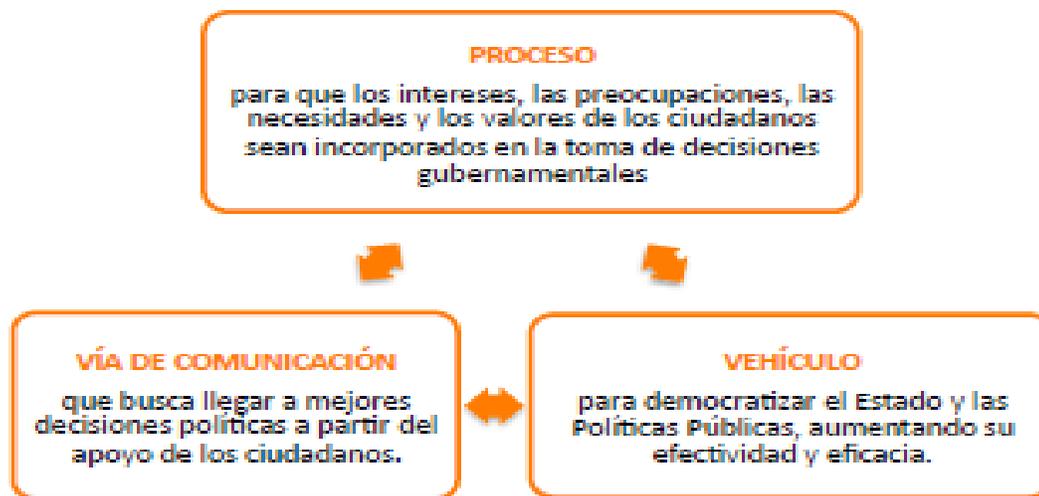


PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA COLABORATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS¹.

Presentamos a continuación una síntesis del Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos desarrollado por la Fundación Cambio Democrático. Para la construcción de la síntesis hemos considerado un hilo conductor que recoge los elementos de reflexión planteados hasta el momento apuntando a generar una reflexión crítica sobre los temas a tratar.

¿Qué entendemos por participación ciudadana?



- Es un proceso a través del cual los intereses y las preocupaciones prioritarios, al igual que las necesidades y los valores de los ciudadanos buscan ser incorporados dentro de la toma de decisiones gubernamentales.
- Es una vía de comunicación de “doble vuelta” donde la meta general es llegar a mejores decisiones con el apoyo de los ciudadanos.
- Es un vehículo que contribuye a democratizar el Estado y las Políticas Públicas, y a aumentar su efectividad y eficacia.

¿Por qué es necesaria la Participación Ciudadana?

- Porque conocer cómo y por qué se toman las decisiones ayuda a acercar al ciudadano a sus representantes.
- Porque el sentido de comunidad solo es posible si los ciudadanos se sienten y son responsables de su destino.
- Porque las intereses diversos muestran que no hay posibilidad de avanzar en decisiones comunes si no se construye algún consenso sobre cuáles son las necesidades más importantes de la comunidad en su conjunto. Esta reflexión permite generar procesos de inclusión donde los intereses generales prevalecen sobre los personales o sectoriales.

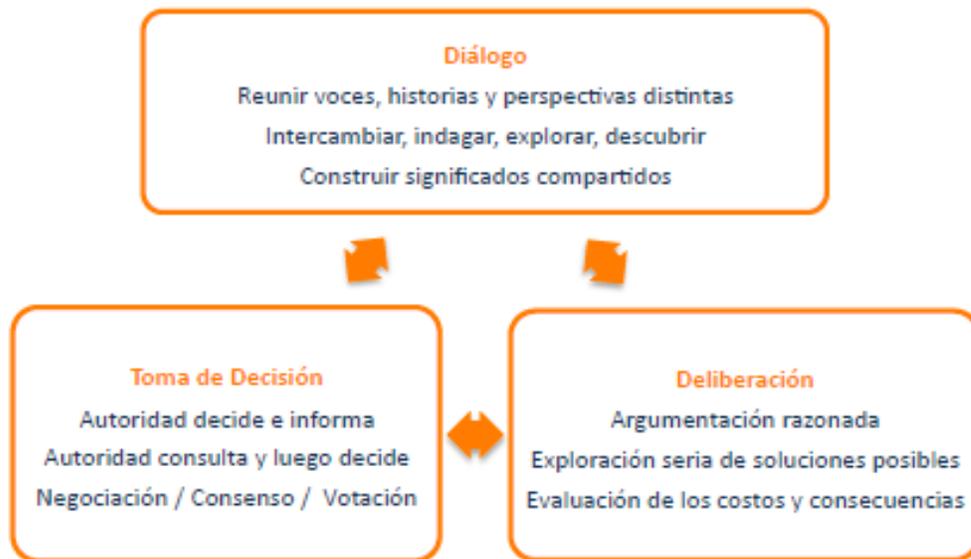
¹ El texto se construye utilizando como referente de contenido las propuestas de la Fundación Cambio Democrático expresadas en sus manuales en relación a procesos colaborativos. Lo descrito responde a los materiales de esta organización y lo que hemos realizado es un resumen para resaltar lo relevante a propósito del curso. Hemos alimentado también el texto con algunos elementos para fortalecer ideas.

- Porque alentar a las personas a resolver problemas comunes enfatiza la idea de que esos problemas son de “todos”.
- Porque los ciudadanos comienzan a entender las necesidades diversas que hay en la comunidad, y construyen redes y relaciones que disminuyen la polarización y los extremismos.

Existen por lo menos tres niveles de la participación en las políticas sociales:

- El primer nivel es el de la información, que es el piso elemental desde el cual partir para llegar a la incidencia y que implica contar con datos necesarios en “cantidad y calidad” para poder analizar y generar propuestas que se apoyen en elementos o datos objetivos de la realidad.
- Un segundo nivel es el de la opinión, que hace referencia a un mecanismo más complejo de participación en el cual, a partir de una información oportuna y adecuada, los actores sociales pueden presentar sus posiciones sobre los asuntos que les conciernen.
- El tercer nivel es el de la toma de decisiones, que supone los niveles previos. Implica tener voz en las opciones y alternativas de solución. Por otra parte, supone que las opiniones y posiciones de los actores sociales tienen un poder vinculante con la decisión que se toma, sea a través del consenso, la negociación de intereses o cualquier otro mecanismo de resolución de problemas.

Esto es coincidente con las fases de las tomas de decisiones frente a problemáticas sociales complejas:



Thomas y Pruitt, 2009. Manual de Diálogo Democrático

El proceso arriba ilustrado es dinámico. Tal como sugiere el diagrama, la toma de decisiones propiamente dicha puede permanecer en la esfera de las estructuras y los procesos formales de gobernabilidad, y aun así permitir la influencia y los aportes de la participación ciudadana cuando sean necesarios para resolver problemas complejos. En dicho proceso, el diálogo permite deliberar de varias maneras. Permite que los ciudadanos exploren temas en forma conjunta y que

profundicen su respectiva comprensión, basándose en perspectivas diferentes e integrándolas en un sentido compartido de sociedad. Al poner énfasis en escuchar e indagar, el diálogo se convierte en un paso que fomenta el respeto y el entendimiento mutuos, además de la toma de conciencia de que las personas interpretan de diferente manera las experiencias compartidas. Dicho paso tiene como objetivo ayudar a las personas a desarrollar una visión más integral de la realidad de la que ellos podrían lograr aisladamente como individuos, partes o grupos de intereses sectoriales. A diferencia del carácter abierto, explorador y visionario del diálogo, la deliberación es un proceso de estrechamiento. Sin embargo, al igual que el diálogo, es un proceso en el que se indaga conjuntamente y se escucha en forma respetuosa los distintos puntos de vista.

Incidencia colaborativa en relación con la resolución de conflictos

La Fundación Cambio democrático plantea que:

En la concreción de la vida democrática, y especialmente en el ámbito de las políticas públicas cada acto implica decisiones políticas que suelen priorizar necesidades, excluir o restringir opciones. Existen en la arena social fuerzas movilizadas que demandan medidas de cambio, y los que detentan el poder pueden responder tomando alguna decisión, que variará entre la aceptación total de dichas demandas y la resistencia a aceptarlas.

La democracia se fortalece cuando existe un consenso mínimo acerca de ciertas decisiones políticas. Si este consenso no se logra, puede predecirse que emergerán problemas sociales, disputas y conflictos de variada intensidad.

Por ello es relevante hacer unas consideraciones respecto del conflicto social y político aun cuando las organizaciones en muchas circunstancias lleven adelante sus estrategias de incidencia sin sentirse protagonistas de un conflicto en particular.

Para Myra Warren Isenhardt y Michael Spangle² el conflicto es parte inevitable de la vida moderna. Pese a ello las sociedades no estarían preparadas para enfrentarlos como se expresa en el aumento de la violencia, y el rápido crecimiento en la cantidad de litigios.

Pero no todo está perdido. Según Isenhardt y Spangle, como resultado de la creciente preocupación por este tema, un nuevo movimiento está emergiendo orientado a la resolución de conflictos en forma constructiva. En lugar de resolver las disputas por la vía judicial, busca establecer alianzas estratégicas que permitan lograr los objetivos en forma más efectiva.

¿Los conflictos de dónde surgen?

Los conflictos surgen por infinidad de razones. Entre otras:

- Luchas de poder
- Procesos de toma de decisiones
- Viejos problemas no resueltos
- La forma como las personas se hablan entre si

² Ver documento en: <https://ppc2013horuelo.files.wordpress.com/2013/09/2-187resoluciondeconflictosenformacolaborativa.pdf>

Como las causas son complejas, negociar y/o alcanzar un acuerdo también lo es. Muchas de estas dinámicas pueden ocurrir simultáneamente, lo que complica aún más la situación. Las personas nunca están seguras de cuál es el verdadero problema. En lugar de centrarse en el conflicto en sí, las definiciones tienden a enfocarse en factores tales como las circunstancias que lo promueven, asuntos de conducta o episodios específicos. De los diversos puntos de vista, han surgido varias definiciones:

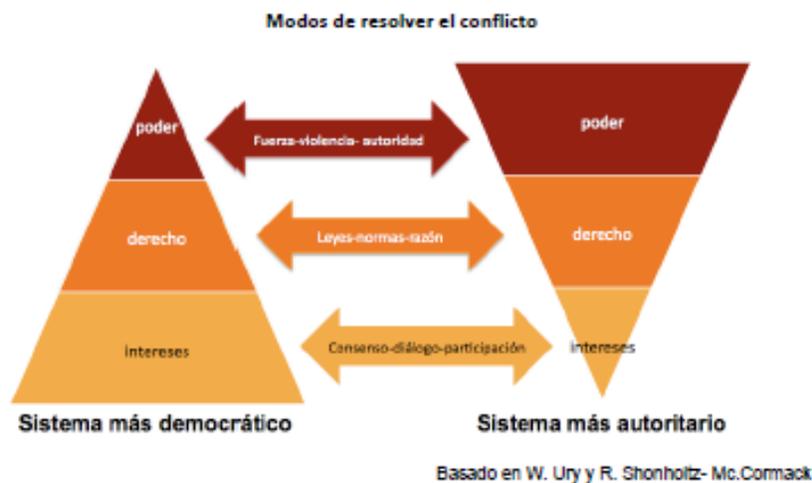
- “El conflicto existe debido a una incompatibilidad, verdadera o aparente, de necesidades o intereses”.

- “El conflicto implica una lucha sobre valores y propiedad del status, poder o recursos escasos, en donde el objetivo es neutralizar, dañar o eliminar rivales”.

Modos de bordar un conflicto

La Fundación Cambio Democrático propone:

Se reconocen tres tipos de estrategias, enfoques o modos –que pueden ser adoptados de manera exclusiva o combinada– para abordar un conflicto: tratar de reconciliar los intereses de cada una de las partes a través del diálogo –intereses y necesidades–; llevar el asunto a un tercero que determine los derechos de cada una de las partes –derecho–, o definir el resultado sobre la base del ejercicio más o menos regulado de la fuerza –poder–. Así pues, aunque existen tres enfoques o estrategias – poder, derecho e intereses–, en la realidad suelen estar mezclados, a pesar de que un proceso nunca deja de tener un modo predominante o hegemónico.



Dado que la conflictividad de los procesos sociopolíticos es múltiple, es importante aceptar el hecho de que todos estos modos se activan y desactivan de forma interdependiente y compleja.

Si bien la reconciliación de intereses es generalmente preferible, los enfoques de derecho y poder tienen un rol importante, pues son alternativas en caso de que el diálogo por sí solo no sea posible o no tenga éxito. Lo relevante es la dosis de cada uno que se utilice en esa combinación.

Ciclo de vida de un conflicto

John Paul Lederach, profesor y activista de la paz propone un análisis de la vida del conflicto y los posibles roles que podemos desplegar en cada etapa, basado en el trabajo del conciliador cuáquero Adam Curle en su libro *Making Peace* (1971). Curle propone una matriz para visualizar el camino desde las relaciones no pacíficas hasta aquellas pacíficas tomando en cuenta los niveles de poder y los niveles de conciencia de que hay intereses y necesidades en conflicto. (ver figura 1) La matriz es útil para ubicar dónde estamos en un conflicto dado, y para sugerir las actividades potenciales que podríamos querer realizar en un tiempo dado. Hay por lo menos tres funciones clave en ese camino hacia el cambio, que son la educación/concientización, la defensa (o promoción) y la negociación (que puede incluir mediación, es decir la participación de un tercero que asista de forma imparcial al proceso de negociación).



Los campos emergen en la medida en que seguimos un sendero típico del conflicto. De acuerdo con Curle, la educación o concientización son necesarias cuando el conflicto está oculto y la gente no está consciente de los desequilibrios y las injusticias. Están dirigidas a borrar la ignorancia y elevar la conciencia sobre la naturaleza de las relaciones desiguales y la necesidad de atender y restaurar la equidad, tal como es vista, por supuesto, por aquellos experimentando las injusticias.

La conciencia creciente de los asuntos, las necesidades y los intereses conduce a exigir el cambio de la situación. Estas demandas rara vez son atendidas de inmediato y, lo más probable es que no sean ni oídas ni tomadas en serio por aquellos que se benefician de la situación, que prefieren mantener las cosas como están. Este es el espacio para la incidencia y el activismo en la defensa de los derechos. Aquí se buscará promover un equilibrio de poder, esto es, un reconocimiento de la dependencia mutua al aumentar la voz de los menos poderosos y la legitimación de sus preocupaciones. Esto ocurre a través de algún tipo de confrontación que implica escoger entre mecanismos violentos o no violentos –o una combinación de ambos.

De ser exitosa, la confrontación aumentará la conciencia de interdependencia y el equilibrio de poder. La negociación resulta posible, y surge el papel de la mediación. Esencialmente, la negociación significa que las personas y/o los grupos involucrados reconocen que no pueden

simplemente imponer su voluntad o eliminar al otro, sino que necesitan trabajar con los demás para conseguir sus metas.

Las negociaciones y mediaciones exitosas conducen a una reestructuración de la relación, y tratan preocupaciones sustantivas y procedimentales. Este resultado es lo que Curle llama un aumento de justicia o relaciones más pacíficas. Obviamente, en cualquier punto, el sendero del conflicto puede saltar o incluso circular entre varios de los cuadrantes durante períodos largos de tiempo.

Las opciones frente a los conflictos³

En líneas generales, cuando los niveles de conflicto son bajos, la colaboración es alta y la competitividad es baja, la discusión, facilitación o mediación es suficiente.

A medida que aumenta el nivel de conflicto, disminuye la colaboración y aumenta la competencia, se comienza a requerir de mediación/arbitraje o arbitraje voluntario. Existe una amplia variedad de opciones para resolver los conflictos, que van desde negociación hasta mediación, e incluyen facilitación, arbitraje y procesos judiciales. A medida que se aleja de la simple negociación, cada opción se vuelve más formal, más costosa, sus resultados son más distributivos que integrativos, y generan mayor adversidad.

Las soluciones son menos sinérgicas, y se alejan de un presente y futuro provechoso.

Negociación: es el proceso que fomenta y crea la colaboración. Es un estado mental, así como también una opción estratégica para el manejo de problemas.

La meta no es sólo llegar a un acuerdo, sino resolver el conflicto de una forma mutuamente beneficiosa, que cree una relación armoniosa a largo plazo.

Mediación: es un proceso, en el que una tercera parte (sin poder para imponer una decisión) guía a las partes a través de discusiones no adversarias. Es empleada cuando se han agotado los recursos para resolver el problema entre las partes afectadas y no han podido manejar sus diferencias. La mediación puede lograr muchas cosas, incluyendo llegar a un acuerdo que resuelva las diferencias, eliminar los ciclos de ataque y defensa, facilitar el diálogo y/o facilitar el cambio organizacional.

Grupos de resolución de problemas: las reuniones pueden convertirse en foros que generen sinergia innovadora, y permitan identificar oportunidades y ganar apoyo para las decisiones. Sin embargo, generalmente fallan por la tendencia de los miembros del grupo a sabotear un proceso constructivo. Necesitan la presencia de un facilitador que diseñe y supervise las discusiones, para asegurar que los encuentros sean productivos y que generen posibles soluciones.

Facilitación: el proceso en el cual una persona neutral, sin poder de decisión, pero con autoridad para hacer que el grupo mejore la forma como identifica, soluciona problemas y toma decisiones. La facilitación pone un gran énfasis en los procesos grupales para que se cree un consenso. En la facilitación se crean procesos que promueven una relación colaborativa continua; esto no suele ocurrir en la mediación, ya que la polarización de las partes es mucho más acentuada.

³³ Tomado de Myra Warren Isenhardt y Michael Spangle. Ver documento en:
<https://ppc2013horuelo.files.wordpress.com/2013/09/2-187resoluciondeconflictosenformacolaborativa.pdf>

Arbitraje: una opción más cercana al extremo formal de la gama de posibilidades, es un híbrido entre los procesos colaborativos y adversos. En los casos más complejos, un tercero escucha la disputa y toma una decisión que, mediante acuerdo previo, las partes han decidido si será obligatorio acatar o no. Es un proceso informal contractual que las partes pueden adaptar para sus circunstancias específicas. No ocurre a menos que las partes se hallen en un callejón sin salida, luego de haber intentado con negociación o mediación.

Sin embargo, existen otras circunstancias en las cuales el arbitraje también es la mejor alternativa:

- Cuando no tiene que continuar la relación después que el conflicto se haya resuelto.
- Cuando predomina lo legal sobre lo factual.
- Cuando las partes ven los hechos y la aplicación de la ley de forma diferente.
- Cuando las partes tienen un historial de actuar de mala fe en negociaciones.
- Cuando la decisión inmediata de un tercero es necesaria para proteger los intereses de una de las partes.

Algunas definiciones interesantes⁴

Resolución alternativa de conflictos

Se refiere a los procesos informales de resolución de conflictos en los que las partes se reúnen con un profesional para resolver las controversias de una manera que es menos formal y a menudo más consensual dentro de lo que es posible en los procedimientos judiciales. Las formas principales son la adjudicación, el arbitraje, la conciliación y la mediación. Aunque, a menudo es voluntaria, la resolución alternativa de conflictos a veces es el mandato de los tribunales, los cuales requieren que las partes en conflicto prueben la mediación antes de llevar su caso a los tribunales.

Gestión colaborativa de conflictos

Es un híbrido de los sistemas sistémico y de la resolución alternativa de conflictos. Incluye una serie de enfoques informales que sólo integra a las partes interesadas o a un ayudante del proceso. Es común a todos los procesos de gestión participativa de conflictos que los grupos de las partes interesadas en competencia u oposición trabajen juntos para alcanzar un acuerdo sobre un tema controvertido. El marco ha sido adaptado para adecuarse a la formulación de políticas ambientales y para mostrar de qué manera las partes pueden avanzar en la gestión de cuestiones controvertidas.

Consenso

Una decisión por consenso es una decisión en la que todas las partes pueden estar de acuerdo. Por tanto, es el mejor acuerdo posible para resolver un conflicto. El consenso no significa que todo el mundo esté igualmente satisfecho con la decisión, sino que todas las partes lo aceptan como la mejor decisión que se ha podido adoptar en ese momento.

Creación de consenso

Se utiliza para resolver los conflictos de cuestiones complicadas en las que intervienen múltiples partes. El enfoque tiene por objeto transformar las confrontaciones antagónicas en una búsqueda cooperativa de información y soluciones que satisfagan las necesidades de todos los actores.

⁴ Tomado del Manual de la FAO (2012) Gestión colaborativa de conflictos para el fortalecimiento de los programas forestales nacionales

Convocatoria

Es la primera etapa en la intervención de los conflictos. Su función, como su nombre lo indica, es llevar a las partes en conflicto a una reunión donde se puedan debatir los problemas y considerar las opciones para la resolución del conflicto. La convocatoria allana el camino para los procesos de resolución de conflictos como la negociación y la mediación.

Enquadramiento

Cada parte en conflicto tiene su propia percepción y comprensión de su programa, la relevancia de los diversos temas, las prioridades, las oportunidades y los riesgos incorporados en las diferentes opciones. El encuadramiento implica el ensamblaje de un conjunto de lentes o filtros a través de los cuales las diversas partes pueden ver un conflicto.