia sexual. Sin embargo, se considera que también puede dar algunas ideas acerca de las diferentes vías de implementación de actividades que apunten hacia la prevención de la conflictividad.

Aunque se trata de un esquema diseñado para cambios a gran escala, se centra primeramente en las personas, pero sin olvidar el contexto social general, incluyendo los sistemas de conflictividad que contribuyen a escaladas violentas de los conflictos. La propuesta sugiere, en consecuencia, un trabajo sistémico en el que, por la misma naturaleza sistémica de la conflictividad, obliga a trabajar simultáneamente en varios niveles.

---

<sup>18</sup> Estado de Excepción en municipios de Jalapa y Santa Rosa, 2 de mayo de 2013.

A continuación se presenta la herramienta, tal como la han aplicado en otros países para la prevención de la violencia sexual y que ilustra la descripción general de los seis niveles del espectro:

NIVEL DEL ESPECTRO		DEFINICION DEL NIVEL
<b>1</b>	Fortalecer los conocimientos y las habilidades individuales	Mejorar la capacidad de una persona para prevenir la violencia y promover la seguridad
<b>2</b>	Promover la educación comunitaria	Llegar a grupos de personas e individuos con información y recursos para prevenir la violencia y promover la seguridad
<b>3</b>	Educar a los profesionales	Informar a los profesionales que transmitirán las habilidades y los conocimientos a los demás, y serán ejemplo de normas positivas
<b>4</b>	Fomentar las redes y las coaliciones	Reunir a grupos y personas para objetivos más amplios y de un mayor impacto
<b>5</b>	Cambiar las prácticas organizativas	Adoptar reglamentos y establecer normas a fin de prevenir la violencia y mejorar la seguridad
<b>6</b>	Influir en las políticas y la legislación	Establecer leyes y políticas que respalden las normas para una comunidad saludable, así como una sociedad sin violencia

Aplicada a la prevención de la conflictividad social municipal, la herramienta podría tener la siguiente configuración:

	<b>Nivel del Espectro</b>	<b>Definición del nivel</b>
<b>1</b>	Fortalecer los conocimientos y las habilidades individuales	Formación / capacitación en educación para la paz, diálogo, resolución / transformación de conflictos.
<b>2</b>	Promover la educación comunitaria	Capacidad instalada en mediación de conflictos para las instancias municipales y sectores poblacionales (COMUSE y COCODES).
<b>3</b>	Educar a los profesionales	Programas de sensibilización sobre métodos alternativos de resolución de conflictos, dirigidos a maestras(os), líderes comunitarios, representantes de la sociedad civil, empresarios, etc.
<b>4</b>	Fomentar las redes y las coaliciones	Integración y formación de redes por la paz y la resolución pacífica de los conflictos, a nivel municipal.
<b>5</b>	Cambiar las prácticas (comportamientos) organizativas	Por ejemplo, formación de maestros sobre el acoso escolar entre estudiantes. Ferias de la Paz Juveniles, etc.
<b>6</b>	Influir en las políticas y la legislación	Diseñar proyectos de incidencia política a nivel municipal, para influir en las decisiones políticas de alto nivel sobre legislación y políticas públicas que aborden las causas estructurales de la conflictividad social.

### 4.3.2 Incidencia en la opinión pública local

Una propuesta de dos consultores del SND<sup>19</sup> considera que los procesos de diálogo político a nivel local pueden, asimismo, aplicarse en situaciones de prevención, alerta y en estado de crisis en la gestión de conflictos. La propuesta tiene como objetivo general: “Involucrar y formar a potenciales actores de la población como generadores de opinión pública que incidan a la gestión adecuada del conflicto, hacia el bien común, fomentando una cultura de diálogo y paz.” Para llevar a la práctica este propósito, proponen talleres de sensibilización y formación para líderes de COCODE donde las(os) participantes puedan vivir una experiencia dialógica, que les permita, justamente, valorar la importancia del diálogo en la prevención y la resolución de conflictos. Que los encuentros sean experiencias donde las(os) participantes puedan analizar conflictos de sus comunidades y aportar ideas de soluciones sostenibles a los mismos. De esa manera, este liderazgo local podría sugerir acciones concretas de prevención y resolución de conflictos que las(os) participantes consideren factibles y realizables.

Aunque esta propuesta va más en el sentido de seleccionar personas honorables entre los COCODES para que estos puedan mejor influenciar la opinión pública en la vía del diálogo y la construcción de la paz, la misma podría también ser adaptada a la puesta en marcha de procesos de generación de capacidad instalada en mediación de conflictos.

### 4.3.3 Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz

El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz también posee un enfoque sistémico, por lo que destaca la importancia de diseñar e implementar varios tipos de acciones al mismo tiempo. En el tema de la prevención, por ejemplo, habla de un “conjunto de medidas estratégicas” y, en cuanto a la participación ciudadana, menciona que “el desarrollo de las comunidades es la expresión más pura de la prevención”.

Dada la importancia de este Pacto en el contexto nacional y por su vinculación con la conflictividad social, debe destacarse acá algunos aspectos que en el mismo se señalan y que tienen relación con la prevención de conflictos.

En primer lugar, el Pacto define la prevención como el “...enfoque y conjunto de medidas estratégicas orientadas a contribuir en la disminución de la violencia, anticipándose al hecho, evitando que ocurra y enfocando la intervención en sus causas, no en la mitigación de sus efectos, para lo cual se inicia con un diagnóstico objetivo sobre problemas y

<sup>19</sup> Imery, César y Rosales, Juan: “Proceso de Diálogo y Transformación de Conflictos”, SND, 2012.

realidadesdeterminados.” Nótese desde aquí la relevancia que el Pacto le da al hecho de ir a las causas de los conflictos en un enfoque preventivo. Más adelante, el Pacto enfatiza que “...el desarrollo de las comunidades es la expresión más pura de la prevención, ya que si satisfacemos las necesidades reales de las mismas y mejoramos la calidad de vida de los grupos y las personas generaremos condiciones adecuadas para que no se desarrollen actos de violencia.”<sup>20</sup>

En el tema de la paz, el Pacto recuerda la importancia del diálogo y otras líneas de acción que podrían perfectamente encajar en el encuadre del espectro de prevención ya mencionado. El numeral 9.3.1.1, titulado “Diálogo”, afirma que todo conflicto parte del desacuerdo, de la contraposición de intereses y del rompimiento del diálogo. Y concluye diciendo que el fortalecimiento de esta capacidad de tolerancia, respeto y manejo de los disensos es elemental para lograr la armonía y la paz.

Por último, cuando el Pacto alude al Sistema Nacional de Diálogo, sugiere una serie de propuestas (Numeral 9.3.2.1) que empatan perfectamente con el planteamiento de esta consultoría. Entre otras acciones, el Pacto propone “establecimientos de centros de diálogo y mediación comunitaria, creación de microplataformas de diálogo y paz urbana, fortalecimiento de la capacidad de análisis e interpretación del conflicto y generar capacidades a nivel departamental y en las instituciones más vinculadas con la conflictividad que por su mandato les relaciona.”<sup>21</sup>

12

#### **4.3.4 Programa de Capacitación y Actualización Profesional (PCAP)**

Un producto de reciente elaboración en el SND es el Programa de Capacitación y Actualización Profesional (PCAP). Dicho programaya está diseñado e iniciará su ejecución en junio del presente año. El mismotendrá un enfoque en la prevención y resolución de conflictos y diálogo político, dirigido a las instituciones del Estado que atienden la conflictividad social según su propia dinámica y naturaleza, con el propósito de promover la cultura de diálogo y paz como forma de resolver de manera pacífica los conflictos, en un marco de corresponsabilidad.<sup>22</sup>

“Por su intencionalidad y finalidad, el PCAP puede visualizarse para ser desarrollado a nivel de gobernaciones, corporaciones municipales, COCODES, COMUDES, CODEDES y otras estructuras estatales que lo requieran puesto que son las primeras instancias que enfrentan la conflictividad debido a la naturaleza de sus actos y políticas, por lo que debe constituirse

<sup>20</sup> Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, numeral 9.1.1.6

<sup>21</sup> Ídem, numeral 9.3.1.1

<sup>22</sup> Propuesta: Programa de Actualización Profesional. GIZ / SND, 2013.

como una prioridad de Estado el prepararlos para ser copartícipes de los procesos de diálogo en atención a la conflictividad social que surja en las localidades.”<sup>23</sup>

De esta manera, el objetivo general del PCAP será el de contribuir con el desarrollo de las capacidades para prevenir, enfrentar y resolver la conflictividad social desde una perspectiva institucional estatal más amplia, a partir de procesos de construcción, reflexión autónoma y compartida sobre la práctica institucional del diálogo político como herramienta para prevenir y restablecer la paz y armonía social.

En este sentido, las instituciones u organizaciones que sean beneficiarias del PCAP generarán destrezas y aptitudes para el diálogo y la negociación, ya sea a nivel local o nacional. Otro de sus objetivos específicos será el de promover la sistematización de procesos, buenas prácticas y lecciones aprendidas.<sup>24</sup>

Como se puede apreciar, el SND tiene entre sus planes el apoyo a procesos de formación y actualización de personal de la institucionalidad pública que tiene que ver con el abordaje de la conflictividad social en el país.

## V. Conclusiones

13

### 5.1 Procesos de formación / capacitación como estrategia de prevención de la conflictividad.

Se ha señalado ya que pueden darse una amplia gama de estrategias de prevención de la conflictividad. Desde esfuerzos pequeños hasta iniciativas nacionales más complejas como la del diseño e implementación de sistemas de alerta temprana (y respuesta temprana) a nivel nacional. Se considera, sin embargo, que otras iniciativas, de apoyo en potenciación de competencias, a nivel individual y organizacional, pueden contribuir a la prevención de la conflictividad social en el municipio. Son un elemento clave en la transformación de la conflictividad. Se trata de potenciar las competencias dialógicas de las autoridades municipales y, al mismo tiempo, las de la población organizada legalmente en COCODES.

### 5.2 Conflictividad social en Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa

Como ya se ha mencionado, se considera que la conflictividad social en Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa es relativamente baja en comparación con otros departamentos /

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.



municipios del país. Ello no implica que no sea necesario diseñar e implementar sistemas de abordaje de la conflictividad social a nivel local, municipal. En ese sentido, se recomendará al SND que las instancias de autoridad local municipal y COCODES puedan ser consideradas como participantes en el PCAP.

### 5.3 Transformación sistémica de la conflictividad social.

La conflictividad social es un fenómeno político, social, económico, ambiental, sociológico y, seguramente, en el que intervienen otras variables más. Es un *Sistema Adaptativo Complejo*, que es otra forma de aludir a su “multi – causalidad”. Para incidir en un sistema hay que buscar los mejores posibles puntos de apalancamiento para contribuir a su transformación. Se trata, nada menos, de transformar un sistema de conflictividad social violento que demanda el replanteamiento político del Estado mismo y, al mismo tiempo, demanda cambios culturales a gran escala.

Ante este tipo de sistemas, es imprescindible actuar desde varias perspectivas o puntos de entrada. En los sistemas de conflictividad social interviene el individuo, el grupo, la organización social, el liderazgo espontáneo y muchas variables más.

Hay que considerar: *Actitudes, comportamientos, estructuras y procesos*. Se le ha apostado a la transformación de variables en el ámbito de las *actitudes y comportamientos* (transformación personal). Si las COMUDE y, o COCODES llegaran a generar *procesos* locales de diálogo y negociación política para la prevención de la conflictividad social, se podría decir que se estaría potenciando la posibilidad de definir una *estructura* institucional para el abordaje de los conflictos. Se tornaría ya una estructura cuando al interior de ese tipo de instancias quedase institucionalizado un equipo de trabajo para la formación de mesas de diálogo para la prevención, resolución y, o transformación de los conflictos a nivel municipal.

El enfoque sistémico recuerda que, para transformar un sistema, no hay que dejar de lado una de las estructuras básicas del mismo, que, en este caso, resulta ser, entre otros factores, el “modelo mental” de los actores en juego. Factores como la ideología, el etnicismo y otros sistemas de valores inciden ocasionalmente en las negociaciones políticas.

Los valores no son negociables, sostienen algunos. En consecuencia, dada la complejidad de tareas, enfoques y abordajes posibles para la prevención de la conflictividad social, hay que buscar puntos de apalancamiento para iniciar pequeños cambios que, eventualmente, incidan en cambios culturales de mayor envergadura. Uno de estos es la formación / capacitación en temas de diálogo y no violencia para la resolución de conflictos.

Otras características de la transformación sistémica de conflictos son las siguientes:

“Las ventajas principales de interpretar cualquier conflicto violento como un sistema y actuar de manera sistémica incluye lo siguiente:

- Ayuda tanto a actores externos como internos a reflexionar mejor acerca de la complejidad de los sistemas de conflictos y sus respectivos sub-sistemas. Por un lado, la definición de las fronteras del sistema y la habilidad para ver los elementos del sistema, sus combinaciones e influencias mutuas facilitan el desarrollo de una comprensión más profunda del conflicto y sus dinámicas. Esta es la idea de que “un sistema es más que la suma de sus partes”. Por otro lado, la necesaria simplificación de la complejidad del conflicto violento permite la identificación de intervenciones viables.
- Dada la naturaleza holística de abordajes sistémicos, la transformación sistémica de conflictos puede servir como un punto de referencia común para actores diversos e iniciativas diversas, por ejemplo, en el análisis del conflicto y en la planificación e implementación de actividades orientadas a la transformación de conflictos, fomentando así una mayor coherencia y complementariedad.
- Ayuda a generar hipótesis sobre las intervenciones más eficientes y efectivas dentro del sistema del conflicto.
- La transformación sistémica de conflictos pone énfasis en procesos de cambio y recursos dentro del sistema del conflicto, así como facilita la identificación de actores internos relevantes y ayuda a delinear mejor las contribuciones y roles de instituciones externas.
- Principios guías, tales como “multi-parcialidad” e inclusividad, son operacionalizados sobre la base de una comprensión sistémica de conflictos, por ejemplo, iniciando e institucionalizando redes de recursos para todas las contrapartes claves, procesos de diálogo multi-partes y/ u otras estructuras de apoyo a la paz.”<sup>25</sup>

## VI. Recomendaciones

- 6.1** Al Sistema Nacional de Diálogo. Que, en la planificación del PCAP, considere la posibilidad de participación de COMUSES y, o COCODES de los municipios de Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa. De tal forma, podría crearse capacidad instalada de capacitación en la COMUSE, por un lado, y en los COCODES, por el otro. De esa forma, la COMUSE podría instalar mesas de diálogo cuando un conflicto latente así lo ameritase y la capacidad instalada entre algunos miembros de los COCODES

---

<sup>25</sup> “Transformación Sistémica de Conflictos: Algunos Principios Guía”. Berghof Foundation for Peace Support, 2007. Resumen libre de “Systemic Conflict Transformation, Guiding principles for practitioners and policy makers working on conflict, BFPS 2006; traducción por Victor Alfredo León Gemell, Guatemala, y Barbara Unger, Berlin, Alemania.

aumentaría la participación ciudadana en la prevención de conflictos de bajo impacto, contribuyendo, de paso, a la no judicialización de procesos.

- 6.2 A los Alcaldes, COMUSE, COMUDE y COCODES de los municipios de Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa. Sugerirles la creación de una infraestructura de paz en sus municipios, con capacidad instalada para la prevención y mediación de conflictos sociales. Para ello, convocar la participación ciudadana local y buscar sinergias institucionales –públicas, privadas o internacionales- para la puesta en marcha de procesos formativos en materia de diálogos políticos y prevención, resolución y transformación de conflictos.
- 6.3 Al Programa Conjunto Ventana de Construcción de la Paz. Recomendarles que compartan los resultados de la evaluación del programa con las instituciones que, de una u otra manera, han participado y, o han sido beneficiados del mismo. Esto para evaluar los impactos o resultados del programa, así como para obtener retroalimentación de este tipo de procesos y reflexionar críticamente sobre la sostenibilidad de los mismos.