



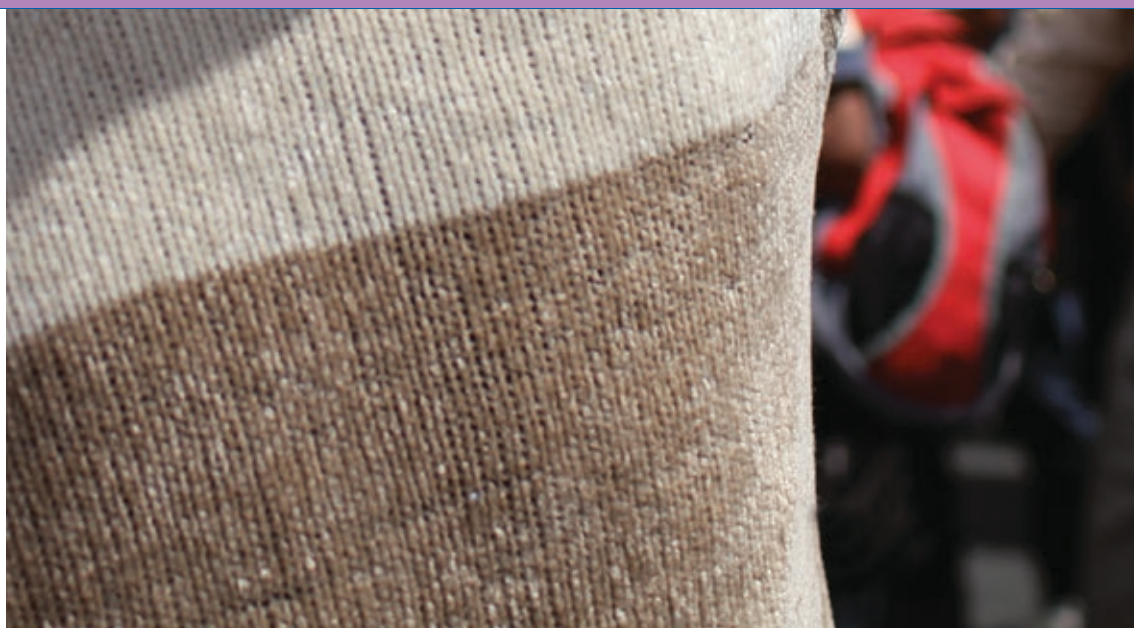
PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

¿Que hace el PNUD en Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe?

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*





“Diálogo: el arte de pensar en conjunto”

William Isaacs

CONTENIDO

- 2 El reto de desarrollo
- 4 Respuesta del PNUD
 - 5 Apoyos en prevención y resolución de conflictos
 - 10 Formación para la paz
 - 11 Producción e intercambio de conocimiento
- 12 Ejemplos del portafolio regional 2013



EL RETO DE DESARROLLO

La conflictividad social ocupa regularmente los titulares de prensa en los países de América Latina y el Caribe. Así, debido a su preminencia en la región, la prevención de conflictos y el diálogo democrático suelen estar en el centro de las agendas de los gobiernos nacionales, regionales y municipales, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades.

A pesar de que América Latina es considerada hoy una región relativamente estable, con elecciones periódicas e instituciones democráticas consolidadas, el paulatino retroceso de los enfrentamientos armados ha ido acompañado del surgimiento de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

El inicio de las conversaciones de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) marcó la agenda regional en materia de construcción de la paz en 2013. Sin embargo, incluso en el caso de Colombia, las formas tradicionales han ido cediendo terreno frente a un nuevo tipo de conflictividad. Esta nueva conflictividad, que se centra en factores socio-económicos, político-institucionales y culturales, involucra a movimientos y organizaciones tradicionales (sindicatos, organizaciones campesinas, trabajadores informales, movimientos políticos, etc.) y a nuevos actores sociales, que en ocasiones muestran una fuerte implantación territorial (por ej. pueblos indígenas, trabajadores precarizados o informales, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas, organizaciones no gubernamentales, etc.).

La diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores y los altos niveles de polarización caracterizan el patrón de conflictividad latinoamericano. Según el Observatorio Regional de Conflictividad -un emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación UNIR de Bolivia, e instituciones de prestigio y con amplia experiencia en la investigación y el análisis de la conflictividad social-, los conflictos que pueden verse en la región comparten una plataforma común.

El PNUD, a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) y sus Oficinas de País, además de estudiar dichas dinámicas complejas y adentrarse en sus causas y vías de solución, dispone de un amplio abanico de iniciativas concretas en 14 países de América Latina y el Caribe.

Rasgos comunes que subyacen a la conflictividad en América Latina y el Caribe:

Estructuras de poder excesivamente concentradas

Dinámicas económicas poco competitivas

Instituciones estatales débiles y con legitimidad cuestionada por la ciudadanía

Problemas de gestión para controlar los problemas que más preocupan a la ciudadanía (i.E.: La criminalidad, el desempleo, la pobreza persistente y la inequidad)

Limitada participación ciudadana y desafección política

Comunidades políticas con un reconocimiento institucional incompleto

2
3



A close-up photograph of hands weaving a colorful textile. The threads are in shades of red, orange, blue, and green, creating a vibrant pattern. The hands are positioned in the foreground, with the fingers carefully manipulating the threads. The background is slightly blurred, showing more of the weaving process and the texture of the fabric.

RESPUESTA DEL PNUD

Las actividades del PNUD han apoyado la resolución de conflictos y la promoción de temas específicos en la agenda pública, tales como leyes, planes o visiones interculturales del desarrollo, que aseguren el respeto de los derechos humanos y eviten la recurrencia de los conflictos violentos.

Para 2014, el PNUD mantiene su compromiso de avanzar en esta dirección en estrecha colaboración con otros aliados del Sistema de Naciones Unidas (SNU) tales como el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU o la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, además de instancias regionales y de la sociedad civil.

Elaboración del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en Panamá

Durante 2013 el PNUD colaboró en la implementación de procesos de diálogo participativo para la elaboración de políticas públicas. La discusión del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá es un ejemplo destacado. Este proceso, que se ha extendido durante más de un año, ha implicado la participación de los congresos tradicionales que representan a los siete pueblos indígenas del país y de los Ministerios del Gobierno panameño.

La elaboración de dicho Plan de Desarrollo fue uno de los compromisos alcanzados durante el proceso de diálogo celebrado en 2012 entre los representantes del pueblo Ngäbe Buglé y el gobierno

de la República de Panamá, el cual fue también facilitado por el Sistema de Naciones Unidas. Para elaborar este Plan de Desarrollo ha sido necesario llevar a cabo un amplio proceso de consulta en más de 90 comunidades, con una participación estimada superior a las 10.000 personas. El proceso fue liderado por las estructuras de gobierno de los pueblos indígenas, respetando en todo momento sus mecanismos internos de consulta y toma de decisiones. Este proceso de construcción conjunta del Plan de Desarrollo finalizará con la presentación del Plan en la Asamblea Nacional para que sea sancionado y se convierta en política pública del Estado.



El mayor desafío para la paz en Colombia comenzará luego de la firma de un acuerdo definitivo y que será imprescindible construir la paz desde las regiones.

Apoyos en prevención y resolución de conflictos

1 Consultas en Colombia

Colombia se encuentra en un momento crucial para el fin de su largo conflicto armado entre el gobierno y la guerrilla de las FARC. Se afirma con frecuencia que el mayor desafío para la paz comenzará luego de la firma de un acuerdo definitivo y que será imprescindible construir la paz desde las regiones, sobre todo en aquellas en las que la presencia del Estado es limitada.

Reconociendo que las principales amenazas al proceso de paz se presentarán en los primeros meses luego de la firma del acuerdo de paz, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Colombia ha enfatizado la importancia de realizar actividades tempranas de construcción de paz durante el período post-conflicto. La firma de dicho acuerdo generará expectativas inmediatas que deberán ser satisfechas con cambios relativamente rápidos y visibles para la población. Sin embargo, los resultados inmediatos podrán hacerse visibles solo si se ha llevado a cabo una planificación anticipada.

Hasta el momento, ambas partes han solicitado al SNU en Colombia que apoye el proceso de paz mediante la recolección y síntesis de los puntos de vista de la sociedad civil sobre los temas de la agenda actualmente en negociación. El PNUD ha colaborado con la asesoría técnica, el diseño, la organización y la sistematización de las *Mesas Regionales* convocadas por las Comisiones de Paz del Congreso, que tienen el propósito de garantizar la amplia participación de sectores de la sociedad civil de todas las regiones de Colombia, en la discusión de las cuestiones temáticas del *Acuerdo General*. El PNUD hizo esfuerzos especiales para asegurar una participación verdaderamente representativa de las mujeres y de los grupos minoritarios, a menudo excluidos de las discusiones importantes.

A través de su programa “Art-Redes”, el PNUD trabaja para contribuir a la construcción social de la paz, al desarrollo humano, a la gobernabilidad democrática y a la reconciliación, a través del respaldo y el fortalecimiento, en los ámbitos nacional y local, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado.

2 Fortalecimiento de las infraestructuras de paz

La mayoría de los países de la región presentan importantes limitaciones institucionales para enfrentar adecuadamente los conflictos recurrentes y los conflictos violentos potenciales.

El PNUD ha trabajado en diferentes mecanismos que fomentan condiciones para la creación de infraestructuras para la paz a través de:

- **La asesoría técnica para intervenciones estratégicas en prevención y resolución de conflictos.** En este sentido, el PNUD ha participado en más de 30 misiones prospectivas, de análisis de condiciones, de apoyo técnico o de evaluación de la institucionalidad existente para la prevención y la gestión de la conflictividad en los países de América Latina y el Caribe.
- **El desarrollo de herramientas de análisis de la conflictividad,** como el análisis de conflicto y desarrollo, los análisis de prospectiva política y escenarios, o las misiones de factibilidad para procesos de diálogo.
- **Sistemas de alerta temprana** y plataformas para monitorear demandas que podrían generar conflictos.
- **Diseño e implementación de protocolos** de intervención para el manejo de conflictos.

En contextos diversos como los de Argentina, Bolivia, Costa Rica o Perú, el PNUD ha trabajado con las oficinas de defensoría de derechos humanos para poner a disposición de estos entes instrumentos de análisis de conflicto, cursos de formación a medida para quienes intervienen en procesos de diálogo y mediación, así como la utilización de software para la monitorización y el seguimiento de la conflictividad social.

Los conflictos no pueden ser abordados únicamente por la mediación ni por un proceso único de paz, sino que requieren de mecanismos permanentes y sostenibles a nivel local y nacional dentro de los países.



Diagnóstico sobre capacidades para la prevención y resolución de conflictos en Guatemala

La sociedad guatemalteca enfrenta conflictos en diversos sectores que plantean serios desafíos a la gobernabilidad: minería, recursos naturales, acceso a la tierra, suministro de energía eléctrica, límites territoriales, identidades culturales, justicia, educación, entre otros. El PNUD elaboró un diagnóstico en torno a la conflictividad en Guatemala y las capacidades de las diferentes instancias e instituciones del estado, así como de los actores relevantes de la sociedad

civil para prevenir, gestionar, resolver y/o transformar conflictos de manera pacífica, democrática, coordinada y sostenible. Como parte del estudio, se recogió las impresiones y las inquietudes de la comunidad de donantes en relación a la institucionalidad existente para la prevención y resolución de conflictos, identificando potenciales oportunidades de colaboración con el país en el área de prevención de conflictos sociales.



Preparación para la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos en Perú

Por su tamaño, diversidad étnica, geografía y riqueza mineral, Perú es un país que ha venido experimentando crecientes niveles de conflictividad vinculados a las industrias extractivas.

Desde hace dos años, el PNUD brinda asesoría técnica y apoyo financiero a la antigua oficina de conflictos sociales del Perú, que se transformó, mediante el Decreto Supremo N° 106-2012-PCM del 25 de octubre de 2012, en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), como órgano técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La ONDS es el organismo público encargado de dirigir los procesos de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales en el ámbito de sus competencias.

**LA OFICINA FACILITA,
ADEMÁS, LA MEDIACIÓN
Y/O NEGOCIACIÓN PARA
SOLUCIONARLOS**



3 Diálogo democrático

Los costes del conflicto: los diversos modelos de estimación de costos de la violencia documentan pérdidas en el PIB de los países de entre un 1,5% y un 4% dependiendo de la duración del conflicto, así como un aumento en los gastos de seguridad, fuga de capitales, destrucción de capital físico, pérdida de productividad y aumento en los costos de transacción.

En América Latina y el Caribe, el PNUD ha centrado buena parte de sus esfuerzos en apoyar procesos de diálogo multi-actor orientados a la construcción de consensos a medio y largo plazo. A diferencia de las herramientas y las técnicas como el debate, la negociación, la deliberación o la mediación, que persiguen acuerdos concretos entre personas que representan organizaciones e intereses específicos, los procesos de diálogo buscan transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una comprensión colectiva que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades.

A través del Proyecto Regional de Diálogo Democrático creado en 2001 por el PNUD, se ha venido contribuyendo tanto a la construcción de un marco analítico y conceptual (principios, metodologías, manuales y buenas prácticas) como al diseño y facilitación de numerosas iniciativas y procesos de diálogo desde una visión latinoamericana.

Diagnóstico sobre conflictividad electoral en México derivada de la convivencia de sistemas tradicionales e indígenas y estructuras de poder excesivamente concentradas

México ha reconocido la autonomía jurisdiccional y política de los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes según sus propios sistemas normativos, lo que constituye un avance sin precedentes en el cumplimiento de la normativa internacional y de la consolidación de los derechos de los pueblos indígenas. En México se reconocen 28 distritos electorales indígenas en 11 Entidades Federativas (Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán). Asimismo, en varias entidades federativas se reconocen los procesos normativos indígenas para la elección de autoridades municipales. Paradójicamente, esta pluralidad jurídica ha generado un aumento de la conflictividad post electoral. El PNUD ha unido esfuerzos con el Instituto Electoral y



de Participación Ciudadana de Oaxaca para realizar un diagnóstico sobre la conflictividad electoral en distritos que se rigen por sistemas normativos tradicionales, y formar en Diálogo y Mediación a funcionarios de instituciones federales y estatales electorales, así como, a actores clave en las comunidades indígenas. También ha contribuido a desarrollar un Protocolo de Acción Institucional que permita prevenir y atender la conflictividad en dichos municipios.

Construcción de procesos electorales éticos y transparentes en Honduras

Previo a las elecciones presidenciales de 2013, el PNUD facilitó la apertura de un proceso de diálogo entre representantes de los 9 partidos políticos y autoridades electorales de Honduras que culminó con la firma de un protocolo

denominado “Compromiso de Garantías Mínimas para la Ética y la Transparencia Electoral” con el fin de alcanzar un proceso electoral limpio, sin agresiones y respeto por los resultados.

Construcción de la conciliación entre los pueblos colonos e indígenas en Costa Rica

8
9



En Costa Rica el PNUD diseñó, facilitó y acompañó como observador un largo proceso de diálogo entre los pueblos indígenas del sur del país y el gobierno nacional. El proceso giró en torno a cinco temas estratégicos que estaban generando tensiones en las relaciones con los colonos en las zonas de territorios indígenas, y que habían desembocado en episodios de violencia aislados. Durante más de un año 7 representantes de los pueblos indígenas y 7 del gobierno, constituidos formalmente en la Mesa

de Diálogo, intercambiaron, analizaron, firmaron acuerdos e hicieron seguimiento de su implementación en las áreas de:

- Seguridad territorial
- Gobernabilidad en los territorios
- Políticas públicas y planes de desarrollo para los territorios
- La Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas
- El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Buenos Aires y Pérez Zeledón

EL PROCESO GIRÓ EN TORNO A CINCO TEMAS ESTRATÉGICOS QUE ESTABAN GENERANDO TENSIONES



Formación para la paz

El PNUD ha promovido la integración del análisis, la gestión y el manejo de conflictos en los planes nacionales de desarrollo, así como el diseño, la gestión y la facilitación del diálogo a líderes políticos y sociales, facilitadores y personal del SNU, con el fin de elevar las capacidades de liderazgo para hacer frente a los problemas colectivos de los países en desarrollo.

A nivel regional el PNUD desarrolló y lanzó, a través de la plataforma de la Escuela Virtual, una versión piloto del Curso Virtual sobre Conflictos y Construcción de Paz en América Latina, orientado a desarrollar habilidades conceptuales y aplicar herramientas en la identificación, la prevención y la intervención en situaciones de conflictos, predominando el enfoque de la transformación de conflictos y la construcción de paz.

Más de 150 personas que trabajan con herramientas de prevención de conflictos, han hecho el curso “Diálogo Democrático” desarrollado y socializado en los últimos tres años a través de la plataforma de la Escuela Virtual en su versión de autoaprendizaje, contribuyendo de esta manera a la capacitación y el desarrollo de actores clave.

Juicios Ciudadanos: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología en Uruguay

En Uruguay, los conflictos sobre el uso de recursos naturales han cobrado auge en los últimos años. Con el fin de intercambiar conocimientos para conocer a fondo la temática y buscar vías conjuntas para el manejo de la conflictividad, se brindó apoyo técnico y facilitación a la Conferencia Nacional sobre Minería y Desarrollo Sustentable, así como, a la publicación “Juicios Ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deli-

berativa en ciencia y tecnología” elaborada por la Universidad de la República de Uruguay. Esta publicación tiene como fin contribuir al estudio de los problemas de interés general y facilitar su comprensión pública; además, recoge dos experiencias de aplicación de una metodología de participación pública deliberativa en controversias científico-tecnológicas (lo que incluye controversias ambientales).

El Salvador: Curso de Diálogo Democrático en versión digital

En el Salvador se socializó el curso virtual de Diálogo Democrático en su versión CD con importantes actores políticos. También se generaron dos espacios de reflexión sobre consultas y diálogo

político, con miembros del Consejo Económico y Social (CES), promovidos por el proyecto “Segunda Generación de Acuerdos Democráticos.

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS



HONDURAS

Asesoría técnica para diálogo sostenido: Grupo de Diálogo de Ciudadanía Activa
Construcción de procesos electorales éticos y transparentes

AMÉRICA CENTRAL

Diseño y facilitación de taller regional sobre la aplicación del Convenio 169 para representantes de 15 defensorías del pueblo en América Latina

MÉXICO

Asesoría técnica a diálogo multisectorial para el diseño de principios y el análisis de normas vigentes condujo a nueva legislación para desplazados internos en el estado de Chiapas
Diagnóstico sobre conflictividad electoral derivada de la convivencia de sistemas tradicionales e indígenas y estructuras de poder excesivamente concentradas

GUATEMALA

Diagnóstico sobre capacidades para la prevención y resolución de conflictos

EL SALVADOR

Asesoría técnica para el diseño de diálogos multiactor de alto nivel, convocados por el Gobierno de El Salvador en seguridad ciudadana y convivencia, educación, salud y políticas económicas
Curso de Diálogo Democrático en versión digital

COSTA RICA

Asesoría técnica al proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas

PANAMÁ

Asesoría técnica a diálogo entre el Gobierno de Panamá y el Pueblo Indígena Ngäbe-Buglé, conducente a legislación específica para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la comarca Ngäbe-Buglé
Asistencia técnica al Gobierno de Panamá en el diseño y la instalación de la Mesa Intersectorial de Diálogo, para la reforma del sector sanitario
Elaboración del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas

COLOMBIA

Evaluación Diálogo Binacional Colombia-Ecuador
Asesoría técnica para la instalación de las mesas regionales de paz para contribuir al fin del conflicto, convocadas por la Comisión de Paz del Senado y la Cámara de Representantes de la República de Colombia
Asesoría técnica para el establecimiento de los foros temáticos convocados por la Universidad Nacional para ofrecer elementos de análisis a las partes durante las negociaciones de paz en la Havana

PERÚ

Asesoría técnica a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad para el establecimiento de un Sistema de Alerta Temprana.
Asesoría técnica a la Defensoría del Pueblo en Consulta Previa y el Convenio 169.
Preparación para la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos.

BOLIVIA

Sistematización del proceso de diálogo que condujo a la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado.
Fortalecimiento de capacidades para la transformación de conflictos: Confederación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas Bartolina Sisa.
Comunidad de práctica de facilitadores de diálogo y mediadores.

SINT MAARTEN

Construcción de Capacidades para Diálogos Nacionales para la elaboración y validación del Plan Nacional de Desarrollo 2013 de Sint Maarten

PARAGUAY

Asistencia técnica al Gobierno de Paraguay para la instalación de mesas de diálogo social de alto nivel incluyendo temas de política social y laboral, economía, salud y educación, función pública, pueblos indígenas y desarrollo rural.

URUGUAY

Juicios Ciudadanos: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología

EJEMPLOS DEL PORTAFOLIO REGIONAL 2013

