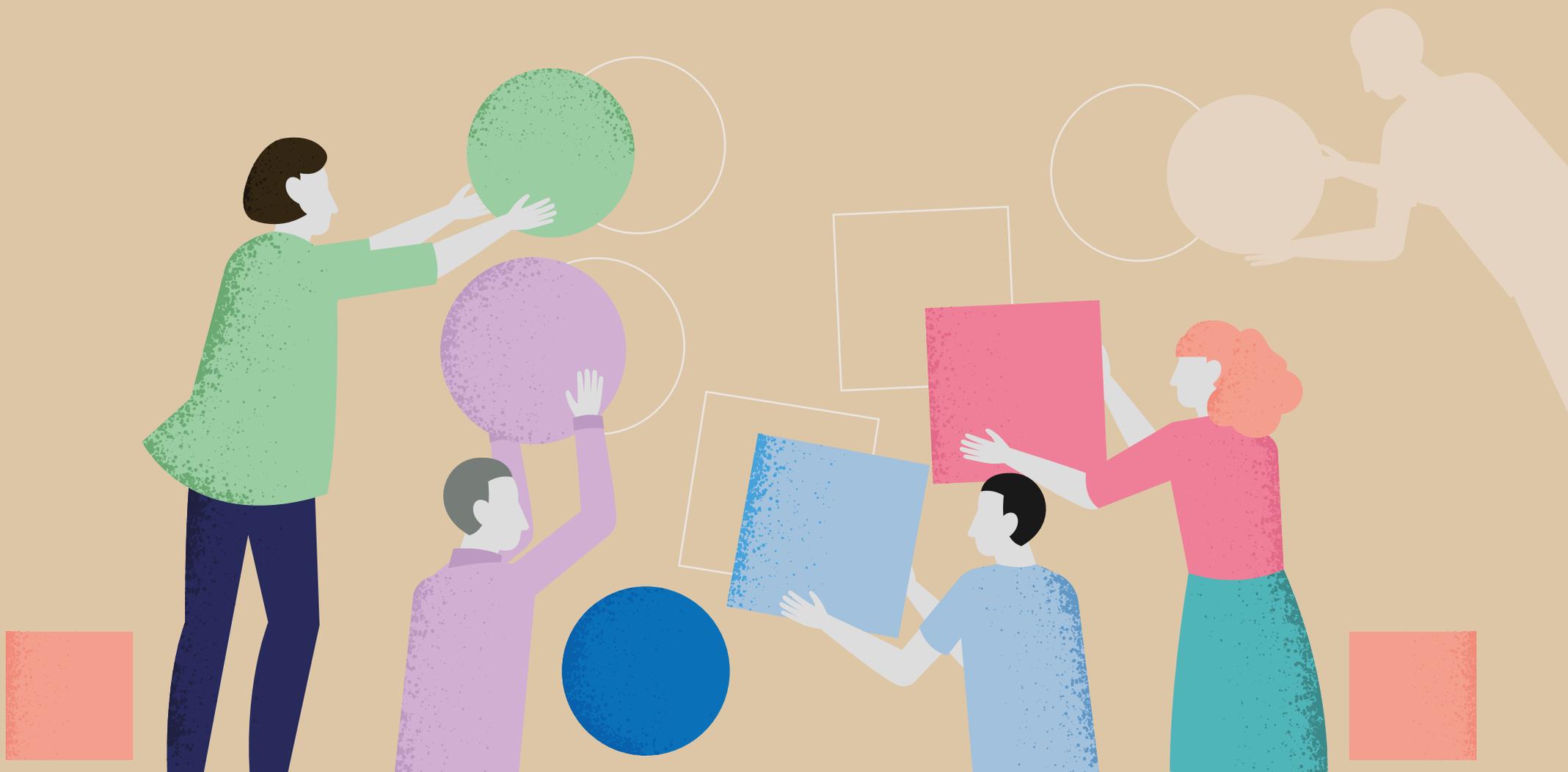


Guía del *ombudsperson* para la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales



Defensoría
del
Pueblo
San Carlos de Bariloche



PFDC MPF
Procuradoria Federal
dos Direitos do Cidadão
Ministério Público Federal



Defensoría
del
Pueblo



DEFENSOR
DEL PUEBLO
República Dominicana



ÍNDICE

PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	6
I. OBJETIVO	10
II. EL ROL DEL <i>OMBUDSPERSON</i> EN EL CONTEXTO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL.....	10
III. PRINCIPIOS	14
IV. FUNDAMENTOS	16
V. DEFINICIONES CONCEPTUALES	17
VI. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ABORDAJE DE LOS CONFLICTOS SOCIALES.....	21
VII. ROLES Y MODALIDADES DE INTERVENCIÓN.....	27
VIII. HERRAMIENTAS.....	34
1. RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS PARA EL DIÁLOGO.....	34
2. RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS PARA LOS SISTEMAS DE ALERTA Y RESPUESTA TEMPRANA Y MONITOREO	48
IX. BIBLIOGRAFÍA	57

Acrónimos

ALyC - América Latina y el Caribe

CIDH- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

DDHH- Derechos Humanos

FIO- Federación Iberoamericana del *Ombudsperson*

LGTBI- Lesbianas, Gais, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales

OSC- Organizaciones de la Sociedad Civil

SART- Sistema de Alerta y Respuesta Temprana

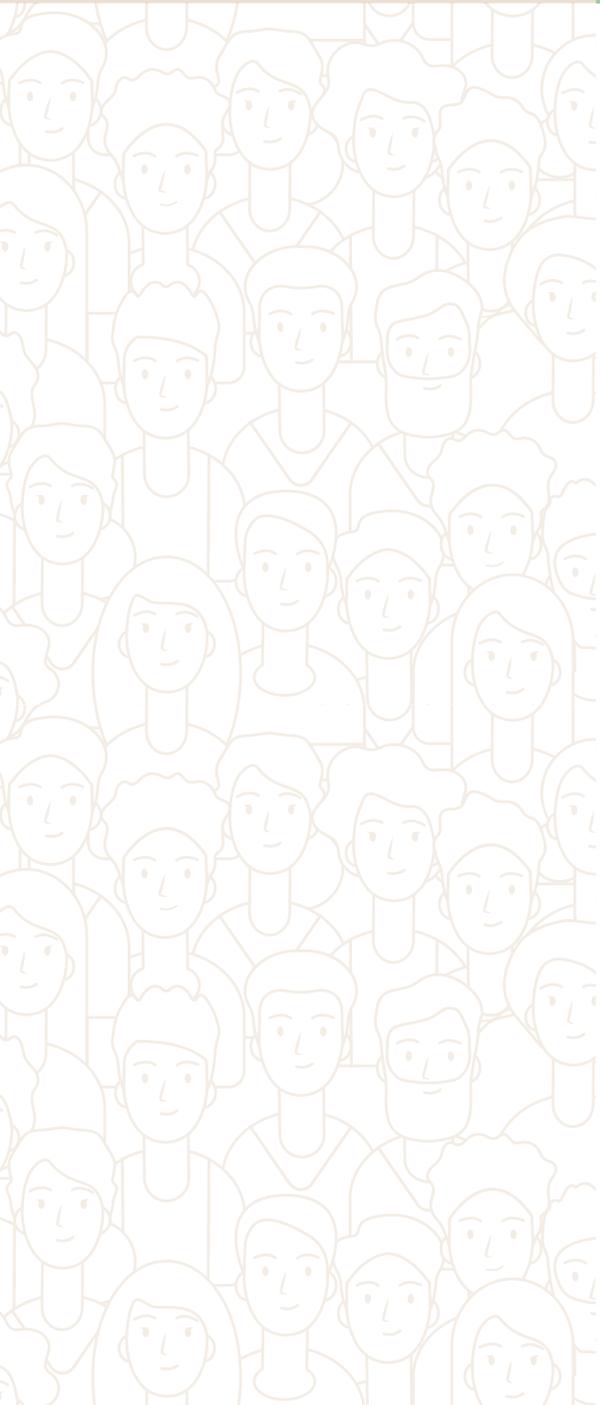
Prólogo

La Federación Iberoamericana del *Ombudsperson* (FIO) está integrada por defensores del pueblo, procuradores, proveedores, “raonadores” (razonadores), comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos, a nivel nacional, regional, autonómico o provincial. Parte fundamental de su misión, consiste en promover la investigación, el intercambio y la reflexión en torno a buenas prácticas de intervención entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), con el fin de fortalecer los aprendizajes alrededor de la prevención y la protección de los derechos humanos.

Uno de los grupos temáticos más destacados de la FIO, es el de conflictos sociales, creado en la XII Asamblea General Ordinaria, celebrada en Lima – Perú el 23 de noviembre de 2007, el mismo que fue reactivado en el 2021, en la XXV Asamblea General en Santo Domingo – República Dominicana, y ha dedicado sus esfuerzos a formular propuestas y aportes acerca del desarrollo de herramientas para prevenir y actuar ante los conflictos sociales. Las reflexiones de este grupo parten de tomar en cuenta las dinámicas de conflictividad social que viene experimentando la región, lo cual plantea un importante desafío a las INDH, que les permita actuar de forma oportuna frente a los conflictos, buscando prevenir su escalamiento, además de facilitar e impulsar diálogos transformadores que logren acuerdos desde la garantía y el respeto de los derechos humanos.

En este marco, para la FIO es de la mayor importancia, presentar, la *Guía del ombudsperson para la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales*, la cual recoge los aportes y experiencias de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe, Argentina, la Procuraduría Federal dos Dereitos do Cidadão, Brasil, la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, la Defensoría del Pueblo de Panamá, la Defensoría del Pueblo de Perú, la Defensoría del Pueblo de la República Dominicana, la Defensoría de los Vecinos y Vecinas de Montevideo Uruguay, la Defensoría del Pueblo de Venezuela y Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Para estos efectos se contó con el apoyo de la cooperación alemana/GIZ, la cual contrató una consultoría, a cargo de la Doctora Eliana Spadoni, que aplicó una serie de entrevistas y desarrolló un taller con los integrantes de las INDH mencionadas, obteniendo como resultado este valioso documento.

La *Guía del ombudsperson para la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales* es una herramienta que brinda luces a los defensores y defensoras, sobre los principios que guían su misión en escenarios de conflictividad social. Así mismo, aporta conceptos y nociones clave para la intervención, especialmente al suministrar pautas en situaciones de escalamiento de las manifestaciones y protestas, o allí donde se pongan en riesgo los derechos de los manifestantes o de personas que no hacen parte de estas expresiones sociales. Así mismo, aporta elementos para la promoción de espacios de diálogo y la transformación de estos conflictos.



En general, la “Guía”, orienta a los funcionarios y funcionarias de las INDH, de manera que puedan intervenir en cada etapa de la conflictividad social. Para ello, brinda pautas y elementos generales que pueden ser adaptados a cada contexto y a las necesidades concretas de intervención, con la posibilidad de que estos se desarrollen en forma especializada en cada ámbito institucional, a través de protocolos y cartillas de trabajo, entre otros.

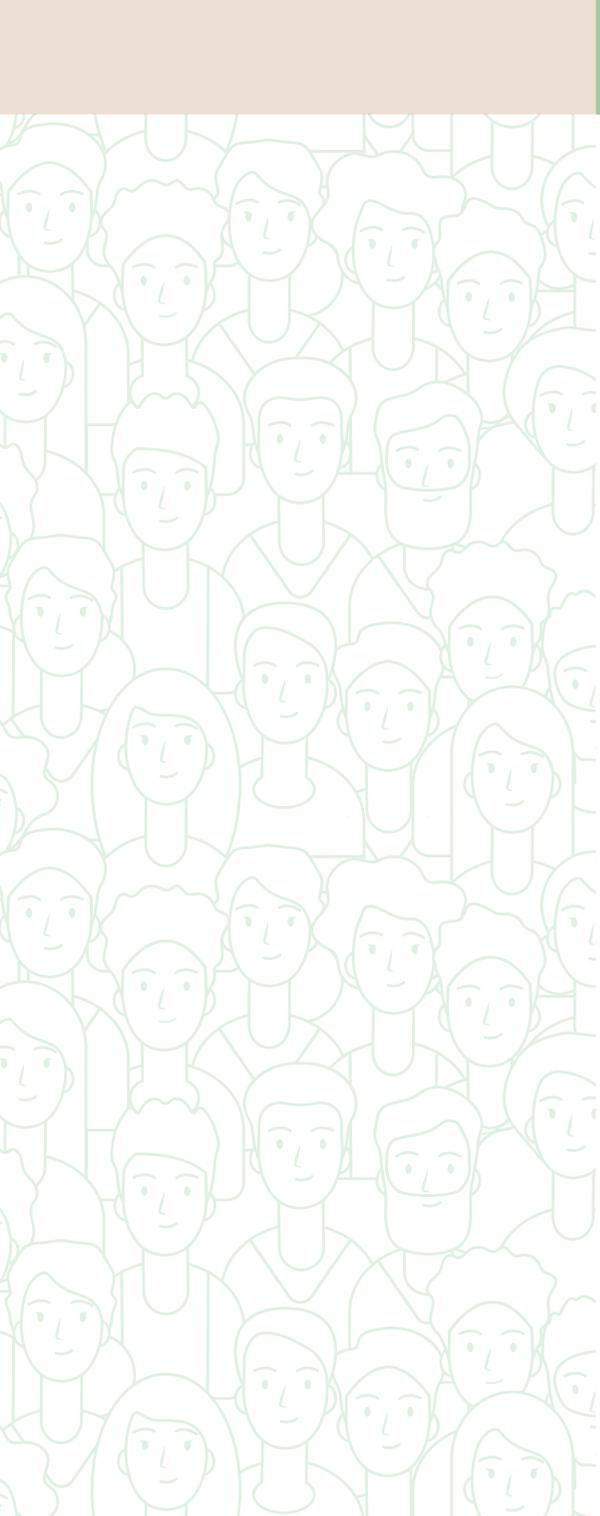
Se destacan de manera particular los siguientes aspectos de la Guía, los cuales contribuyen a fortalecer el conocimiento y el trabajo en campo que desarrollan las INDH frente a la conflictividad social. En primer lugar, en lo relacionado con pautas para la formulación de estrategias para la prevención del escalamiento de conflictos y protestas, los cuales orientan acerca de cómo anticiparse a estos, desde el análisis de las causas y factores estructurales, así como desde el estudio de variables próximas o coyunturales. En segundo término, herramientas y conceptos que les permiten a los funcionarios/as, gestionar conflictos sociales manifiestos de manera que les sea posible manejar distintos tipos de crisis y encontrar soluciones desde un enfoque de respeto y garantía de los derechos humanos. Finalmente, en lo relacionado con el seguimiento a la evolución de los conflictos, identificando los distintos tipos de conflictividad y las etapas de estos, para saber cuándo y cómo intervenir.

En las distintas etapas de la conflictividad, esta Guía se constituye en un instrumento clave, pues brinda herramientas e instrumentos para actuar, permitiendo a la INDH identificar y asumir el rol que le corresponde a cada etapa. En materia de prevención, ofrece principios y objetivos claros en aspectos como los sistemas de alerta y respuesta temprana, el acompañamiento a la protesta social y la sensibilización y fortalecimiento de los actores sociales en materia de prevención del escalamiento de la conflictividad, desde un enfoque de derechos humanos.

En lo referente al rol de gestión que deben asumir las INDH en los escenarios de conflictividad social, la Guía propone pautas en materia de mesas de diálogo, defensa legal, intermediación y manejo de crisis y atención de consecuencias humanitarias.

Por último, en lo relacionado con el rol de transformación y seguimiento a acuerdos, nuevamente retoma y brinda pautas para la promoción de mesas de diálogo en clave de seguimiento al cumplimiento de acuerdos; educación para la paz, incidencia legislativa y en política pública, así como, pautas para la investigación y diagnóstico de contextos de conflictividad social.

Se destaca especialmente de la Guía, la contribución general que hace a las INDH en su rol como organismo de control del Estado, para la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales, desde un enfoque de derechos humanos, en un marco de promoción del respeto y fortalecimiento de los valores democráticos y de la construcción de sociedades más justas y equitativas.



Le damos la bienvenida a este importante guía y pautas, puesto que fortalece la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias entre las instituciones que hacen parte de la FIO, contribuyendo de manera activa con valiosos conocimientos y reflexiones sobre uno de los asuntos de mayor actualidad y vigencia en Iberoamérica, como es el incremento de la conflictividad social y los fenómenos y problemáticas asociados a esta.

Los conflictos sociales, su prevención y transformación, son un asunto priorizado en el plan de trabajo 2023-2025 de la presidencia de la FIO, como un problema de toda la región iberoamericana. Por tanto, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos deben contar con herramientas que les permitan aportar en la construcción de espacios de diálogo. Esta Guía, sin lugar a dudas, apunta a ese especial propósito, en el que debemos continuar profundizando.

Quiero terminar expresando mi agradecimiento a las INDH de Iberoamérica que participaron activamente en la elaboración de esta Guía; al doctor Josué Gutiérrez Córdor, Defensor del Pueblo del Perú, y especialmente al doctor Rolando Luque Mogrovejo, defensor adjunto en materia de conflictos sociales y gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo del Perú, por el liderazgo que ha tenido del grupo que permiten hoy poder presentar este documento; a la cooperación alemana para el desarrollo, en cabeza de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, quienes, a través del Proyecto Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos (MinSus), han contribuido a este proceso de construcción colectiva, de intercambio productivo y de aprendizaje permanente.

Carlos Camargo Assis

Presidente de la Federación Iberoamericana del *Ombudsperson*-FIO

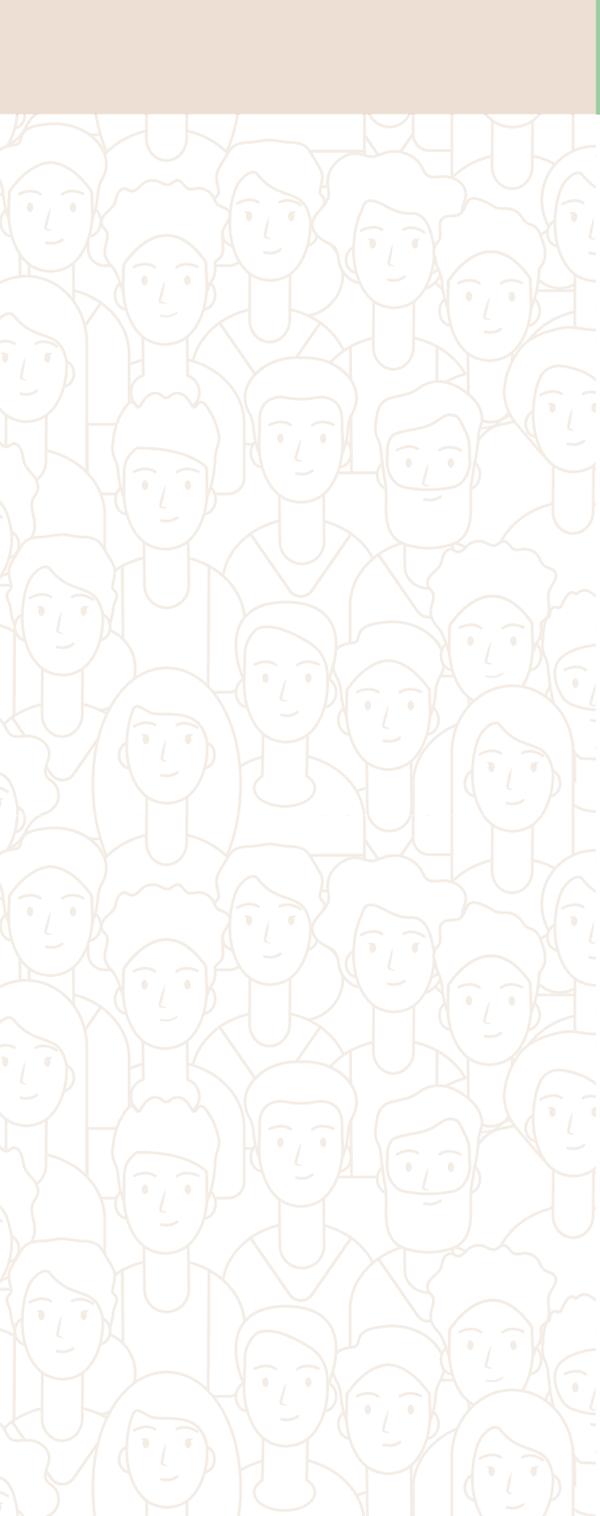
Presentación

La conflictividad social es uno de los campos más complejos y desafiantes en los que el *ombudsperson* ha ingresado a lo largo de su historia. No se trata de la queja o el pedido por mala administración o afectaciones a derechos fundamentales, sobre lo que hay una larga tradición. Tampoco es la acción judicial para garantizar derechos, o los *amicus curiae* para colaborar con las cortes, o las investigaciones sobre la implementación de políticas públicas en las que se hacen recomendaciones de fondo.

Todo esto puede estar presente en el conflicto social, pero hay algunas notas en este tipo de intervención que marcan la diferencia: los hechos no pueden ser vistos solo desde el Derecho, sino también desde las ciencias sociales, la ciencia política, la teoría de conflictos, etc. Se hace necesario ahondar en las relaciones entre los actores, y valorar el contexto y la historia del conflicto. Hay un sentido de urgencia en la intervención del *ombudsperson* porque son casos que trascienden al espacio público y se expresan bajo formas diversas de protesta, y ésta trae implícita la posibilidad de violencia. Además, se debe tener en claro que apostar por el diálogo implica favorecer una solución negociada entre las partes que deberá prevalecer frente a un pronunciamiento del *ombudsperson*. Desde luego los acuerdos deberán estar homologados con los derechos fundamentales para evitar convalidar ilegalidades.

Pero hay algo más: el *ombudsperson* deberá cautelar que el espacio de diálogo que se abre como una oportunidad pacífica y colaborativa de búsqueda de salidas a los problemas tenga y mantenga la mayor legitimidad posible. Entonces rodeará el espacio -en confluencia con los otros actores- de garantías de participación en condiciones de igualdad, transparencia y acceso a la información sobre los hechos del conflicto, los marcos normativos e informes técnicos; y vigilará que se respeten reglas básicas de trato personal e institucional, y de cumplimiento de acuerdos. Habrá de tener, asimismo, un celo especial en relación con la protección de los derechos humanos, procurando que sean vistos como referentes de los análisis y las negociaciones.

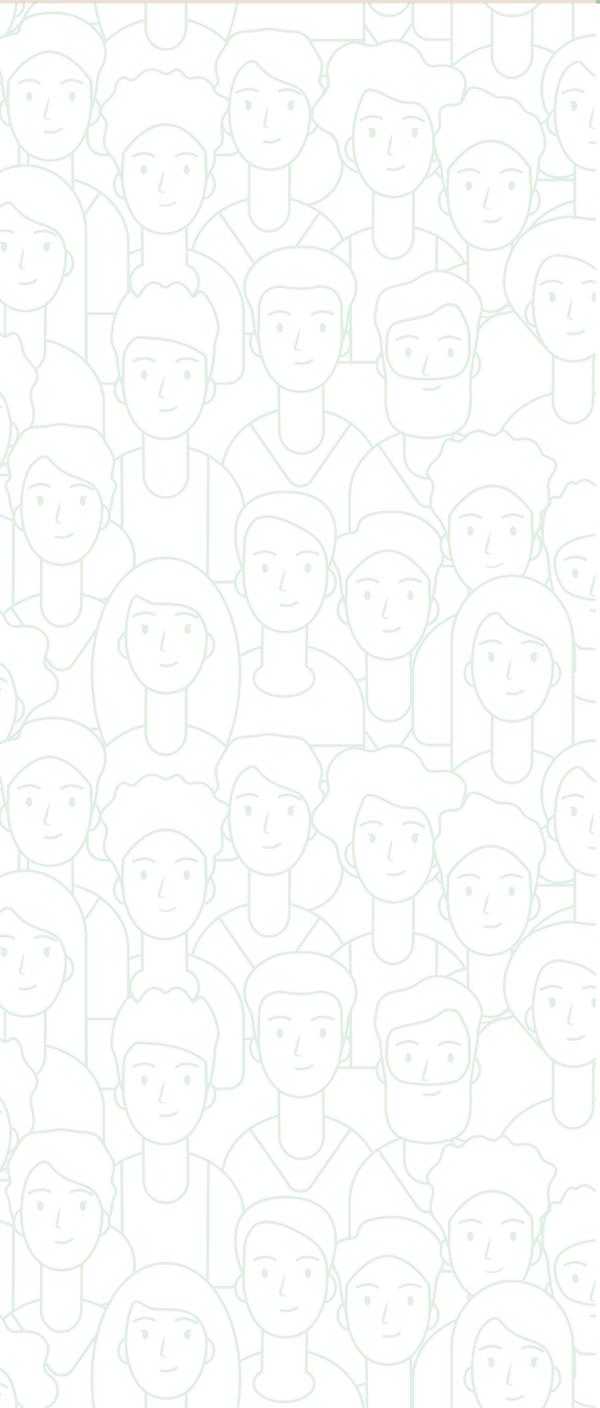
Como puede observarse, el punto de partida es el reconocimiento de que las sociedades se desenvuelven entre el conflicto y el consenso, y que en ese trance hay intereses, creencias, necesidades o derechos que se tensan con un alto riesgo de producir desenlaces violentos. El *ombudsperson*, entonces, fiel a su tradición pacificadora y dialogante, y al necesario oficio de descifrar a diario la realidad que pisa, no evitará o eludirá los conflictos sociales, sino que los racionalizará y procurará conducirlos por la vía de la ley y el diálogo.



Consciente de esta complejidad se abrirá a otras disciplinas del conocimiento para comprender las dinámicas sociales, las luchas políticas, la estructura económica, la diversidad cultural, las emociones individuales y colectivas, las políticas de reconocimiento, las distancias históricas entre sectores de una misma sociedad, etc. Una realidad que exige ampliar la mirada sobre las fronteras de su mandato e incorporar en su desempeño un instrumento que le permita prevenir, gestionar y transformar conflictos sociales y de ese modo defender derechos, fortalecer las instituciones de la democracia, contribuir a generar oportunidades de desarrollo, y afianzar una cultura de diálogo y paz.

¿Tiene el *ombudsperson* alguna ventaja comparativa en este campo? Varias. Es una institución autónoma, lo que le permite actuar conforme a su mandato, sin subordinación alguna a otra institución. Esa autonomía la hace más confiable, más libre en sus deliberaciones, en un escenario caracterizado por presiones de diversa índole y posibles manipulaciones. Otro elemento favorable es la flexibilidad de sus actuaciones, no está sometido a procedimientos rígidos lo cual es una ventaja en el terreno del conflicto que demanda una interacción muy intensa con organizaciones sociales, entidades estatales, empresas, medios de comunicación, etc. El conflicto suele tomar rumbos imprevistos y se requiere una institución con capacidad de maniobra sobre la marcha. Es destacable, igualmente, su reconocida vocación dialogante; el *ombudsperson* juega por delante la carta de la persuasión para crear condiciones mínimas de diálogo en circunstancias en las que predominan las conductas desconfiadas y agresivas. Y, por último, observamos en las oficinas del *ombudsperson* de Iberoamérica una presencia territorial significativa que facilita el conocimiento de realidades distantes de los centros de decisión, y asegura una mayor proximidad al ciudadano.

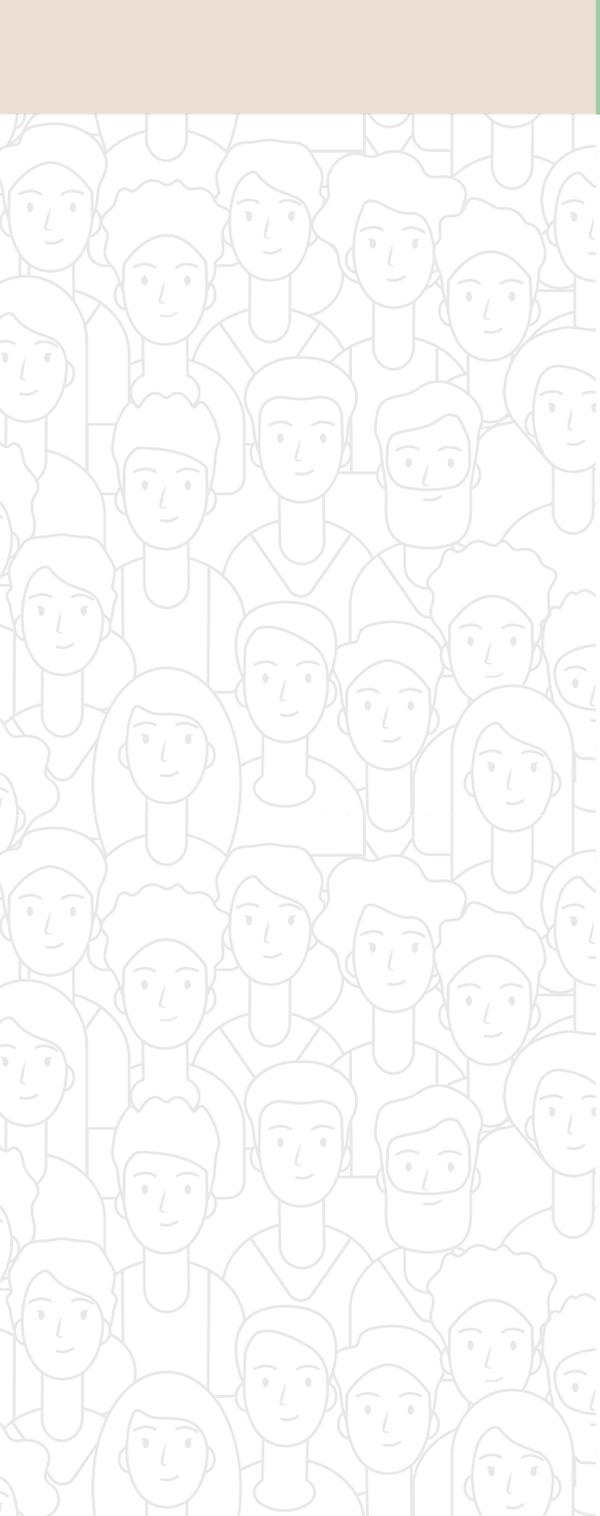
Si tuviera que graficar la actitud del *ombudsperson* diría que tiene un pie en la reflexión y otro en la acción. Necesita proveerse de conceptos, explicaciones, teorías, modelos para comprender las variadas y a menudo intrincadas realidades en las que interviene. Pero, a la vez, busca dotarse de un instrumental que guíe sus actuaciones con unos mínimos de precisión, teniendo en cuenta la velocidad con que se mueven los hechos y el conocimiento sobre ellos, las influencias públicas provenientes de las redes sociales, el decaimiento de algunas certezas políticas sobre la democracia, los enormes poderes instalados en los mercados, lejos del control ciudadano, y más.



Esta combinación de teoría y praxis, de visión y ejecución, de puente entre los conceptos y las acciones que representan los instrumentos de prevención y gestión de conflictos sociales, garantiza que un defensor de derechos humanos puesto en el escenario de un conflicto social sepa que cuerdas tocar, en qué momento hacerlo y con qué finalidad. Tener a la mano una herramienta que acompañe al *ombudsperson* durante los “enredos, pleitos y problemas” que halla a su paso es de una utilidad impagable. Le recordará -si hiciera falta- los principios que inspiran su trabajo y que marcan el sentido ético de sus actos; le proporcionará definiciones que le ayudarán a darle contenido a su discurso en una comunidad de hablantes heterogénea; le aportará pautas específicas sobre qué hacer y cómo hacerlo en situaciones emergentes como las manifestaciones violentas, el uso desproporcionado de la fuerza; o la posibilidad de abrir espacios de diálogo, o de darle protección jurídica a personas cuyos derechos han sido vulnerados o están amenazados, o la atención humanitaria a personas impactadas en su salud o su integridad física.

La “Guía del *ombudsperson* para la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales” tiene este propósito, servir de orientación al personal de nuestras instituciones nacionales de derechos humanos para intervenir oportuna y eficazmente en los conflictos sociales. Por la amplitud de sus conceptos e indicaciones podrá ser adaptada a la realidad y necesidades de cada país y cada institución, o inspirar la elaboración de protocolos especializados por tipo de conflicto.

Si bien los estudios sobre la conflictividad social tienen notables avances, sigue siendo una disciplina en formación, alimentada por una intensa práctica en todo el mundo; y una materia cambiante conforme se desenvuelven las sociedades, los estados, la cultura y los mercados. Uno de esos *practitioners* es el *ombudsperson* que en los últimos veinte años ha hecho su particular contribución a este tema. Hoy contamos con oficinas especializadas en varias defensorías, procuradurías, comisiones, etc., personal capacitado en todos los aspectos del conflicto, desde monitorear para recoger información de calidad, hasta gestionar el cumplimiento de los acuerdos, pasando por el exigente papel de facilitar o mediar en un conflicto social.

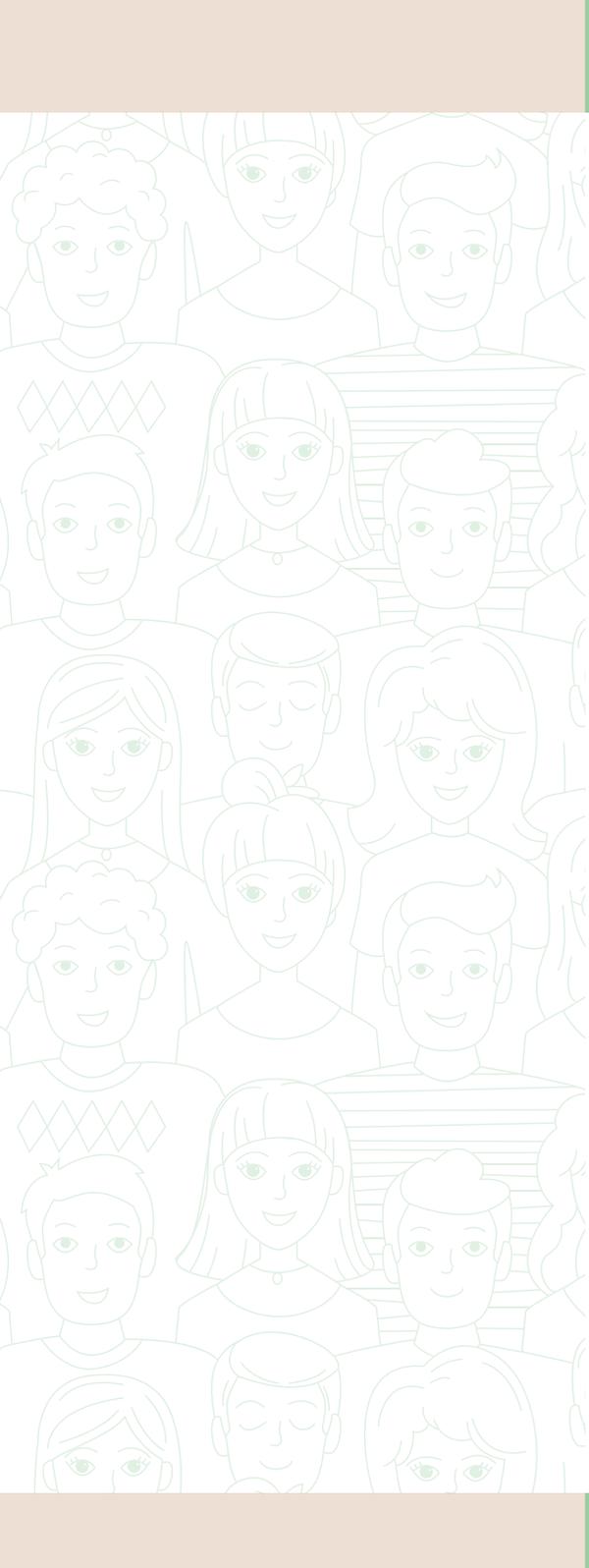


Gracias a las oficinas del *ombudsperson* de Iberoamérica que participaron en el taller para la elaboración de esta guía y que enviaron sus aportes. Y gracias de manera especial a la cooperación alemana (GIZ) en la persona de Cristina Muñoz, por el apoyo a esta iniciativa del Grupo de Trabajo sobre Conflictividad social; y a la Doctora Eliana Spadoni, la consultora contratada para la elaboración de este valioso instrumento de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales.

La gran apuesta por la paz exige una apuesta previa por el diálogo, en todos los niveles. Desde la recuperación del debate público para evitar el debilitamiento de los consensos democráticos que con todas sus limitaciones se fueron afianzando en América Latina; hasta la resolución de problemas que agobian al ciudadano en su vida diaria y que pueden hallar en el acto humilde pero trascendente de hablar con fundamento y escuchar con atención, la clave de la realización de sus derechos.

Rolando Luque Mogrovejo

Coordinador del grupo de trabajo sobre conflictividad social
Federación Iberoamericana del *Ombudsperson*



I. Objetivo

El objetivo de esta guía es proporcionar orientaciones conceptuales y prácticas para la actuación del *ombudsperson* en los conflictos sociales en América Latina y el Caribe (ALyC)¹, a fin de contribuir a su prevención, gestión y transformación.

II. El rol del *ombudsperson* en el contexto de la conflictividad social

En América Latina y el Caribe los conflictos sociales nacen, se desarrollan y evolucionan en el marco de una gran división política y en un contexto de altísima desconfianza interpersonal y hacia las instituciones. La polarización social se extiende en la región, donde existen conflictividades anidadas y arraigadas históricamente. La desigualdad, la concentración del poder, la violencia, los ataques a los procedimientos democráticos, las disputas por el uso de la tierra y el territorio, y la falta de atención a las demandas sociales ha generado también una población con alta capacidad de protesta y movilización social².

¹ Se incluye dentro de la definición de conflictos sociales también los conflictos comunitarios: que son aquellos que surgen dentro de una comunidad determinada, entre personas o grupos que comparten un mismo espacio geográfico o simbólico. Su peculiaridad radica en que la relación vecinal o comunitaria se basa en la relaciones interpersonales e interdependientes entre personas con quienes se puede o no tener una relación armónica por la cualidad y la intensidad de los vínculos interpersonales (Nató, A. en Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo, 2010: 21)

² Berghof Foundation. 2023. "La paz en términos propios Iniciativa de Principios para la Paz - Consulta con las partes interesadas de América Latina", Iniciativa de principios para la paz

Según una encuesta realizada por el Barómetro de las Américas³ en muchos países latinoamericanos alrededor de uno de cada diez ciudadanos salieron a las calles a protestar durante 2019. Algunos de los reclamos reflejan un descontento generalizado con el rol del Estado en áreas básicas como la salud y la educación. En la mayoría de los países latinoamericanos los ciudadanos se sienten inseguros en su vecindario (alrededor de un 46%)⁴. Esta percepción de inseguridad suele estar asociada a la falta de confianza interpersonal, esta desconfianza intracomunitaria también es una de principales causas de la escalada de los conflictos. La radicalización de los conflictos sociales está generalmente relacionada con cuestiones estructurales en particular con la existencia de fallas institucionales para canalizar las demandas sociales y la desigualdad de la riqueza que impera en la región.

Las economías latinoamericanas son heterogéneas, pero la región no ha escapado al endurecimiento de las condiciones financieras mundiales y a la alta inflación. La pobreza, la histórica desigualdad, la falta de movilidad socioeconómica, la inequidad de género y la inseguridad siguen siendo generalizadas en la mayor parte de la región. La expansión del mercado ha puesto en contacto a actores diversos (empresas, comunidades, Estado)⁵, multiplicando y tensando sus relaciones de disputa por las ganancias

generadas a partir de la extracción de recursos naturales y el nivel de empleo, entre otros⁶. Es más, según un informe de la Oficina de la ONU para Asuntos Humanitarios⁷ ALyC es la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo, esto genera mayores demandas para abordar medidas de gestión de riesgos y canalizar productivamente las luchas por la distribución y el acceso al uso, manejo y control de los bienes ambientales.

La capacidad de procesar y resolver los conflictos de forma pacífica es uno de los elementos habilitadores más importantes de la cohesión social. Para ello, es necesario contar con instituciones que tengan una alta capacidad de llevar a cabo dicho proceso. En la región estos mecanismos instituidos suelen ser insuficientes, en especial cuando el sistema político y las instituciones son objeto de desconfianza y desprestigio. En ese sentido la intervención de las Defensorías del Pueblo, las Procuradurías de Derechos Humanos y de las Instituciones de Derechos Humanos, en adelante “*ombudsperson*”, en los conflictos sociales a partir de la generación de mecanismos de diálogo y consulta con los sectores más excluidos y menos empoderados constituye un instrumento de enorme trascendencia para avanzar hacia una cohesión social⁸.

³ https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/Statistical_Compandium_2018-19_W_10.22.19.pdf

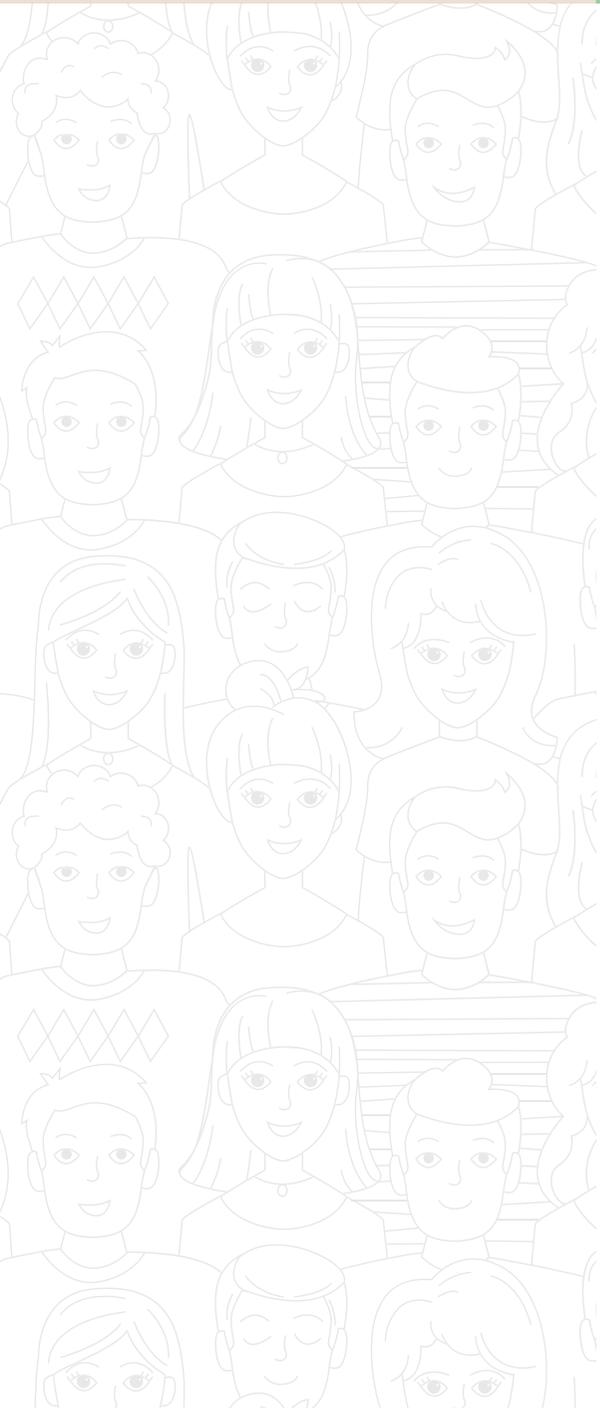
⁴ LAPOP. Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.) 2021. “El pulso de la democracia”. Nashville.

⁵ Ver Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. 2011. “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”.

⁶ Defensoría del Pueblo de Perú. 2019. “Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú”. Serie Informes de Adjuntía, Lima.

⁷ OCHA. 2020. “América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres naturales”.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Maldonado y otros, 2022. “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres (LC/TS.2021/133/Rev.1)”, Santiago, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Los *ombudsperson* tienen un particular involucramiento en la conflictividad social y política. Ello se explica, en parte, por la amplitud del mandato legal de las instituciones defensoriales, pero se justifica, principalmente, por las demandas sociales que se dan en ALyC⁹. El *ombudsperson* puede investigar cualquier violación a los derechos humanos –abarcando, en materia de protección no jurisdiccional, campos que están más allá de la administración del Estado- y también es muy activo en la defensa de los derechos de incidencia colectiva, intereses difusos o derechos susceptibles de ser reclamados mediante acciones públicas contra el Estado en un contexto en el que el Estado ha dejado de tener presencia en zonas sensibles de algunos de los países de la región.

ALyC históricamente es una de las regiones más violenta del mundo amenazando con especial intensidad a niños y niñas, jóvenes, mujeres, personas indígenas y afrodescendientes, migrantes y la población LGTBI. Pero en la última década también se ha convertido en una de las más peligrosas del mundo para quienes defienden los derechos humanos. México, Colombia y Brasil concentraron los números más altos de muertes de personas defensoras de derechos humanos a nivel mundial¹⁰. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también advierte que la región sigue siendo una de las más peligrosas para ejercer la labor de defensa de derechos humanos en el mundo, en el 2022 se registraron 126 muertes¹¹. Según el informe de la relatora especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos “de 2015 a 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos registró 1.323 asesinatos de defensores de los derechos humanos, la región de América Latina y el Caribe registró constantemente el mayor número de defensores asesinados, produciéndose en ella 933 asesinatos de un total de 1.323 denunciados en esos años. América Latina es constantemente la región más afectada, y los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente son los más atacados”. La relatora especial también instó a que los Estados proporcionen recursos a las instituciones nacionales de derechos humanos para que supervisen el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, así como las responsabilidades de los actores no estatales, incluidas las empresas, con respecto a los derechos de los defensores de los derechos humanos, en particular mediante la recopilación y el análisis sistemáticos de datos¹².

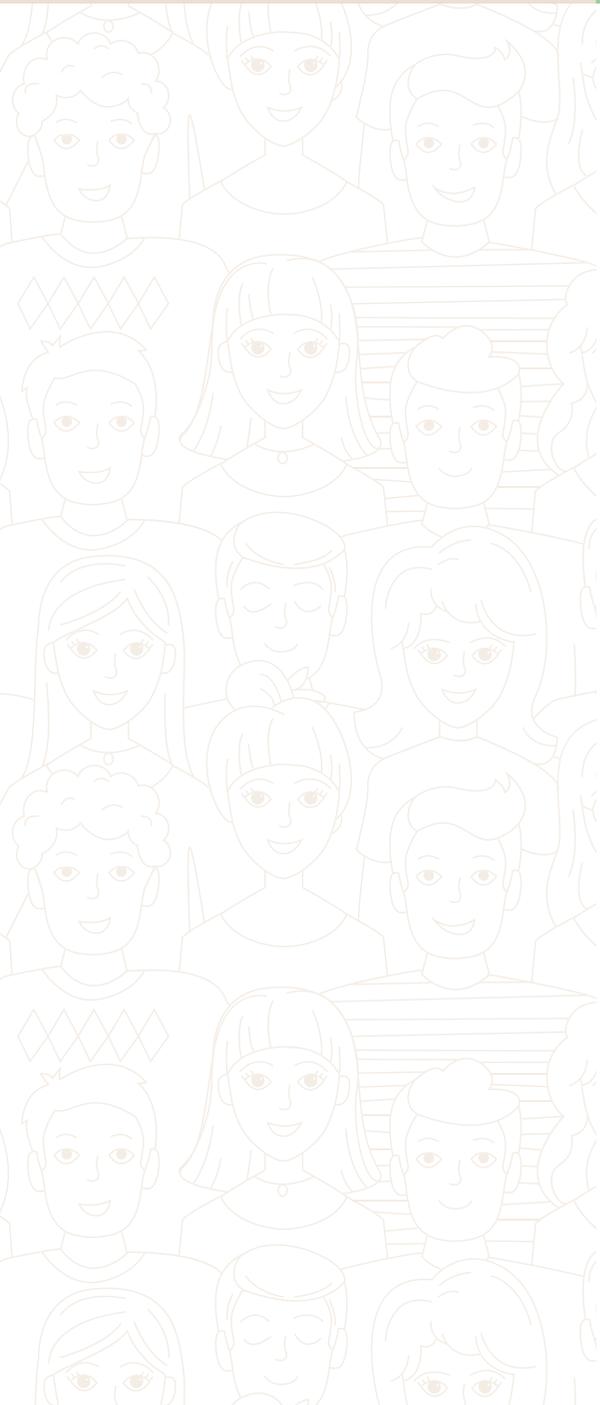
⁹ Santiestevan de Noriega, J. 2004. “El Defensor del Pueblo en Iberoamérica” en *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los Principios de París*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

¹⁰ Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO). s/n. “Personas defensoras de derechos humanos: XIX Informe sobre derechos humanos”. Defensor del Pueblo, Madrid.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. “En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo”, Ciudad de México.

¹¹ Front Line Defenders. 2019. “Global Analysis 2019”.

¹² Consejo de Derechos Humanos. 2020. “Última advertencia: los defensores de derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor”. Naciones Unidas.



Considerando el amplio historial de violación de derechos humanos en la región y la ausencia de mecanismos eficientes de control de la administración pública, el *ombudsperson* ejerce entonces un rol muy activo en representar los intereses difusos “del pueblo”. En especial de aquellos actores sociales cuyas voces no son escuchadas o que han sido excluidos o se encuentran sub-representados en los procesos decisionales en los que se discute asuntos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales y que finalmente afectan sus vidas.

El *ombudsperson* se ha constituido como un actor institucional de peso en los conflictos sociales a partir de salvaguardar los derechos y de mostrar una gran flexibilidad para asumir distintos roles especialmente en la prevención y la gestión a lo largo del ciclo del conflicto¹³. Por ejemplo: acompañando la protesta social, sensibilizando actores sociales, creando sistemas de alerta temprana y/o gestionando momentos de crisis.

Finalmente, esta guía busca contribuir en la construcción de este rol activo en la intervención de los conflictos sociales -el del *ombudsperson* como un contra poder legítimo en la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales-, asumiendo la supervisión de la administración estatal, y comprometiéndose con los derechos humanos en favor de la democracia para promover sociedades más justas y equitativas en ALyC.

¹³ Spadoni, E. 2015. “El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

III. Principios

Los principios que guían la aplicación de esta guía son¹⁴:

Enfoque de derechos

Se entiende el enfoque de derechos en el marco de la intervención del *ombudsperson* en los conflictos sociales, al respeto, la protección, garantía y defensa de los derechos humanos y la promoción de una cultura de paz y reconciliación que propicie la adopción de actitudes dialogantes, de reconocimiento, tolerancia y participación, que contribuyan a la búsqueda de soluciones justas, consensuadas y duraderas¹⁵.

¹⁴ Estos principios se fundamentan en los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1993 en su resolución 48/134, que establecen una serie de competencias y atribuciones relacionadas con la protección y la promoción de los derechos humanos. Las características fundamentales reconocidas por los Principios de París señalan los siguientes criterios para las Defensorías:

- un fundamento constitucional y un estatuto jurídico propios
- un mandato tan amplio como sea posible
- autonomía de gestión, con reglamentos especificados por la ley
- una composición pluralista y representativa
- funcionamiento regular y efectivo
- independencia del Poder Ejecutivo
- recursos económicos adecuados

¹⁵ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. "Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios".

Interculturalidad

Entendida como la interacción horizontal y sinérgica entre dos o más culturas, que permite la integración y convivencia armónica entre individuos y grupos diversos. Supone el reconocimiento y respeto de las distintas concepciones de cultura, saberes, formas de comunicar, organización social y formas de vida, las cuales demandan políticas públicas afirmativas, de no discriminación y promoción de la diversidad, así como de los derechos individuales y colectivos en términos de igualdad en la diferencia¹⁶. Implica también que se tendrán en cuenta los contextos culturales, étnicos y lingüísticos donde desarrolla su labor¹⁷.

Transparencia

Se entiende por transparencia al libre acceso a la información, así como rendición de cuentas (accountability). En toda actuación prevalecerá el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan la actividad funcional, así como los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos¹⁸. También se dará a conocer a las partes en conflicto y a la ciudadanía los límites de la intervención Defensorial.¹⁹ (Defensoría del Pueblo de Perú, 2015).

Independencia

Se entiende por independencia del *ombudsperson* la no subordinación a ningún poder estatal o de otra índole (empresarial, social, eclesial, etc.) procediendo conforme a su propio juicio y en el marco de la constitución, la ley y los tratados internacionales. No se guiará por influencias exteriores de índole alguna ni por criterios particulares²⁰. El *ombudsperson* es imparcial en la medida que interactúa con todos los actores concernidos, pero no es imparcial al momento de defender derechos.

Equidad de género

En el marco de la Resolución 1325 de Naciones Unidas²¹ se propone que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención y la gestión de conflictos. Se incorporará la perspectiva de género a través de acciones de atención y trámite de quejas y solicitudes, acompañamiento y asesoría a víctimas frente a los riesgos derivados en escenarios de conflictividad social. Asimismo, se procurará la participación equitativa de las mujeres en las mesas de diálogo.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Defensoría del Pueblo de Perú. 2015. "Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales". Lima, Perú.

¹⁸ Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo. 2018. "Protocolo de Actuación Defensorial". Uruguay.

¹⁹ Defensoría del Pueblo de Perú. 2015. "Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales". Lima, Perú.

²⁰ Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo. 2018. "Protocolo de Actuación Defensorial". Uruguay.

²¹ Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213 del 31 de octubre de 2000.

IV. Fundamentos

A continuación, se fundamenta el accionar del *ombudsperson* en los conflictos sociales, tal como firmaron los Defensores en la Declaración conjunta de Lisboa en el marco de la Federación Iberoamericana del *Ombudsperson* “El Defensor del Pueblo latinoamericano debe entonces velar por un mundo más justo y pacífico, contribuir a la gobernabilidad democrática, promover una cultura de paz, y la promoción del diálogo y la mediación como garante de esa interrelación entre los ciudadanos y los poderes públicos”²².

En el marco del Sistema Interamericano de DDHH, proteger el cumplimiento y respeto de los derechos y garantías constitucionales en situación de conflictos violentos es vital para una sociedad pacífica²³. Para ello, es necesario comprender que la violación de los DDHH no es solo un “un simple síntoma del conflicto” (paz negativa²⁴) sino una de las causas de la emergencia de conflictos violentos, y que deben transformarse las condiciones estructurales y sistémicas que dieron lugar a la violencia a través de procesos de largo plazo de transformación de instituciones y actitudes en pos de una sociedad pacífica y justa^{25 26 27}.

En definitiva, una negación sostenida de los DDHH es una causa estructural de un conflicto de alta intensidad. El respeto institucionalizado de los DDHH y el imperio de la ley son formas primarias de prevención de conflictos así como la protección de los DDHH, el desafío es mostrarles a las partes en conflicto que la protección de los derechos humanos es un beneficio para ambos²⁸.

²² Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO). 2012. “Declaración de Lisboa”.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2019. *El Ombudsman y la Doctrina Internacional de los Derechos Humanos. Un diálogo necesario*. México.

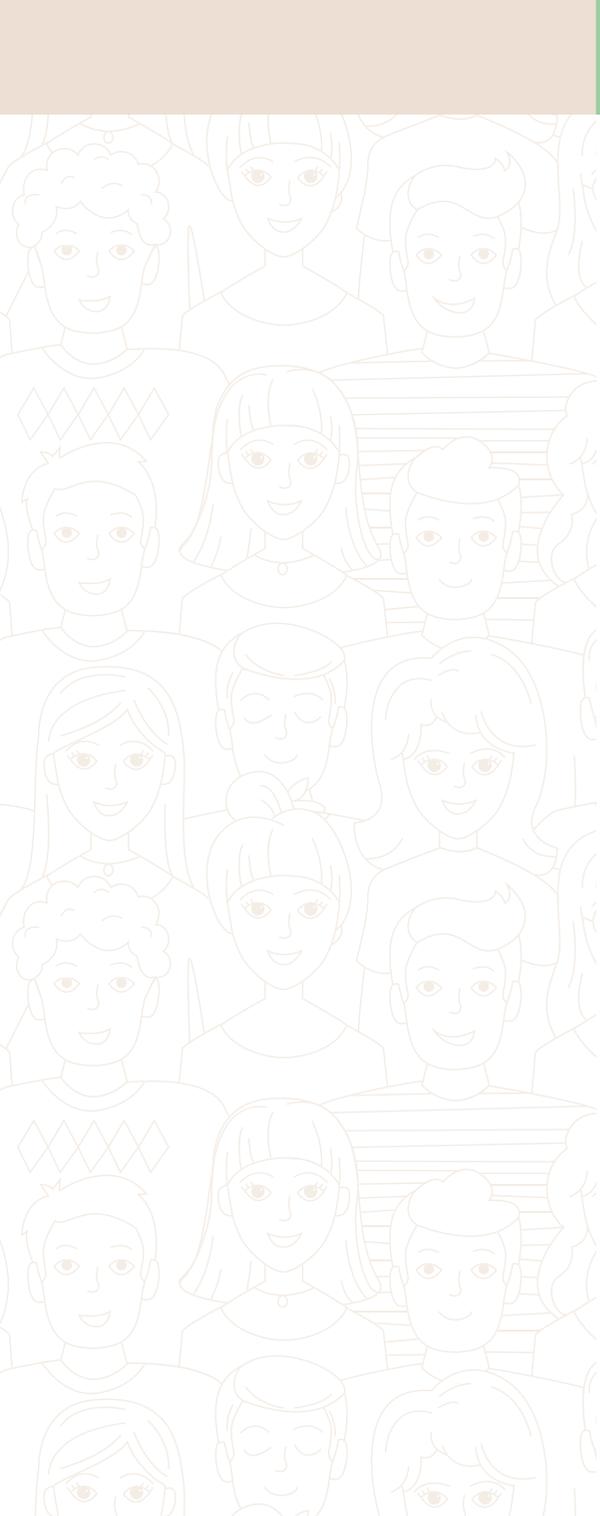
²⁴ Entendida solo como “la ausencia de guerra”.

²⁵ Defensoría del Pueblo de Bolivia. 2018. “El arte de manejar conflictos. Protocolo de gestión de conflictos y análisis de casos”. Bolivia.

²⁶ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. “Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios”.

²⁷ Defensoría del Pueblo de Perú. 2012. “Violencia en los conflictos sociales”, Informes Defensoriales: documento N 156. Lima, Perú.

²⁸ USIP. 2006. *Human rights and conflicts: exploring the links between rights, law and peacebuilding*. Washington D.C.



Lo que diferencia la intervención del ombudsperson -de otras instituciones- en los conflictos sociales es la flexibilidad del rol, el cual puede tanto hacer foco en los intereses y necesidades en juego como en garantizar la protección de los derechos humanos como piedra angular de su misión fundacional. En ese sentido, la actuación del *ombudsperson* en los conflictos sociales busca contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática y afianzar una cultura de diálogo y paz.

V. Definiciones conceptuales

En esta sección se enumeran una serie de definiciones conceptuales útiles a los fines de la aplicación de esta guía.

Consenso

Es un esfuerzo de buena fe para satisfacer los intereses de todos los actores. La búsqueda del consenso no consiste en alcanzar unanimidad. Se logra el consenso en el momento que todos acuerdan que pueden sobrevivir con la propuesta después de que todo esfuerzo se ha hecho para satisfacer los intereses de todos²⁹. El consenso siempre debe ser informado, es decir que las partes han tenido acceso a información relevante al tema en cuestión y han entendido perfectamente el contenido de esta. La construcción de consenso implica diálogo y deliberación, los participantes expresan preocupaciones, intereses y necesidades y se da lugar a la búsqueda de soluciones creativas para satisfacerlas de una manera con la que (casi) todos puedan estar de acuerdo.

²⁹ Susskind, L. et. al. 1999. *The consensus building handbook*. Sage Publications.



Conflicto social

El conflicto es un elemento constitutivo de las relaciones sociales. El cuerpo teórico que estudia los conflictos sociales tiende a generar consenso en torno a tres puntos: (1) el conflicto contribuye a la transformación del orden social; (2) no existe ni ha existido nunca una sociedad sin conflictos dado que toda comunidad humana genera desigualdades que se expresan y manifiestan bajo la forma de desacuerdos; y (3) el conflicto social se relaciona con las incompatibilidades percibidas en relación a: intereses, creencias, necesidades, objetivos así como a la inequidad e ilegitimidad en la distribución de derechos³⁰. Se entiende, entonces, al conflicto social como una lucha compleja que tiene lugar cuando se presentan demandas sociales insatisfechas que pueden corresponder a problemas de diversa índole (económicos, laborales, culturales, ambientales, territoriales, de género, entre otros). Los actores involucrados perciben que satisfacer los intereses de una parte implica, necesariamente, desatender las pretensiones de la otra y actúan basándose en la percepción de tales incompatibilidades. Los conflictos pueden ser productivos, “la productividad del conflicto” se refiere a sus efectos: territoriales, jurídicos y político institucionales³¹. Esta perspectiva no considera al conflicto como disfuncional, sino que se focaliza en su productividad. Entendida esta productividad como los “efectos sociales” de los conflictos en la arena política, jurídica y territorial. Su análisis, consiste en comprender cómo los conflictos contribuyen a la transformación del orden social. La territorialización se refiere a las redes de habitantes que desarrollan una acción colectiva fuertemente anclada en el espacio local. Por otro lado, la productividad política responde a un espacio público intermedio, una nueva forma de espacio político, cuya función no consiste en institucionalizar los conflictos, sino en construir las condiciones que permiten que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas³². Es importante remarcar que todo conflicto social puede devenir en violento pero el conflicto no es *per se* o constitutivamente violento³³.

³⁰ Spadoni, E. 2015. “El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

³¹ Azuela, A. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México DF. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. Fontanamara.

³² Mele, P. 2008. “Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale”, dans, I. Garat, R. Séchet, D. Zeneidi (comp). *Espaces en (trans)action*. Rennes. PUR. Págs. 239-250.

³³ Pueden emerger distintos tipos de acciones violentas como: violencia contra la vida e integridad física (muerte, heridos, secuestros), impedimento de libre circulación (bloqueos, tomas) y daños contra la propiedad pública y/o privada, entre otros.

Conflictividad social

La conflictividad social como constante en las relaciones sociales implica la existencia de condiciones económico-estructurales y psicológico-culturales que hacen que las personas y grupos se comporten de cierta manera particular frente otros actores, respecto de sus necesidades, intereses y problemas³⁴. La conflictividad social tiene diversos orígenes debido a su multicausalidad, algunas dimensiones son las diversas situaciones de crisis que emanan tanto desde lo global como desde lo local en sus diferentes escalas. Nos referimos a una dimensión mucho más amplia que simplemente la “suma de los conflictos o de la totalidad de episodios o conflictos en una época determinada”³⁵. Entre las variadas causas existentes se podrían enunciar: las culturales, coyunturales, históricas, estructurales, etc. En lo que respecta a lo local, podemos tomar como referencia motivos estructurales como las desigualdades y las violencias que provienen de la exclusión social y la pobreza que generan escenarios de fragmentación y vulnerabilidad social. En el contexto más local aflora la conflictividad –de modo más tangible y con mayores niveles de radicalidad con expresiones colectivas– en cuestiones de polarización y puja de intereses que se expresan en clave de luchas por lógicas de poder, condiciones y calidad de vida, lo ecológico y sus consecuencias comunitarias, disputas para hacer valer los derechos humanos, relaciones equitativas de género, etc.³⁶

Protesta social

Según la CIDH la protesta es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; el apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo³⁷. Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a escala nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. La protesta social puede ser entendida como aquella manifestación pública de la insatisfacción de un grupo de ciudadanos organizados o no, que en ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales expresa su inconformidad o desacuerdo con las acciones u omisiones del estado, con el fin de generar cambios o mejoras frente a situaciones que considera inaceptables o vulneradoras de derechos³⁸.

³⁴ Calderón, F. 2012. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: siglo veinte editores.

³⁵ Ídem.

³⁶ Acevedo [et al.]; coordinación general de Alejandro Marcelo Nató; María Soledad Manín, Carlos Rosendo Constenla. 2022. *Diccionario de las Defensorías del Pueblo*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire.

³⁷ Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2023. “Guía para la actuación de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en contextos de protesta social”, Quito

³⁸ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. “Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios”.

Violencia

La violencia no está en la naturaleza humana. El potencial de la violencia sí lo está, pero son las circunstancias las que condicionan la realización de ese potencial. Esas circunstancias están siempre relacionadas con la satisfacción de las necesidades humanas básicas³⁹. Según Hannah Arendt⁴⁰ la violencia se distingue por su carácter instrumental, ésta no depende del número o de las opiniones sino de los instrumentos de la violencia que multiplican la potencia humana. En su sentido más elemental se refiere al daño ejercido sobre las personas por parte de otros seres humanos. Sin embargo, la violencia puede ser justificable pero nunca será legítima. A veces la violencia aparece como la única salida para restablecer el equilibrio de la balanza de la justicia, pero probablemente esa acción originará un mundo aún más violento⁴¹. Para Galtung⁴² la violencia tiene una triple dimensión: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural. La violencia directa es la violencia manifiesta, es decir el aspecto más evidente de esta. Su manifestación puede ser por lo general física, verbal o psicológica. La violencia estructural se trata de la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos que gobiernan las sociedades, los estados y el mundo; y, por último, la violencia cultural son aquellos aspectos de la cultura en el ámbito simbólico de nuestra experiencia que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural.

Mediación

Es un proceso voluntario en el que dos o más partes involucradas en un conflicto trabajan con la ayuda de un tercero o mediador para resolver sus diferencias y encontrar soluciones al problema planteado. La mediación o intermediación defensorial se refiere a la actuación orientada a propiciar escenarios de diálogo para la resolución de las controversias entre el Estado y distintos actores sociales, con el fin de evitar que acciones colectivas reivindicativas de derechos desemboquen en vulneraciones de los derechos humanos⁴³. También es importante que el *ombudsperson* pueda identificar los potenciales mediadores internos⁴⁴, estos son personas o instituciones que responden a una parte en conflicto, pero poseen altos niveles de legitimidad y confianza con los individuos involucrados en el conflicto en cuestión gracias a su reputación. Además, éstos poseen la habilidad para influenciar el comportamiento de las partes en conflicto de manera directa o indirecta. Los mediadores internos trabajan desde dentro del conflicto y aunque pueden no ser actores principales de la controversia, su condición de miembros de la comunidad o región y su conocimiento de las problemáticas, miedos y aspiraciones de sus pares los colocan en una posición privilegiada para influenciar positivamente el conflicto y explorar y preparar las condiciones para potenciales procesos de diálogo⁴⁵.

³⁹ Galtung, J. 2003. *Trascender & Transformar. Una introducción a la resolución de conflictos*, México, M&S Editores.

⁴⁰ Arendt, H. 2006. *Sobre la violencia*. Alianza Editorial, Madrid.

⁴¹ Ídem.

⁴² Galtung, J. 2003. *Trascender & Transformar. Una introducción a la resolución de conflictos*, México, M&S Editores.

⁴³ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. "Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios".

⁴⁴ Lederach, J.P., Wehr, P.1991. "Mediating Conflict in Central America", *Journal of Peace Research*, Vol. 28.

⁴⁵ Aín, G. 2019. "El Abordaje de Controversias en Contextos de Alta Polarización y Riesgo de Represalias". Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), Banco Interamericano de Desarrollo.

Diálogo

El diálogo es entendido como un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Un diálogo democrático basado en derechos requiere atender unos criterios rectores que aseguren precisamente ese carácter: transparencia, pluralismo y voluntad política. Asumir el diálogo como proceso basado en derechos permite a las partes alcanzar mínimos niveles de equidad, trabajar de forma mancomunada en la detección y armonización creativa de sus derechos y facilitar la construcción de visiones compartidas⁴⁶.

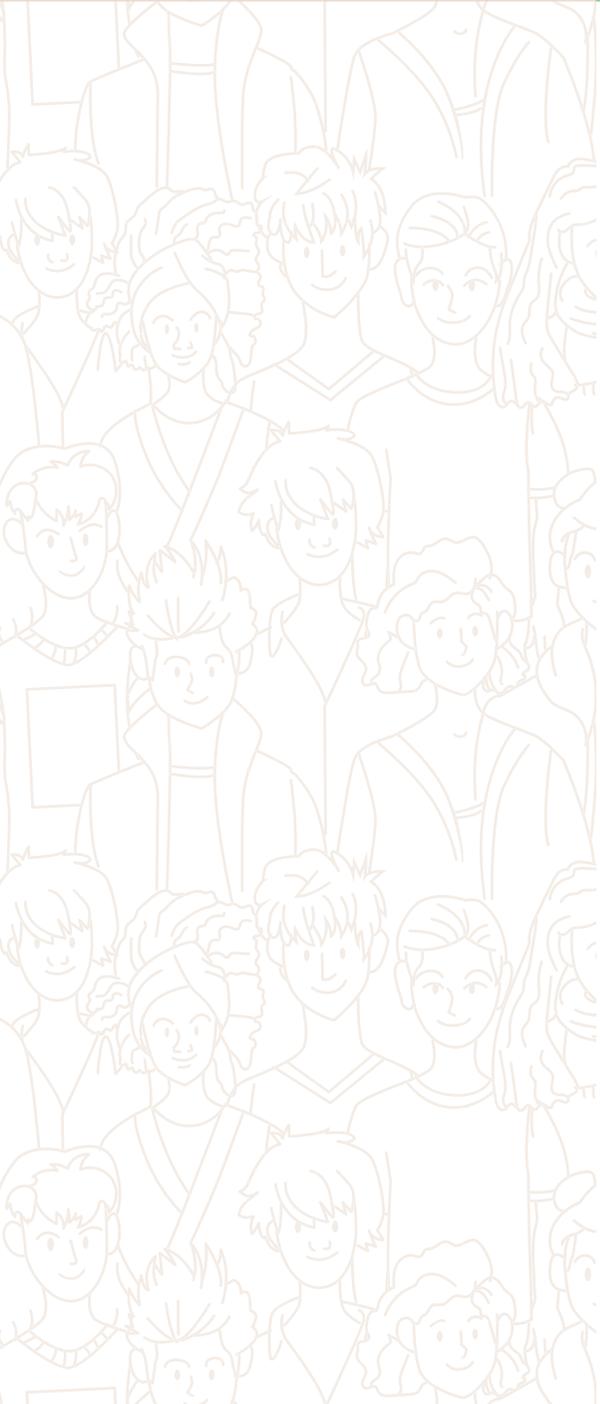
VI. Marco conceptual para el abordaje de los conflictos sociales

A continuación, se presenta un breve marco conceptual para guiar la intervención del *ombudsperson* en los conflictos sociales. Las dos corrientes principales en el campo teórico del abordaje de los conflictos sociales son los estudios de conflictos y los estudios de paz, los primeros han puesto el foco en “resolver o gestionar” los conflictos y los segundos han propuesto en cambio el uso del concepto de “transformación de conflictos”. El campo de la transformación^{47 48} distingue dos características en una controversia: el “episodio” y el “epicentro”. El “episodio” refiere a la expresión visible y momentánea del conflicto, mientras que el “epicentro” tiene que ver con las relaciones y patrones –tanto estructurales como históricos– que subyacen a los conflictos.

⁴⁶ RedAmerica. (2020).

⁴⁷ Lederach, J.P. 1999. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Bogotá, Good Books, Imntercourse

⁴⁸ Galtung, J. 2003. *Trascender & Transformar. Una introducción a la resolución de conflictos*, México, M&S Editores.

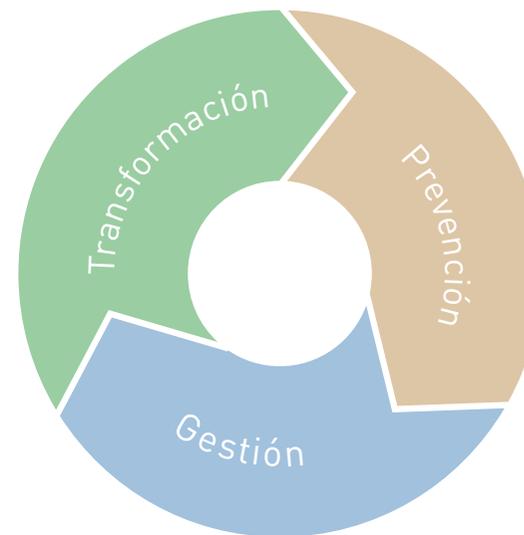


En efecto, los estudios de paz consideran la paz como un proceso dinámico, una tarea sin fin para alcanzar no solamente el fin de la violencia directa, sino también estructuras más justas y patrones culturales más pacíficos. Por ello, a diferencia de los estudios de conflictos que suelen emplear el término “resolución o gestión de conflictos”, los estudios de paz prefieren el de “transformación de conflictos” y conciben que la transformación pacífica de los conflictos y la “construcción de paz” van de la mano⁴⁹. En definitiva, el campo de la resolución o gestión del conflicto pone el foco en las “causas próximas o coyunturales” del conflicto, es decir aquellos factores que son sintomáticos de las causas estructurales y que pueden acelerar el proceso de la conflictividad. Mientras que el campo de la transformación pone el foco en las “causas estructurales o las raíces” de los conflictos, en donde subyacen factores dominantes que hacen parte del tejido social de una sociedad.

Un análisis desde las demandas planteadas por sectores de la sociedad, dejan ver que muchas de ellas pueden ser particularizadas y atendidas en el corto plazo. Por ejemplo, el acceso a servicios públicos, o la construcción de infraestructura, o el cumplimiento de acuerdos con empresas. Las negociaciones que se entablen estarán orientadas en esa dirección. Es frecuente que los *ombudsperson* reciban pedidos de intervención con este objetivo, gestionar el conflicto en un contexto de presión social, a fin de persuadir a las partes de dialogar para atender las demandas. Sin embargo, esta tarea con ser apremiante y muy circunscrita a los casos no puede estar desvinculada del análisis sobre las causas más raigales que dieron lugar al surgimiento de los conflictos. De modo que el *ombudsperson* debe trabajar en dos velocidades, la de la gestión del caso, y la de su transformación vía mejoramiento de la política pública. Ambos esfuerzos están directamente conectados: la información que los casos particulares generan es un insumo indispensable para evaluar la eficacia de las políticas públicas y proponer su rediseño. A su vez, la satisfacción de las necesidades de amplios sectores de la población a través de políticas más justas contribuirá a prevenir la aparición de nuevos conflictos sociales.

⁴⁹ Mouly, C. 2022. *Estudios de paz y conflictos: teoría y práctica*. Peter Lang Publishing, Inc., New York.

Por otro lado, la prevención de los conflictos se aplica a situaciones pacíficas en las que es posible una violencia física sustancial (según los indicadores típicos del aumento de las hostilidades). Lo que debe prevenirse no es el conflicto, sino las formas destructivas y violentas: opresión, disputas sangrientas entre comunidades, etc. Una definición de prevención de conflictos incluye: evitar que las tensiones y disputas se conviertan en violencia significativa y uso de la fuerza armada, fortalecer las capacidades de las posibles partes en conflictos violentos para resolver tales disputas pacíficamente, y reducir progresivamente los problemas subyacentes que producen esos problemas y disputas⁵⁰. Cuando el conflicto se expresa en forma de violencia directa (daños muerte, heridos, secuestros), esconde detrás procesos históricos de violencia estructural y cultural. El comportamiento violento es solamente una pequeña parte de lo que constituye un conflicto. Es importante resaltar que la prevención no se aplica solo a la fase temprana del conflicto, sino que cruza todo su ciclo.



Fuente: elaboración propia.

⁵⁰ Lund, Michael. 2003. "Conflict Prevention: Policy and Practice in Pursuit of Theory". DO 10.4135/9780857024701.n15.

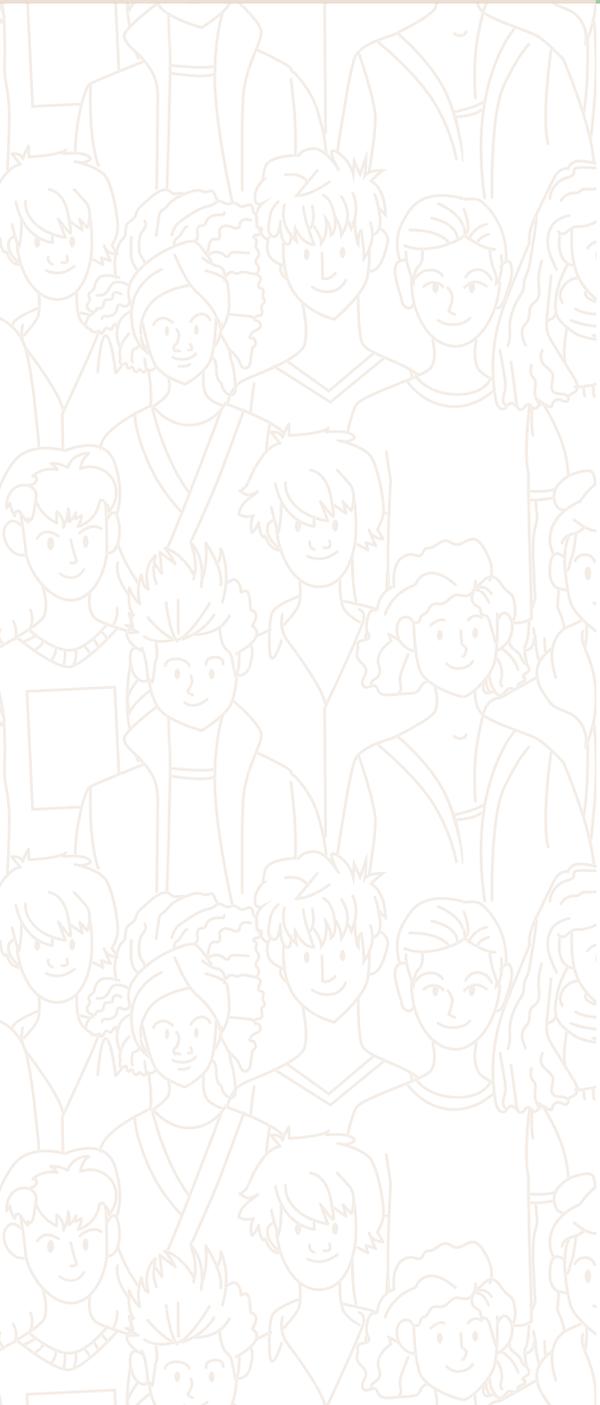


Los conflictos sociales comparten algunas características como manifestarse a través de redes complejas de actores que plantean y tratan una amplia gama de temas: procesos ecológicos, dinámicas económicas, influencias del mercado internacional, procesos industriales, ordenamiento territorial, interpretaciones legales, entre otras. Por lo general la comunicación entre los actores es limitada, tendiendo a construir imágenes estereotipadas unos de otros. Y, por último, pueden ser productivos, cuando logran construir las condiciones que permiten que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas.

En el marco de esta guía y haciendo foco en la actuación del *ombudsperson* en los conflictos sociales es posible aplicar este abordaje para:

- ➔ generar estrategias para la prevención de conflictos violentos, y de esa forma anticiparse para frenar la escalada de las tensiones y la violencia abordando tanto las causas coyunturales como las estructurales.
- ➔ gestionar conflictos sociales de forma productiva a partir de intervenciones puntuales que colaboren por ejemplo con el manejo de crisis.
- ➔ seguir la evolución de los conflictos: el conflicto sigue una serie de patrones y etapas.

Los conflictos recorren distintas etapas y/o fases (incluso muchas veces atraviesan la misma etapa de forma recurrente) de forma cíclica y dinámica. En un primer momento se desarrollan las precondiciones para la instalación del conflicto, en esta instancia la controversia es formulada como un problema.



El conflicto se vuelve evidente y observable “se manifiesta” una vez que se produce algún tipo de evento que muestra la contradicción subyacente en torno al mismo. La manifestación se refiere a un conjunto de medidas contenciosas (asambleas, declaraciones públicas, etc.) asumido por alguno de los actores involucrados en el conflicto y producto de una estructura de oportunidades políticas que aumenta su capacidad de presión. Existen factores que aceleran la escalada del conflicto, tal es el caso de la polarización y las relaciones asimétricas de poder entre los actores en conflicto. La escalada es entendida como un momento en el cual la dinámica de confrontación es expresada a través de una serie de enfrentamientos que pueden derivar en episodios de tensión. Si la escalada no se contiene, deriva en una etapa de crisis del conflicto. La crisis es el momento en que ya se han desbordado los canales institucionales para su tratamiento. La dinámica de confrontación se expresa a través de enfrentamientos que derivan en episodios de violencia física y donde las fuerzas del orden intervienen. Por último, la etapa de encauce alude a cierta “madurez” del conflicto, la cual significa que existe cierta disponibilidad de las partes para que se implementen acciones para procesar sus demandas⁵¹.

Una vez que se logran consensos básicos y acuerdos se abre una fase de “posconflicto”. El desafío es hacer seguimiento y la verificación del cumplimiento de los acuerdos para evitar el resurgimiento del conflicto. Pero también es importante reestablecer las relaciones entre las partes y proveer asistencia humanitaria a las víctimas de la conflictividad social. Por último, es importante destacar que el conflicto no tiene que transcurrir necesariamente por todas estas etapas. Una adecuada prevención y gestión pueden permitir encauzarlos por la vía del diálogo y de los procedimientos legales desde la etapa de preinstalación y manifestación.

⁵¹ Spadoni, E. 2015. “El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.



Fuente: elaboración propia

El rol del conflicto en la sociedad⁵²

- El conflicto contribuye a la transformación del orden social. Refleja una sociedad viva y actores sociales que pujan por la satisfacción de sus necesidades.
- No existe ni ha existido nunca una sociedad sin conflictos dado que toda comunidad humana genera desigualdades que se expresan y manifiestan bajo la forma de desacuerdos.
- El conflicto social se relaciona con las incompatibilidades percibidas en relación con intereses, necesidades, creencias, objetivos, así como con la inequidad e ilegitimidad en la distribución de derechos.
- No hay posibilidad de desarrollo sostenible sin conflicto. Existe una tensión permanente entre las necesidades de corto y largo plazo.
- El conflicto es casi siempre una expresión local de cambio social frente a la ausencia o inconsistencia de las políticas públicas.

⁵² Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). 2010. "Manual de capacitación en diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales", Quito.

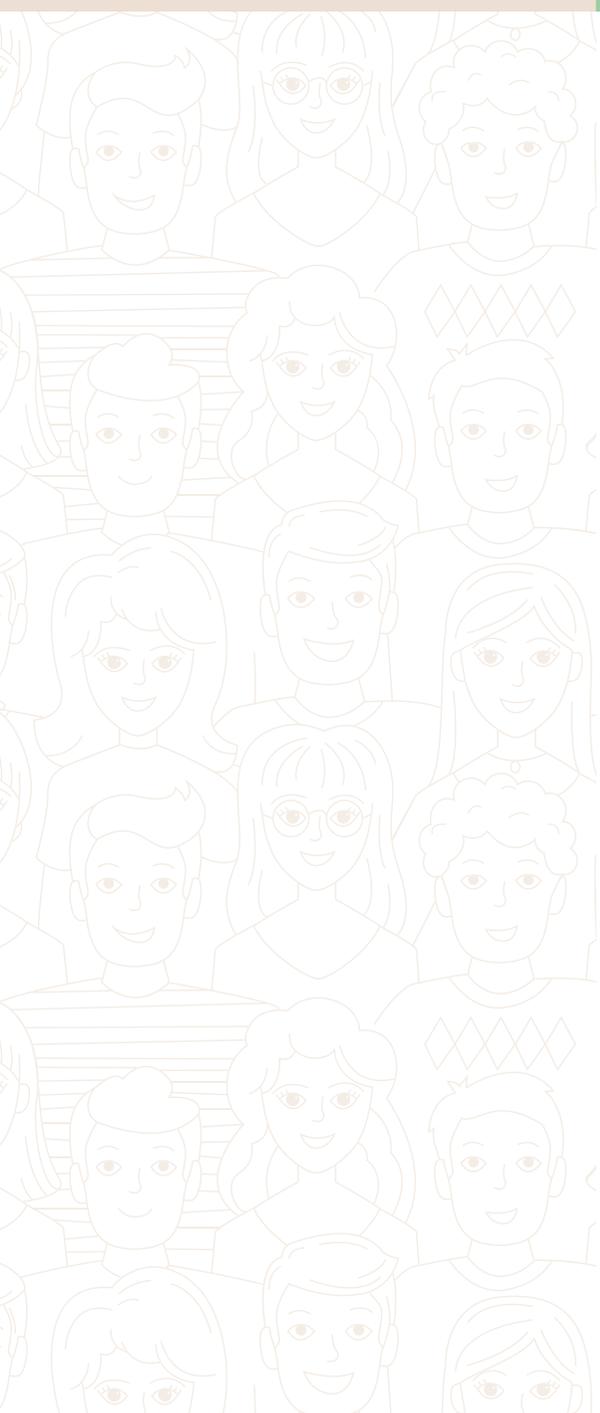
VII. Roles y modalidades de intervención

El *ombudsperson* puede asumir distintos roles en su intervención en los conflictos sociales⁵³, éstos están asociados a la etapa en que se encuentre el conflicto social, así como a los mandatos institucionales (políticos) con los que cuenta cada *ombudsperson*.



Fuente: elaboración propia

⁵³ Esta sección se basa en la información obtenida en las entrevistas realizadas a los miembros del GT-FIO y del taller virtual realizado el 8 de junio de 2023 "Construcción de protocolo regional defensorial de prevención, gestión y transformación de conflictos".



En el **rol de prevención**, las modalidades de intervención son:

- **Sistemas de alerta y respuesta temprana y monitoreo:** su objetivo primordial es evitar escaladas de violencia, se enfocan en la recolección, procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es brindar un plan de acción para alertar a los decisores políticos a tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un conflicto⁵⁴.
- **Acompañamiento de la protesta social:** desplegar acciones oportunas y eficaces para prevenir posibles vulneraciones y proteger derechos vulnerados en escenarios de protesta social^{55 56}.
- **Sensibilización y fortalecimiento de los actores sociales:** concientizar a los actores sociales y estatales de la importancia del abordaje de los conflictos en su etapa inicial, promoviendo la creación de plataformas institucionales e interestatales que tengan un rol activo en la prevención de la conflictividad⁵⁷.
- **Manejo del riesgo de represalias:** implementar o solicitar medidas preventivas frente a situaciones de riesgo para la seguridad de las personas que intervienen en el conflicto. Allí donde haya riesgo de que se produzcan amenazas en el contexto de la participación del *ombudsperson* y/o contra el *ombudsperson* y/o contra organizaciones sociales o actores defensores de los derechos humanos.

⁵⁴ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2017. "Sistematización de los 15 años del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo", Colombia.

⁵⁵ Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2023. "Guía para la actuación de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en contextos de protesta social", Quito

⁵⁶ Defensoría del Pueblo de la Rep. de Panamá. 2022. "Informe preliminar especial sobre la conmoción social en Panamá", Panamá.

⁵⁷ Nató, A. 2018. "El saber y el hacer de las Defensorías del Pueblo en el interjuego de los conflictos sociales" en FIO. 2017. "El rol del Ombudsman en situaciones de conflictividad social".

Rol de Prevención: modalidades de intervención	Acciones clave a desarrollar
<p>Sistema de alerta y respuesta temprana y monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Red de fuentes de información ▪ Soporte informático ▪ Política institucional
<p>Acompañamiento de la protesta social</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visita a los lugares donde se presentan manifestaciones sociales ▪ Monitoreo y acompañamiento a casos de personas desaparecidas, heridas y/o privadas de libertad ▪ Servir de canal de comunicación entre las autoridades y los manifestantes
<p>Sensibilización y fortalecimiento de los actores sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitaciones: informar a los actores sobre sus derechos a través de talleres, capacitaciones, charlas, foros, intercambios. ▪ Utilizar las denuncias, quejas, peticiones para identificar necesidades de sensibilización y prevención de futura conflictividad. ▪ Trabajar en la sensibilización a nivel local (municipal) y capacitar/sensibilizar a las defensorías municipales
<p>Manejo de los riesgos de represalias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección de la confidencialidad: acuerdos de confidencialidad, comunicaciones y lugares seguros para los espacios de encuentros ▪ Análisis de riesgos continuo / Informes de alerta temprana que involucren riesgos de represalias ▪ Medidas para prevenir situaciones de potencial amenaza o daño y medidas de mitigación ▪ Rutas de protección que se activen a través de equipos de seguridad territoriales (acompañamiento del recorrido de los líderes en el territorio a partir de activar los canales institucionales pertinentes) ▪ Activación de programas preventivos de protección existentes

Fuente: elaboración propia

En el **rol de gestión**, las modalidades de intervención son:

- **Promotor de mesas de diálogo:** impulsar y dinamizar el diálogo social como una estrategia dirigida a gestionar y transformar situaciones conflictivas, que permita encausar un acercamiento entre las partes. Eventualmente se llegará a acuerdos sobre demandas específicas, o sobre que requieran materializarse a través del diseño, formulación o ajuste de políticas públicas, a las cuales la entidad, junto con la comunidad, puede hacer seguimiento y evaluación⁵⁸. El *ombudsperson* puede actuar de distintas formas: ayudando en el diseño del proceso de diálogo, siendo parte del equipo de mediadores (si las partes así lo requieren), supervisando que se garanticen los derechos de las partes en conflicto, entre otros.
- **Defensa legal:** evaluar la pertinencia de anteponer acciones de garantía a favor de personas que estén afectados en sus derechos⁵⁹, de igual modo el *ombudsperson* está por lo general legitimado procesalmente para interponer acciones de inconstitucionalidad. También puede llevar adelante el uso del “litigio estratégico”, una herramienta jurídica que se utiliza cuando se ven afectados derechos colectivos. Del mismo modo intervendrá en defensa de los derechos de las personas detenidas en dependencias policiales con ocasión de manifestaciones públicas. Y, en los procesos de diálogo, podrá dejar sentada la posición institucional sobre algún tema legal controvertido.
- **Intermediación defensorial:** realizar actuaciones defensoriales orientadas a comprender el problema e instalar mecanismos de diálogo orientados a llegar a acuerdos⁶⁰. Puede realizar tareas de buenos oficios - “amigable componedor”⁶¹ - para acercar a las partes en conflicto, o promover reuniones bilaterales, etc. Aquí también es importante identificar a los “mediadores internos”.
- **Manejo de crisis:** la crisis es el momento en que ya se ha producido la escalada del conflicto y se han desbordado los canales institucionales para su tratamiento. El *ombudsperson* puede cumplir un rol clave en la gestión de la crisis tratando de buscar medidas de contención frente a estos escenarios de emergencia y confrontación, a través de recomendaciones, presencia en los lugares, reuniones con líderes, etc. Sobre todo deberá tener un canal de comunicación permanente con las fuerzas del orden para tratar de garantizar el uso legal, necesario y proporcional de la fuerza.
- **Atención de consecuencias humanitarias:** resguardar los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la salud frente a la adopción de medidas de fuerza extrema (huelgas de hambre, lesiones autoinfligidas y otras de similar naturaleza), que pongan en riesgo estos derechos⁶².

⁵⁸ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. “Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios”.

⁵⁹ Defensoría del Pueblo de Perú. 2015. “Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales”. Lima, Perú.

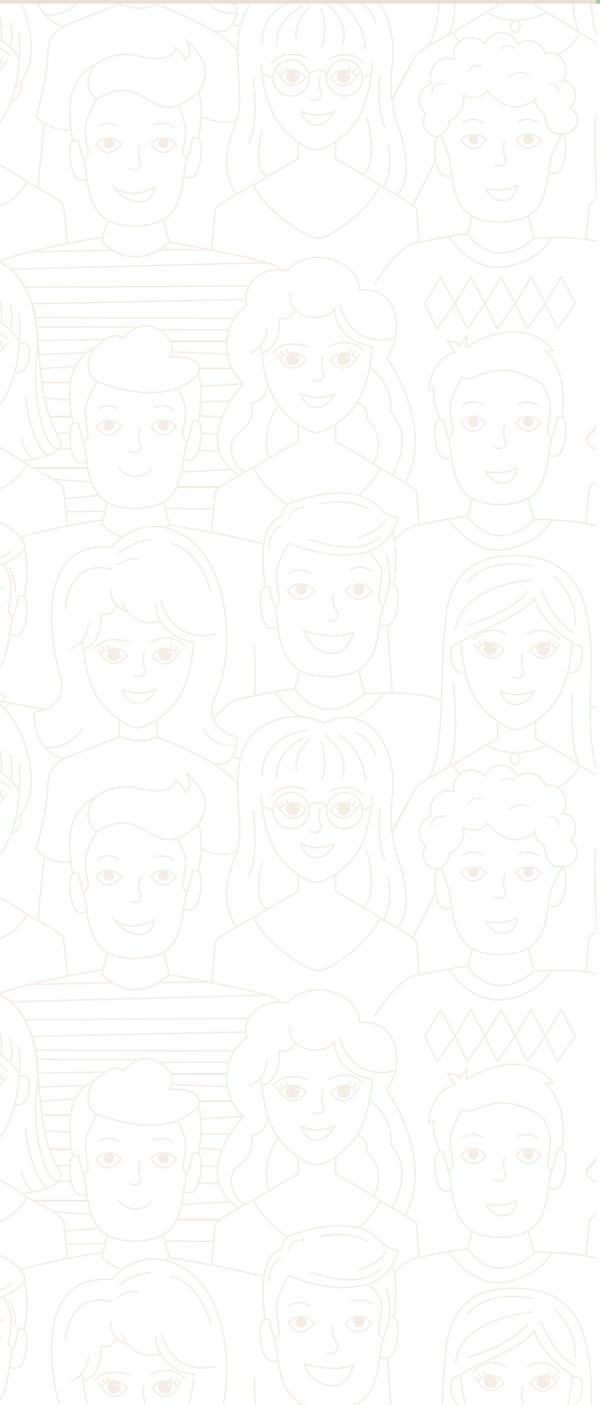
⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fé. 2022. “El abordaje del conflicto en la agenda global: 30 años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fé”.

⁶² Defensoría del Pueblo de Perú. 2015. “Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales”. Lima, Perú.

Rol de gestión: modalidades de intervención	Acciones clave a desarrollar
Promotor de mesas de diálogo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear condiciones para el diálogo apelando a la persuasión. ▪ Explicar los beneficios de resolver conflictos por la vía del diálogo. ▪ Colaborar en el diseño del del proceso de diálogo. ▪ Supervisar el proceso de diálogo para garantizar derechos transparencia y trato igualitario. ▪ Cumplir rol de mediación o facilitación si las partes lo solicitan.
Defensa legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones legales: acciones de garantía de derechos (hábeas corpus, amparo, hábeas data, etc.) inconstitucionalidad, etc.) para lo cual cuenta con “legitimación procesal”. <i>Amicus curiae</i>. Defensa de derechos de personas detenidas en dependencias policiales. Defensa del derecho a la protesta.
Intermediación defensorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Amigable componedor”, acciones de acercamiento de las partes, reuniones bilaterales entre las partes, gestos de acercamiento, entre otros. ▪ Identificar el “mediador interno en los procesos de diálogo. ▪ Mediador, facilitador, colaborador, garante.
Manejo de crisis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frenar la violencia a través de solicitudes, recomendaciones, presencia en los lugares, reuniones con líderes, etc. ▪ Reuniones con jefes de las fuerzas del orden para conocer los planes de operaciones, recordar los principios de uso de la fuerza, y explicar los alcances del derecho a la protesta. ▪ Mapear las causas que subyacen al conflicto. ▪ Identificar los actores primarios y los secundarios.
Atención de consecuencias humanitarias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar coordinaciones con entidades estatales para la atención de personas heridas o en riesgo. ▪ Recabar información sobre la identidad de las personas afectadas, elaborar listados públicos. ▪ Supervisar la función fiscal, policial y judicial.

Fuente: elaboración propia



En el **rol de transformación**, las modalidades de intervención son:

- **Promotor de mesas de diálogo- cumplimiento de los acuerdos:** monitorear y verificar los acuerdos alcanzados a partir de⁶³:
 - Realizar reportes periódicos y públicos de los avances y dificultades en la implementación de los acuerdos, haciendo crosschecking de la información recabada.
 - Realizar una evaluación de la política pública, programa o proyecto que se acordó para materializar los acuerdos.
 - Emitir una evaluación general de todo el proceso y del estado de avance en el cumplimiento de los acuerdos, convocando a otras entidades o a organismos de investigación en materia judicial.
 - Liderar Comisiones o Comités de seguimiento, para alertar sobre posibles incumplimientos a través de la comunicación pública a las partes.
- **Educar para la paz:** transmitir valores -como justicia, democracia, solidaridad, convivencia, respeto, cooperación- y habilidades de gestión de conflictos necesarias alcanzar una sociedad más pacífica⁶⁴.
- **Iniciativa legislativa:** proponer la formulación o modificación de leyes existentes, también el *ombudsperson* puede ser requerido para la revisión de propuestas legislativas - “magisterio de la opinión”-.
- **Investigaciones:** investigar violaciones a los derechos humanos, actuaciones abusivas de la administración del Estado o situaciones que afecten los intereses de incidencia colectiva o intereses difusos. Llevar a cabo entrevistas y recoger indicios y pruebas en el transcurso de sus investigaciones o actuaciones. Supervisar el cumplimiento de los deberes de función de autoridades, funcionarios y servidores del Estado. Y rendir cuentas ante el Congreso o Parlamento a través de un informe anual y de informes particulares.

⁶³ Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. “Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios”.

⁶⁴ Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo. 2018. “Protocolo de Actuación Defensorial”. Uruguay.



Rol de transformación: modalidades de intervención	Acciones clave a desarrollar
Promotor de mesas de diálogo: cumplimiento de acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoreo y verificación de los acuerdos ▪ Cross checking de la información recabada ▪ Liderar “Comisiones o Comités de seguimiento”
Educar para la paz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación a escuelas, ONGs, universidades. “Catedra regional de la Paz de las Defensorías” ▪ Campañas de difusión de mensajes de paz
Iniciativa legislativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propuesta o revisión de leyes
Investigaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes especiales ▪ Recomendaciones

Fuente: elaboración propia

VIII. Herramientas

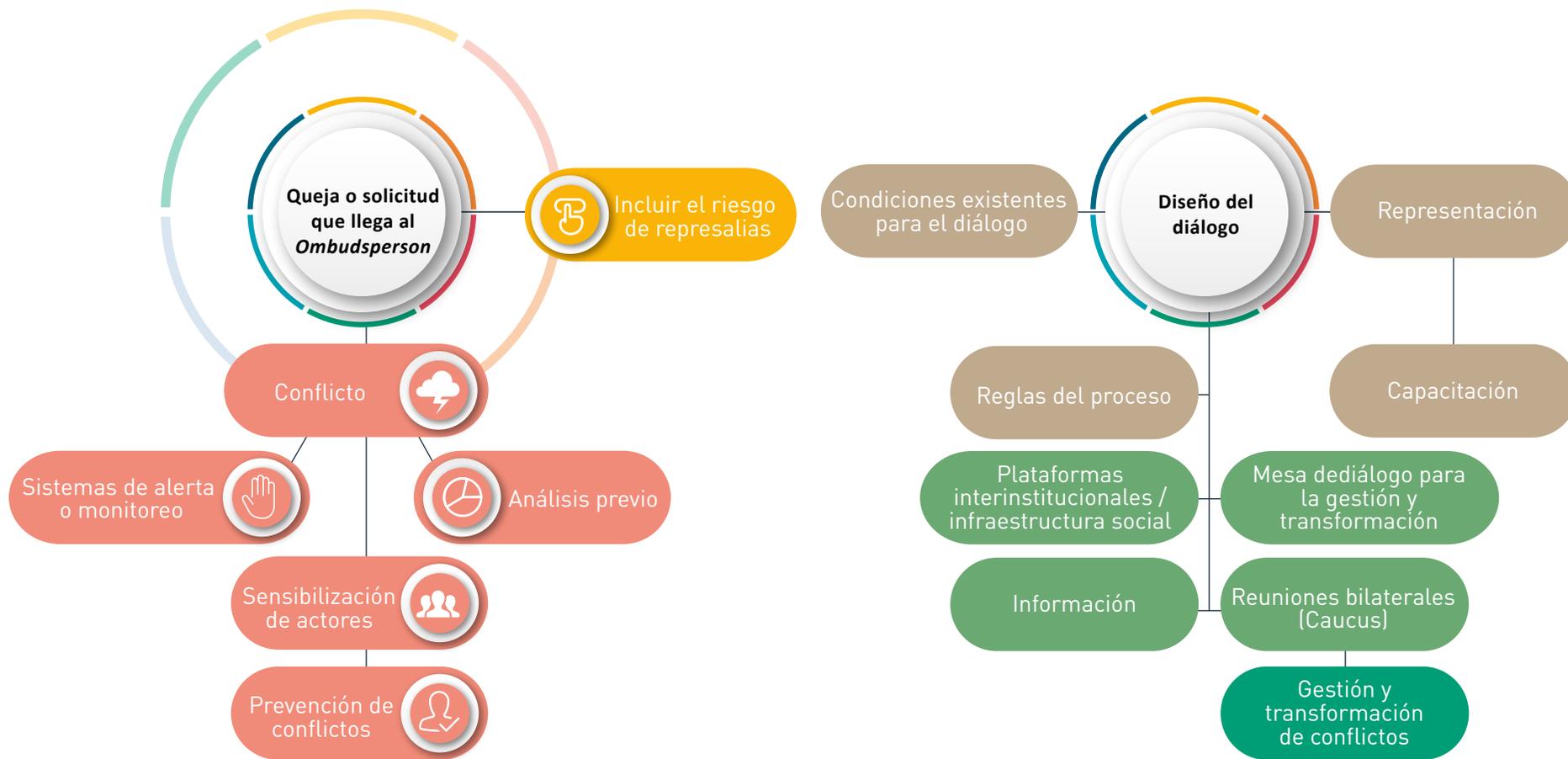
1. Recomendaciones metodológicas para el diálogo⁶⁵

En este apartado se enumeran una serie de recomendaciones metodológicas para desarrollar procesos de diálogo inclusivos. Se define el diálogo -en el contexto de los conflictos sociales- como un mecanismo que se instala para contener su escalada, evitando que lleguen a situaciones de crisis o violencia o para salir de esa situación y encauzarlo dentro del marco de la gobernabilidad democrática y el respeto de los derechos humanos (gestión del conflicto); pero es también el mecanismo que permite la interacción de todos los actores involucrados en un proceso que busca formular cambios constructivos en las relaciones existentes y en las estructuras (transformación del conflicto)⁶⁶.

El enfoque dialógico brinda herramientas para abordar conflictos en contextos complejos y cambiantes. Desde la mirada del *ombudsperson* se requiere un diálogo basado en derechos y necesidades que permita a las partes alcanzar mínimos niveles de equidad, así como un marco de legitimidad para alcanzar soluciones efectivas en relación al ejercicio de esos derechos amenazados o vulnerados.

⁶⁵ Los contenidos de esta sección han sido adaptados de los siguientes materiales:
Compliance Advisor Ombusman (CAO). 2021. "Mediation process designed framework", Banco Mundial; RedEAmerica. 2020. "Diálogos de calidad: manual práctico". Colombia.

⁶⁶ Defensoría del Pueblo de Perú. 2017. "El valor del diálogo", Informes Defensoriales: documento N 29. Lima, Perú.



Fuente: elaboración propia.

A) Análisis previo



Objetivo: obtener información básica para analizarla y diseñar el proceso de diálogo. Si se contara con un sistema de alerta y monitoreo utilizar esta información en el análisis.



Preguntas clave:

- ¿Desean las partes participar en un proceso de diálogo liderado por el *ombudsperson*, u otro actor?
- ¿Quiénes son las partes y cuáles serán los medios para seleccionar a los representantes?
- ¿Han identificado los “mediadores internos”?
- ¿Quiénes son otras partes interesadas?
- ¿Quiénes pueden servir como asesores?
- ¿Cuáles son los temas y subtemas a tratar?
- ¿Qué infraestructura social existente apoyará el proceso, por ejemplo: plataformas interinstitucionales e intersectoriales?
- ¿Cuáles son las necesidades potenciales de desarrollo de capacidades de diálogo?
- ¿Cuáles son las necesidades de información?
- ¿Cuáles son los retos? (idiomas y traducción, distancias geográficas, barreras a la participación inclusiva)
- ¿Cómo podrían otros actores afectar el proceso de diálogo?
- ¿Se han identificado posibles represalias o amenazas? Si es así, ¿qué medidas preventivas se desarrollarán?
- ¿Existen condiciones para el diálogo?

- ➔ El diseño debe estar hecho en acuerdo con las partes.
- ➔ Se debe pensar en el rol de los mediadores internos o constructores de puente ya que pueden contribuir a un proceso exitoso.
- ➔ Se debe incluir el análisis del riesgo de represalias y sus medidas de abordaje.
- ➔ Es relevante mapear con cautela escenarios y espacios territoriales en donde las condiciones para acelerar procesos de polarización o bien agravarlos puedan estar presentes.
- ➔ Complejizar los análisis e identificar factores o dinámicas polarizantes. Conducir análisis de contexto o situacionales en profundidad orientados a identificar de manera temprana factores e indicadores de riesgo de represalia.

B) Diseño del proceso

B. 1 Capacitación y desarrollo de habilidades



Objetivos:

- ➔ Mejorar la capacidad de las partes para participar de manera efectiva en el proceso de diálogo
- ➔ Crear un lenguaje común entre las partes
- ➔ Desarrollar estrategias para equilibrar asimetrías de poder entre las partes



Preguntas clave:

- ❓ ¿Qué habilidades se necesitan?
- ❓ ¿Prefieren talleres bilaterales o conjuntos?
- ❓ ¿Con o sin asesores?
- ❓ ¿Existen grandes asimetrías de poder entre las partes?

Pueden existir grandes asimetrías de poder entre las partes (diferente acceso a recursos e información). El proceso de diálogo tiene que intentar balancear estas asimetrías, una forma de hacerlo es a través de fortalecer en habilidades y acceso a recursos (abogados, técnicos) a los participantes más desventajados.

Desbalances	Estrategia de abordaje
Limitaciones para realizar presentaciones/habilidades comunicacionales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer estrategia en comunicación. ▪ Ayudar a las partes en la preparación de la presentación de la información.
Falta comprensión o experiencia en procesos legales o de protección de derechos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer la consulta con abogados. ▪ Mantener el proceso de diálogo abierto a la participación de los abogados. ▪ Ayudar a las partes a usar el sistema legal/movilizar recursos jurídicos.
Diferente conocimiento de cuestiones técnicas (ambientales).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar con un asesor técnico que puede explicar los temas. ▪ Explorar procesos de “Producción de conocimiento conjunto” (expertos y no expertos).

Fuente: elaboración propia

- ➔ Los talleres de desarrollo de capacidades con la comunidad deben incluir ideas sobre cómo miembros de la comunidad interactuarán con sus representantes para garantizar que sus intereses se entiendan.
- ➔ Un taller con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) debe hacer explícitos sus roles como asesores de la comunidad, concentrándose en la satisfacción de los intereses de la comunidad.
- ➔ Proporcionar entrenamiento para ayudar a las partes mientras se preparan para negociar temas particulares.



B. 2 Representación en los procesos de diálogo

Objetivos:

- ➔ Representación amplia e inclusiva
- ➔ Mantener la confianza en los representantes y la conexión entre ellos.
- ➔ Los representantes deben tener capacidad de liderazgo para tomar decisiones difíciles en contextos complejos y con limitaciones de recursos.

Es necesario identificar los mecanismos de representación de los diversos intereses en juego. Los representantes pueden ser seleccionados o elegidos por cada grupo: sean referentes de la comunidad, empresas o entidades estatales. La selección puede basarse en criterios como, por ejemplo: capacidad de liderazgo, disposición para trabajar en nombre de los intereses de grupo, entre otros.



Preguntas clave:

- ¿Cuántos representantes se necesitan? Si son demasiados, ¿es posible la participación escalonada?
- ¿Los representantes de un grupo tienen intereses similares o es en realidad una coalición de grupos con diferentes intereses?
- ¿Cuál es el poder de toma de decisiones que tienen los representantes sentados a la mesa?
- ¿Qué tan polarizada está la comunidad? ¿Cuán escépticos son del proceso?
- ¿Qué tan legítimo es el equipo mediador a los ojos de las partes? ¿Quiénes servirán como asesores? Las OSC a menudo brindan un apoyo crítico a las comunidades, pero debe priorizar las necesidades e intereses de la comunidad sobre sus propias agendas.

Las comunidades, las empresas y los representantes del Estado deben decidir quiénes serán sus asesores.

- ➔ Es necesario identificar y/o ayudar a las partes a construir mecanismos de representación de los diversos intereses en juego.
- ➔ Puede haber actores menos centrales que pueden estar conformes con ser informados constantemente sobre los avances del proceso
- ➔ Identificar líderes territoriales, así como los representantes de las empresas y el Estado que tengan poder de toma de decisión

B. 3 Reglas del proceso



Objetivos:

- ➔ Crear expectativas sobre el proceso de diálogo que todos las compartan.
- ➔ Regular la participación de los diversos actores acreditados en el proceso de diálogo, basados en principios de igualdad, transparencia y buena fe.
- ➔ Mostrar el resultado como el primer producto del trabajo conjunto de las partes.

Los elementos clave de las reglas básicas incluyen: propósito, plazos, participación, roles y responsabilidades de los participantes, observadores, expertos y mediadores, toma de decisiones, autorización de subgrupos o comités, confidencialidad, protecciones para los participantes contacto con los medios

Las reglas del proceso se pueden discutir en talleres de desarrollo de capacidades, reuniones bilaterales y/o reuniones conjuntas.



Preguntas clave:

- ❓ ¿Cuál es el propósito de este proceso de diálogo?
- ❓ ¿Cuáles son los temas que se abordarán y cómo se priorizarán?
- ❓ ¿Qué principios guiarán el proceso de diálogo?
- ❓ Evaluar condicionamientos externos: ¿Habrán elecciones durante el proceso?, ¿Hay un proceso judicial en curso?
- ❓ ¿Quién es un convocante legítimo a los ojos de todos los actores identificados?
- ❓ ¿Qué medios de convocatoria se utilizarán?
- ❓ ¿Dónde se harán las reuniones? ¿Con qué frecuencia?
- ❓ ¿Cómo se va a comunicar hacia fuera el proceso de diálogo?
- ❓ ¿Qué compromisos establecen las partes en relación a la difusión en las redes sociales, medios de comunicación? ¿Habrán un vocero?
- ❓ ¿Cómo se financiará la implementación de los acuerdos alcanzados? ¿Quién será responsable por hacer qué cosa? ¿Es la solución técnica y legalmente apropiada?



- ➔ Los objetivos del proceso deben ser acordados por las partes, de modo que queden claros para todos. Tomar en cuenta las expectativas de las partes y definir el problema de forma constructiva.
- ➔ Se puede realizar reuniones bilaterales (caucus) con las partes para chequear percepciones, desbloquear temas, etc.
- ➔ Se puede establecer un mecanismo común para comunicar el proceso a partir de un comunicado de prensa elaborado por un equipo mixto con representantes de ambas partes que se elabora al terminar cada sesión.
- ➔ Identificar a los constructores de puentes o “mediadores internos”.

Roles del proceso de diálogo

- ➔ Convocante
- ➔ Observadores
- ➔ Equipo de intermediación defensorial
- ➔ Mediador
- ➔ Mediadores “internos”
- ➔ Asesores técnicos/ expertos



El mediador⁶⁷ debe estar al servicio del grupo:

- ➔ Es imparcial en la discusión.
- ➔ Promueve un clima cooperativo y establece reglas de juego.
- ➔ Guía el proceso de toma de decisiones respecto del contenido de la discusión.
- ➔ Ayuda al grupo a consensuar una agenda de temas y plazos adecuados y realistas.
- ➔ Mantiene al grupo enfocado en una meta común.
- ➔ Estudia y asimila la información técnica.
- ➔ Mantiene un intercambio fluido de información precisa entre los participantes.
- ➔ Ayuda a identificar intereses y necesidades.
- ➔ Aclara, resume y verifica los consensos alcanzados.

El equipo de intermediación defensorial:

- ➔ Puede tener o no el rol de mediador
- ➔ No defiende los intereses o las perspectivas de los participantes, pero defiende los derechos de todos.
- ➔ Responde efectivamente ante las situaciones de crisis o bloqueo del diálogo.
- ➔ Alienta y equilibra la participación de todos
- ➔ Supervisa que se garanticen los derechos

⁶⁷ A los fines de este protocolo se usa la palabra mediador a nivel general, pero esta también puede incluir el rol de facilitador.

C. Información



Objetivos:

- ➔ Identificar necesidades de información y fuentes confiables para apoyar negociaciones productivas.
- ➔ Los mediadores pueden iniciar discusiones sobre necesidades de información, fuentes con las partes durante las fases de evaluación y desarrollo de capacidades

Identificar fuentes confiables:

- ➔ Empresa
- ➔ Comunidad
- ➔ Expertos
- ➔ Organizaciones sociales
- ➔ Estado
- ➔ Organismos internacionales

- ➔ La compilación de información confiable al comienzo del proceso asegura su disponibilidad cuando se está tratando el tema.
- ➔ Generar información a través de la investigación conjunta de hechos
- ➔ Evitar las *fake news*⁶⁸ chequear constantemente de donde viene la información

⁶⁸ Se refiere a la divulgación de noticias falsas que provocan un peligroso círculo de desinformación y muchas veces escalan la conflictividad. Las redes sociales han facilitado la difusión de contenido engañoso, falso o fabricado. Así se genera un circuito vicioso, y una noticia falsa se replica miles de veces en cuestión de segundos.

D. Consulta



Objetivos:

- ➔ Brindar oportunidades para la retroalimentación de la comunidad sobre propuestas e ideas, desarrollar mandatos, apoyar las decisiones de los representantes y conocer las limitaciones políticas y de recursos.
- ➔ Los representantes informan, consultan y obtienen orientación interna de sus grupos. Funciona mejor cuando el proceso está arraigado en la infraestructura social existente.
- ➔ El rol de mediador incluye asegurar y/o diseñar mecanismos de consulta y participación de la comunidad. El ombudsperson puede colaborar o no con que este proceso de consulta se lleve a cabo, dependerá de las relaciones establecidas con la comunidad y la confianza que exista en el rol del ombudsperson.



Preguntas clave:

- ¿Está la comunidad informada de lo que sucede en el proceso de diálogo?
- ¿Se necesita realizar un proceso de consulta o participación ampliado a la comunidad?

Para diseñar mecanismos de participación:

- ➔ Determinar el propósito
- ➔ Identificar: infraestructura social existente, medios habituales de comunicación donde la gente se encuentra naturalmente, gente de confianza, líderes informales, etc.

E. Técnicas

Un proceso de diálogo generalmente está dividido en tres fases. La primera es la construcción de la base, en la que se recoge información amplia sobre el tema, en función de todas las perspectivas de los actores. La segunda es la exploración de opciones, y la última es la búsqueda de acuerdos.



Fuente: elaboración propia

A continuación, algunas técnicas de escucha activa para llevar adelante el diálogo en estas tres fases:

Técnicas	Acciones
Parafrasear	Reiterar los hechos e ideas básicas para demostrar que estás escuchando y comprendiendo lo que se dice. Por ej.: “¿entonces quisieras que existiese una relación de más confianza?”, “a ver si te entiendo...”
Equilibrar	Resaltar los avances para ordenar ideas y datos importantes e incluir perspectivas que no han sido expresadas. Por ej. “entonces hasta ahora hemos charlado lo siguiente...”, “¿hay alguien que tenga otra perspectiva?”
Reformular	Transformar el significado de lo que alguien ha dicho de manera tal que adquiera un significado diferente. El objetivo es mostrar la situación desde otra perspectiva más positiva. Por ej. “¡Este diálogo es un desastre, se usa para fines políticos! Si le entiendo bien, usted está preocupado por la legitimidad y transparencia de este proceso, le propongo que revisemos señales necesitaría usted para creer que este proceso no está siendo manipulado políticamente”.
Legitimar	Reconocer el valor e importancia de las ideas y emociones del otro. Por ej.: “te agradezco el esfuerzo y el tiempo que le has dedicado a este taller”, “debe ser difícil para usted haber hecho esto...”.

Fuente: elaboración propia

2. Recomendaciones metodológicas para los sistemas de alerta y respuesta temprana y monitoreo⁶⁹

En este apartado se enumeran una serie de recomendaciones metodológicas para desarrollar un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART) y monitoreo. El SART es una herramienta cuyo objetivo primordial es evitar escaladas de violencia, se enfoca en la recolección sistemática (cuantitativa o cualitativa), procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es alertar a los decisores políticos para tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un conflicto⁷⁰.

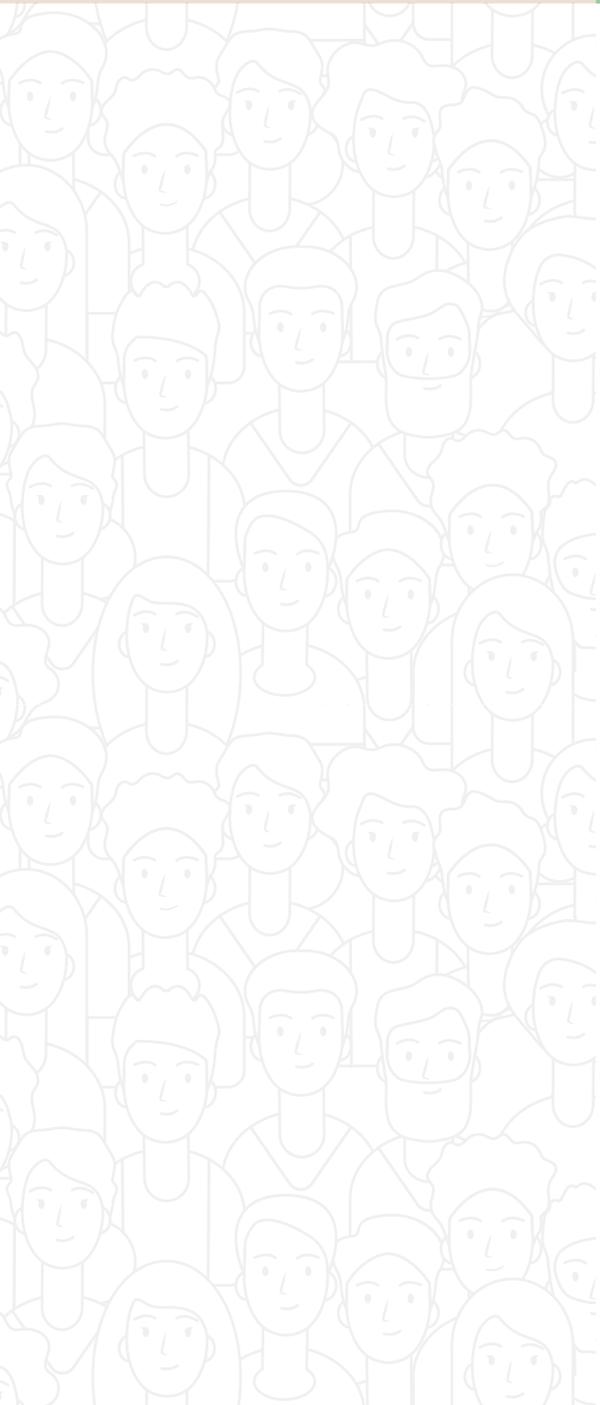
En el marco de las experiencias llevadas a cabo por algunos *ombudsperson* de la región se recomienda que para que los SART funcionen: se debe poseer el respaldo político al más alto nivel, centralizar la información, y contar con personal capacitado.

Los SART se pueden dividir en:

- Primera generación: se caracterizan por tener la base de todo el mecanismo (incluyendo el monitoreo de conflictos) fuera de la región o localidad del conflicto.
- Segunda generación: se establecen los mecanismos de monitoreo en zonas de conflicto, los observadores de campo obtienen información primaria de los acontecimientos. Sin embargo, el análisis de esta se sigue realizando fuera de la zona del conflicto.
- Tercera generación: toda su actividad se sitúa en las zonas de conflicto y se combinan con la respuesta temprana como procesos simultáneos.
- Cuarta generación: incorporan el análisis de información generada a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, se nutren de mecanismos colaborativos para la obtención de información a través de datos móviles (crowdsourcing) o del análisis automatizado de grandes volúmenes de datos generados por fuentes abiertas a través de Internet.

⁶⁹ Los contenidos de esta sección han sido adaptados de los siguientes materiales: Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y University of Massachusetts Boston (UMB). 2015. "Diálogo y Políticas Públicas. Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública", Ecuador; SG/OEA y PNUD. 2015. "Guía práctica para el diseño de sistemas de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales", Panamá.

⁷⁰ SG/OEA y PNUD. 2015. "Guía práctica para el diseño de sistemas de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales", Panamá.



A continuación, se resume lo que hace y lo que no hace un SART:

Lo que sí	Lo que no
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar información permanente, oportuna y veraz sobre el estado de la conflictividad, su dinámica y priorización. ▪ Emitir alertas oportunas para la prevención de escaladas de tensión y violencia. ▪ Recomendar estrategias y un plan de acción para el abordaje del conflicto. ▪ Monitorear el cumplimiento de las decisiones y acuerdos alcanzados por las partes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servir como un sistema de espionaje militar o policial. ▪ No hace vigilancia o seguimientos a individuos personalidades públicas. ▪ No recoge información para el análisis del conflicto desde la percepción de los actores y desde distintas perspectivas temáticas (política, sociedad, economía, cultura, seguridad, etc.)

Fuente: SG/OEA y PNUD (2015).

A) Principios

Los SART siguen una serie de principios:

- **Respeto a la dignidad:** la dignidad de los seres humanos debe prevalecer sobre cualquier otra consideración relacionada a la prevención de hechos violentos.
- **Celeridad:** todas las acciones, procedimientos y medidas serán inmediatas, eficaces, ágiles y oportunas, lo que implicará la eliminación de instancias y trámites administrativos innecesarios que imposibiliten la prevención oportuna de las vulneraciones de los derechos humanos y su respuesta rápida⁷¹.
- **Perspectiva de derechos:** se basa en el respeto y la garantía de los derechos contenidos en las normas internacionales de derechos humanos⁷².
- **Confidencialidad:** toda información que se levante dentro será de carácter confidencial en los términos de la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales correspondientes.

⁷¹ Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2022. “Proyecto de Ley orgánica que regula el Sistema de Alerta Temprana y Respuesta Rápida para la prevención de vulneraciones de derechos humanos y de la naturaleza”, Quito.

⁷² Defensoría del Pueblo de Colombia. 2017. “Sistematización de los 15 años del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo”, Colombia.

B) Etapas

A continuación, se describen cada una de las etapas de los SART.



Fuente: elaboración propia

B.1 Recolección de información



Objetivos:

- ➔ Contar con información suficiente y adecuada que permita implementar repuestas de manera efectiva
- ➔ Contar con información que provenga de la zona donde se podría desatar el conflicto



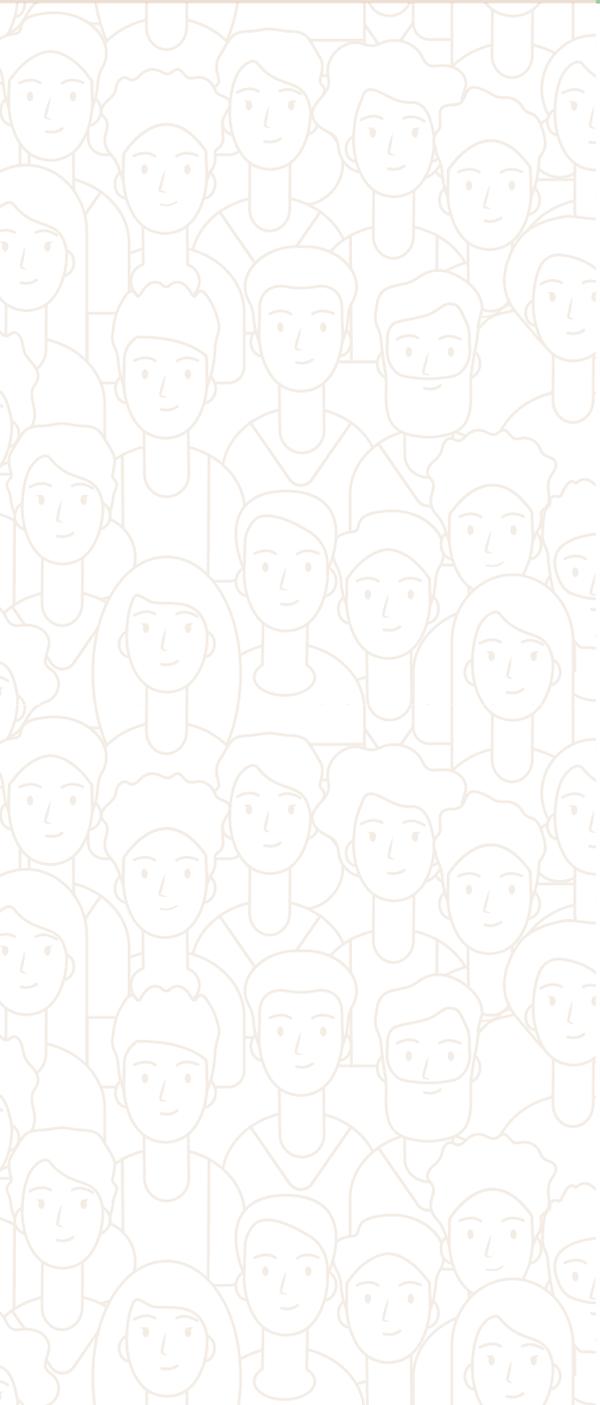
Preguntas clave:

- ❓ ¿Cuánta información es necesaria obtener?
- ❓ ¿En qué momento debo levantar la información?
- ❓ ¿Qué tipo de indicadores se debe considerar?
- ❓ ¿Quiénes deben levantar la información?
- ❓ ¿Qué herramientas utilizaremos para levantar la información?
- ❓ ¿Qué mecanismos y herramientas utilizaremos para sistematizar la información?

Rol de las redes sociales

Las redes sociales pueden cumplir varias funciones:

- Proveer información desde el terreno en tiempo real, sobre situaciones y conflictos emergentes o manifiestos, geolocalizarlos, documentarlos a través de imágenes o testimonios generados in situ. Esta información puede nutrir el proceso de análisis y aumentar las posibilidades de dar respuestas oportunas y adecuadas.
- Monitorear conflictos en tiempo real, así como el cumplimiento de los compromisos a los que se hubiese arribado para su solución dando participación directa a las comunidades afectadas. Las redes pueden ser un canal complementario de información para la evaluación de impacto de las medidas adoptadas.
- Sensibilizar a un gran número de usuarios sobre dimensiones del conflicto que pueden facilitar una salida constructiva.
- Organizar y movilizar grupos humanos, alertando, convocando
- Fiscalizar y denunciar violaciones a los derechos humanos.



Evitar las fake news

Estar atentos cuando se emiten mensajes con el objetivo de desinformar, promover detonantes en situaciones sensibles, y/o propagar rumores o sembrar el pánico.

En especial, cuando:

- No propician el intercambio de ideas y opiniones; promoviendo la conformación de grupos afines que solo discuten entre sí; la difusión de mensajes poco conciliadores a través de spots, videos, fotografías.
- No ofrecen visiones alternativas a las promovidas por los actores directamente implicados en el conflicto, confundiendo la información y ofreciendo datos falsos.

Por ello es recomendable verificar la información que proviene de estas fuentes para corroborar su veracidad.

B.2 Análisis de información



Objetivos:

- ➔ Analizar la información recopilada con los lentes del marco teórico para el abordaje de los conflictos sociales



Preguntas clave:

- ❓ ¿Cuáles son los actores del conflicto?
- ❓ ¿Cuáles son las compatibilidades e incompatibilidades en relación al posible conflicto?
- ❓ ¿Cuáles son las tendencias del conflicto y su magnitud? (tensión y niveles de escalamiento)
- ❓ ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y monitoreo en relación al conflicto?

B.3 Formulación de recomendaciones



Objetivos:

- ➔ Establecer y formular una serie de acciones o propuestas de intervención a trabajar en una lógica de prevención del conflicto
- ➔ Transmitir las recomendaciones que partan del análisis técnico-político a los diferentes niveles de decisión



Preguntas clave

- ❓ ¿Qué acciones inmediatas se pueden implementar para eliminar los factores aceleradores, disminuir las tensiones, evitar el escalamiento del conflicto y el surgimiento de acciones de hecho o violentas?
- ❓ ¿Qué acciones se pueden desarrollar para generar condiciones de confianza y legitimidad que permitan trabajar de manera adecuada con los actores, para prevenir el conflicto en el marco de las políticas públicas?
- ❓ ¿Qué acciones a mediano y largo plazo se pueden desarrollar para transformar en el marco de la política pública las variables estructurales que pueden desatar el conflicto (sociales, culturales, económicas, políticas y jurídicas)?
- ❓ ¿Cómo canalizar de manera adecuada la información dentro de las diferentes instituciones del Estado para la optimización de tiempo y recursos?
- ❓ ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional respecto a la información entregada y a las acciones frente al posible conflicto?

B.4 Evaluación de la respuesta temprana



Objetivos:

- ➔ Evaluar las decisiones y acciones emprendidas para prevenir el conflicto
- ➔ Medir el impacto de las recomendaciones sugeridas



Preguntas clave:

- ❓ ¿Qué riesgos y oportunidades existen en el plan de intervención respecto al conflicto?
- ❓ ¿Las recomendaciones fueron consideradas por los tomadores de decisiones y tuvieron un impacto sobre el conflicto?
- ❓ ¿Una vez ejecutada la respuesta, cuáles son los impactos (positivos o negativos) frente al conflicto?

B.5 Monitoreo constante



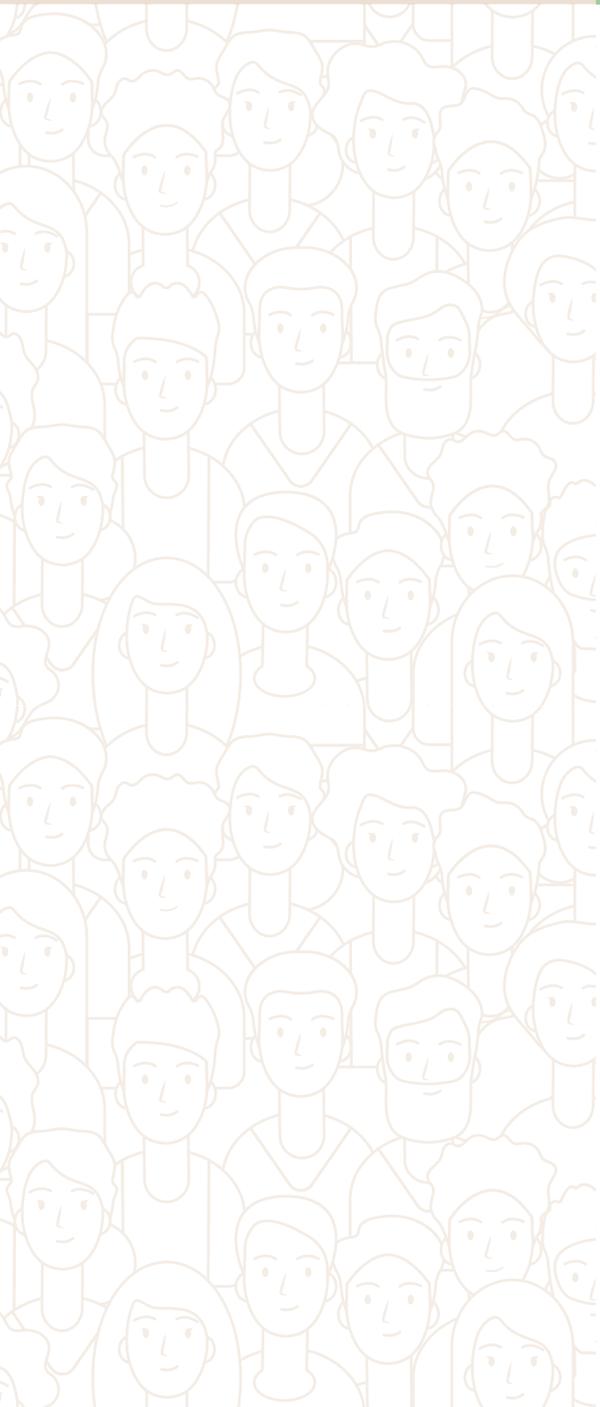
Objetivos:

- ➔ Establecer mecanismos de monitoreo permanente de las acciones desarrolladas y compromisos establecidos por otros actores respecto al conflicto, recordando que el incumplimiento de estos puede ser un motivo para que el conflicto se manifieste o transforme en una crisis.



Preguntas clave:

- ❓ ¿Qué herramientas metodológicas (matrices de seguimiento) podrán seguir el cumplimiento por ej. de los acuerdos?



Limitaciones de la alerta (Defensoría del Pueblo de Perú, 2019)

- La alerta es un mensaje útil pero limitado: responde a la necesidad urgente de evitar un desenlace violento, pero puede estar perdiendo de vista los demás elementos del conflicto que deben ser analizados.
- Está pensada como respuesta a una amenaza: la alerta empieza y termina en un aspecto del conflicto, la violencia. En este sentido puede contribuir a conjurar las amenazas a la vida, la integridad, la tranquilidad, etc., pero no profundiza en las causas ni evalúa oportunidades de solución.
- Su dramatismo puede afectar el análisis de la complejidad del conflicto: el foco de la alerta está en la violencia y sus consecuencias. Su efectividad puede ser de corto plazo, pero, a la vez, es indispensable para poner a salvo personas y crear mejores condiciones para tratar los aspectos sustantivos del conflicto.
- Es un medio de prevención que puede emitirse en cualquier momento del ciclo del conflicto: siempre es posible que el conflicto se expanda o que se intensifique la violencia, por lo que la prevención más que un acto determinado es un enfoque que cruza todo el ciclo del conflicto.

IX. Bibliografía

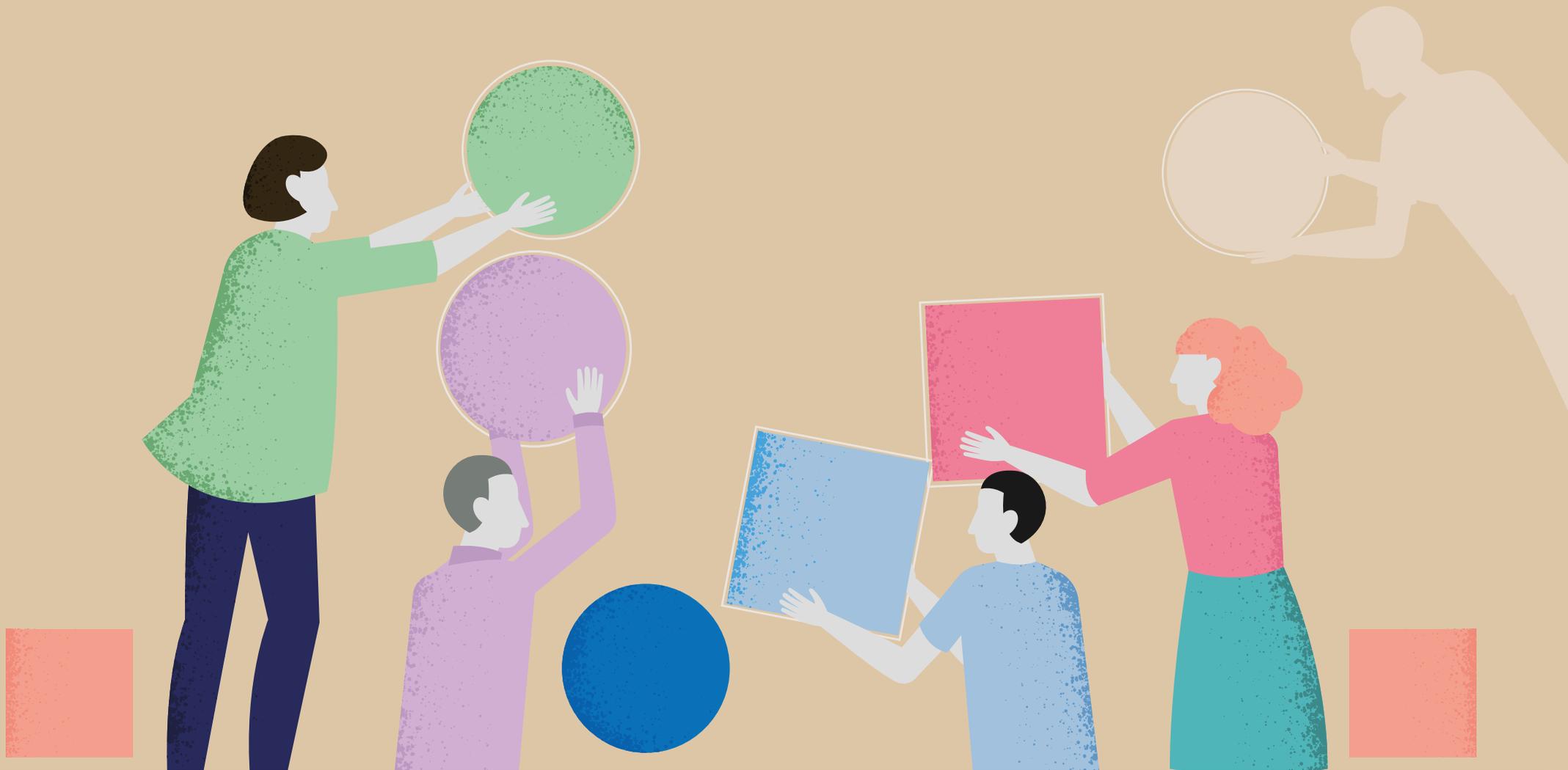
- Acevedo [et al.]; coordinación general de Alejandro Marcelo Nató; María Soledad Manín, Carlos Rosendo Constenla. 2022. *Diccionario de las Defensorías del Pueblo*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire.
- Aín, G. 2019. “El Abordaje de Controversias en Contextos de Alta Polarización y Riesgo de Represalias”. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arendt, H. 2006. *Sobre la violencia*. Alianza Editorial, Madrid.
- Azuela, A. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México DF. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. Fontanamara.
- Berghof Foundation. 2023. “La paz en términos propios Iniciativa de Principios para la Paz - Consulta con las partes interesadas de América Latina”, Iniciativa de principios para la paz
- Calderón, F. 2012. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: siglo veinte editores.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. “En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo”, Ciudad de México
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2019. *El Ombudsman y la Doctrina Internacional de los Derechos Humanos. Un diálogo necesario*. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Maldonado y otros, 2022. “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres (LC/TS.2021/133/ Rev.1)”, Santiago, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- *Compliance Advisor Ombusman (CAO)*. 2021. “Mediation process designed framework”, Banco Mundial.
- Consejo de Derechos Humanos. 2020. “Última advertencia: los defensores de derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor”. Naciones Unidas.
- Defensoría del Pueblo de Bolivia. 2018. “El arte de manejar conflictos. Protocolo de gestión de conflictos y análisis de casos”. Bolivia.

- 
- Defensoría del Pueblo de Colombia. 2017. “Sistematización de los 15 años del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo”, Colombia.
 - Defensoría del Pueblo de Colombia. 2020. “Directrices para la dinamización del diálogo social y la prevención de conflictividades en los territorios”.
 - Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2022. “Proyecto de Ley orgánica que regula el Sistema de Alerta Temprana y Respuesta Rápida para la prevención de vulneraciones de derechos humanos y de la naturaleza”, Quito.
 - Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2023. “Guía para la actuación de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en contextos de protesta social”, Quito.
 - Defensoría del Pueblo de Perú. 2012. “Violencia en los conflictos sociales”, Informes Defensoriales: documento N 156. Lima, Perú.
 - Defensoría del Pueblo de Perú. 2015. “Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales”. Lima, Perú.
 - Defensoría del Pueblo de Perú. 2017. “El valor del diálogo”, Informes Defensoriales: documento N 29. Lima, Perú.
 - Defensoría del Pueblo de Perú. 2019. “Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú”. Serie Informes de Adjuntía, Lima.
 - Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fé. 2022. “El abordaje del conflicto en la agenda global: 30 años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe”.
 - Defensoría del Pueblo de la Rep. de Panamá. 2022. “Informe preliminar especial sobre la conmoción social en Panamá”, Panamá.
 - Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo. 2018. “Protocolo de Actuación Defensorial”. Uruguay.
 - Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). 2010. “Manual de capacitación en diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales”, Quito.
 - Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y University of Massachusetts Boston (UMB). 2015. “Diálogo y Políticas Públicas. Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública”, Ecuador.

- 
- Federación Iberoamericana del *ombudsperson* (FIO). s/n. “Personas defensoras de derechos humanos: XIX Informe sobre derechos humanos”. Defensor del Pueblo, Madrid.
 - Federación Iberoamericana del *ombudsperson* (FIO). 2012. “Declaración de Lisboa”.
 - Front Line Defenders. 2019. “Global Analysis 2019”.
 - Galtung, J. 2003. *Trascender & Transformar. Una introducción a la resolución de conflictos*, México, M&S Editores.
 - LAPOP. Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.) 2021. “El pulso de la democracia”. Nashville.
 - Lederach, J.P., Wehr, P.1991. “Mediating Conflict in Central America”, *Journal of Peace Research*, Vol. 28.
 - Lederach, J.P. 1999. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Bogotá, Good Books, Imntercourse.
 - Lund, Michael. 2003. “Conflict Prevention: Policy and Practice in Pursuit of Theory”. DO 10.4135/9780857024701.n15.
 - Mele, P. 2008. “Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale”, dans, I. Garat, R. Séchet, D. Zeneidi (comp). *Espaces en (trans)action*. Rennes. PUR. Págs. 239-250.
 - Mouly, C. 2022. *Estudios de paz y conflictos: teoría y práctica*. Peter Lang Publishing, Inc., New York.
 - Nató, A. 2018. “El saber y el hacer de las Defensorías del Pueblo en el interjuego de los conflictos sociales” en FIO. 2017. “El rol del Ombudsman en situaciones de conflictividad social”.
 - Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. 2011. “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”.
 - OCHA. 2020. “América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres naturales”.
 - RedEAmerica. 2020. “Diálogos de calidad: manual práctico”. Colombia.
 - Santiestevan de Noriega, J. 2004. “El Defensor del Pueblo en Iberoamerica” en *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los Principios de París*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.



- SG/OEA y PNUD. 2015. “Guía práctica para el diseño de sistemas de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales”, Panamá.
- Spadoni, E. 2015. “El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Susskind, L. et. al. 1999. *The consensus building handbook*. Sage Publications.
- USIP. 2006. *Human rights and conflicts: exploring the links between rights, law, and peacebuilding*. Washington D.C.



Defensoría del Pueblo
San Carlos de Bariloche



PFDC MPF
Procuradoría Federal dos Direitos do Cidadão
Ministério Público Federal



Defensoría del Pueblo
CHILE



Defensoría del Pueblo
ECUADOR



DEFENSOR DEL PUEBLO
República Dominicana

