

PROGRAMA PAÍS DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS PARA COLOMBIA DE LA UNIÓN EUROPEA

PROMOCIÓN TERRITORIAL DE PAZ Y SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS



Caminos de Desarrollo y Paz
Mediación de Conflictos

Conflicto y Cultura de Paz



Corporación Nuevo Arco Iris



Jose Luis Vinuesa

Coordinador Regional

Programa Andino Democracia y Derechos Humanos de la Unión Europea

Juan Manuel Osorio

Gestor

Programa País Democracia y Derechos Humanos para Colombia de la Unión Europea

Antonio Sanguino Paéz

Director

Corporación Nuevo Arco Iris

Leon Valencia Agudelo

Coordinador

Promoción Territorial de Paz y Solución Pacífica de Conflictos

Andrés Restrepo Restrepo

Antonio Sanguino Paéz

León Valencia Agudelo

Rodrigo Osorno

Elaboración de Textos

Marly Contreras Rodríguez

Andrés Restrepo Restrepo

Giovanny Moreno Castro

Área de Comunicaciones CNAI

Edición de textos, diseño y diagramación

Dario Luna Tapia

Ilustraciones

Bogotá 2003

Presentación

La negociación pacífica de los conflictos y el uso de su fuerza creativa en el diseño de futuros positivos y posibles constituye uno de los paradigmas de mayor contenido renovador en las sociedades modernas.

La realización de este paradigma, exige de hombres y conglomerados sociales, un cambio en las formas de comunicación y de diálogo, la formación de nuevas perspectivas y destrezas que permitan comprender el contexto de las situaciones conflictivas, sus dinámicas y salidas, privilegiando la creatividad, el aprendizaje continuo, la comprensión de los intereses del otro y de los otros. Es decir, una profunda transformación de los esquemas mentales sobre los que se ha operado, procurando una lenta pero segura evolución hacia nuevas condiciones de vida en sociedad, hacia una auténtica cultura de paz.

Esa transformación exige nuevas comprensiones de los conceptos de paz y de conflicto, acordes con los propósitos de construcción de convivencia en democracia.

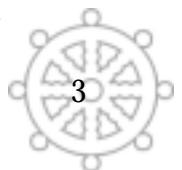
En esta perspectiva, el concepto de conflicto impone una mirada desde la oportunidad que brinda como fuerza y fuente transformadora, como construcción social y humana, que muestra diversas posibilidades según se trate positiva o negativamente; también requiere, particularmente en nuestro ámbito, que se descarte la inclinación de relacionarlo exclusivamente con la confrontación armada. Esto permite mirar los conflictos desde su tipología multiforme y variada: los culturales, los políticos, los económicos, los sociales, etc., considerando los diversos factores en ellos involucrados, el cambio de actitudes que operan en cada caso, los contextos, los poderes, las estructuras de dominio, las formas de comunicar las percepciones, etc.¹

En cuanto a la manera como se aborda, es fundamental insistir en limitar las respuestas violentas en su solución y procurar su “transformación” más que su mera gestión. Al decir de Lederach, “poner acento en su naturaleza dialéctica... mirarlo como elemento necesario de la construcción y reconstrucción transformativa humana de la organización y de las realidades sociales.”²

En cuanto a la paz, exige, como se ha insistido desde diversos ángulos teóricos, que no se entienda exclusivamente como ausencia de la guerra, definiéndose desde categorías nuevas en el sentido de justicia social, satisfacción de las necesidades bási-

¹FISAS, *Vicens. Cultura de paz y gestión de conflictos. Icaria. Ediciones UNESCO, Barcelona, 1998.*

²LEDERACH, *John Paul. Preparing for Peace. Syracuse University Press, 1996. Página 13 – 19.*



cas, autonomía, solidaridad, integración y equidad. Es decir, una paz caracterizada por condiciones facilitadoras del bienestar humano³.

Las figuras de intervención social en la solución de conflictos, - la mediación y la conciliación comunitarias, vecinales, ambientalistas, empresariales, judiciales, familiares, escolares, etc. -, han crecido en Colombia de manera significativa en los últimos años, gracias al trabajo de diversas instituciones religiosas y organizaciones sociales y comunitarias, y también, hay que reconocerlo, por el aporte importante que desde algunas instancias gubernamentales se viene haciendo.

La Corporación Nuevo Arco Iris, por su parte, ha utilizado la mediación en todas sus acciones comunitarias, en el desarrollo de liderazgos pacíficos, proactivos y en la generación de recomendaciones desde la experiencia, para formulación de políticas públicas en torno a la construcción de iniciativas de paz en Colombia.

La Corporación ha asentado su quehacer sobre varias premisas básicas de índole ética, como el respeto a la auto-determinación de los individuos y de los grupos, el consentimiento informado de las partes, la imparcialidad en la actuación mediadora, la confidencialidad, la necesidad de una actitud no directiva que determine la decisión en uno u otro sentido y, obviamente la capacitación previa en las competencias de mediación, liderazgo e incidencia en lo público de las personas responsables de ello y de todos los actores participantes de los procesos dinamizadores de la paz.

Este módulo tiene como **objetivo**, la generación de herramientas colectivas de mediación y solución de conflictos en la perspectiva de construir condiciones para una Cultura de Paz en Colombia.

Metodología

Cada una de las partes del módulo se desarrollará de la siguiente manera:

- * Presentación de los animadores del módulo, los contenidos y la manera de abordarlos.
- * Presentación de los y las participantes de la capacitación.
- * Introducción a los conceptos de referencia y su contextualización por parte de los animadores del módulo.
- * Lectura de los textos guía y respuesta a las preguntas formuladas en los ejes temáticos.
- * Reflexión y debate general para procurar la definición de conceptos propios y mecanismos de acción colectiva respecto a los conflictos analizados en cada una de las partes del módulo.
- * Retroalimentación por parte de los animadores de cada una de las partes del módulo.

³FISAS, Vicent. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Opus. Cit. Página 18.



Contenido

1. La transformación positiva de los conflictos

| | |
|--|----|
| Introducción | 9 |
| El conflicto y sus componentes | 9 |
| El contexto | 10 |
| Enfoques relacionados con el conflicto | 11 |
| La visión del conflicto | 12 |
| Metodologías e instrumentos | 13 |

2. Mediación de conflictos

| | |
|---|----|
| Introducción | 17 |
| El concepto de mediación | 18 |
| La práctica de la mediación en Colombia | 19 |
| Perspectiva pedagógica de la mediación | 20 |

3. Liderazgo y solución de conflictos

| | |
|---|----|
| Introducción | 25 |
| El concepto de líder | 25 |
| La historia marcha en otra dirección | 26 |
| El liderazgo débil | 27 |
| La mano débil de mediador | 28 |
| El negociador como tramitador de intereses colectivos | 28 |

4. Política pública y gestión de conflictos

| | |
|--|----|
| Introducción | 33 |
| El concepto de política pública | 34 |
| Condiciones para la formulación de políticas públicas | 37 |
| Una política para la gestión del conflicto | 38 |
| Momentos básicos en la formulación de políticas públicas | 40 |

El módulo se desarrollará en torno a preguntas y ejes temáticos, conceptos de referencia y documentos guía que desaten el debate, la reflexión y la conceptualización para la acción por parte de los y las participantes del módulo. Esta lógica se aplicará para el desarrollo de cada una de las partes del mismo.



Bibliografía

ARISTÓTELES. “*Origen del estado y de la Sociedad*” en: La Política. 2ª. Edición, Espasa Calpe. Buenos Aires, 1943.

ATEHORTÚA CRUZ Adolfo León. “*Curso de Teoría de Conflictos*”. Sistema Institucional de Educación Desescolarizada. Universidad del Valle, Vicerrectoría de Extensión. Santiago de Cali 1997.

“*Comunidad, Conflicto y Conciliación en Equidad*”. Ministerio de Justicia y del Derecho Plan Nacional de Rehabilitación, Bogotá 1994.

DEL SOL, Chantal. “*Introducción a la cuestión política*”. Conferencia UNAL, septiembre 2000.

MENY, Ives y THOENING Jean Claude. Politiques Publiques, París, PUF, Col “*Thémis*”, 1989, Pág. 130.

SABINE, George. Historia de la Teoría Política. Capítulos I y II: “*La teoría de la Ciudad – Estado*” y “*El pensamiento político antes de Platón*”, páginas 15 – 37. Fondo de Cultura Económica. Colombia, 1992

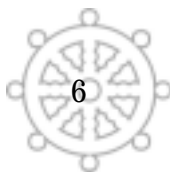
RESTREPO R. Andrés. Documentos síntesis de las Escuelas Negociadoras. Especialización en Negociación y Resolución de Conflictos Universidad Central. Cursos 2002 y 2003.

UPRIMMY Y., Rodrigo. “*Orden Democrático y Manejo de Conflictos*”. Escuela de Liderazgo Democrático. Módulo de Viva la Ciudadanía y la Universidad Pedagógica Nacional.

VATIMO, Gianni. “*Pensamiento débil. Editorial Anagrama*”. Policopiado.

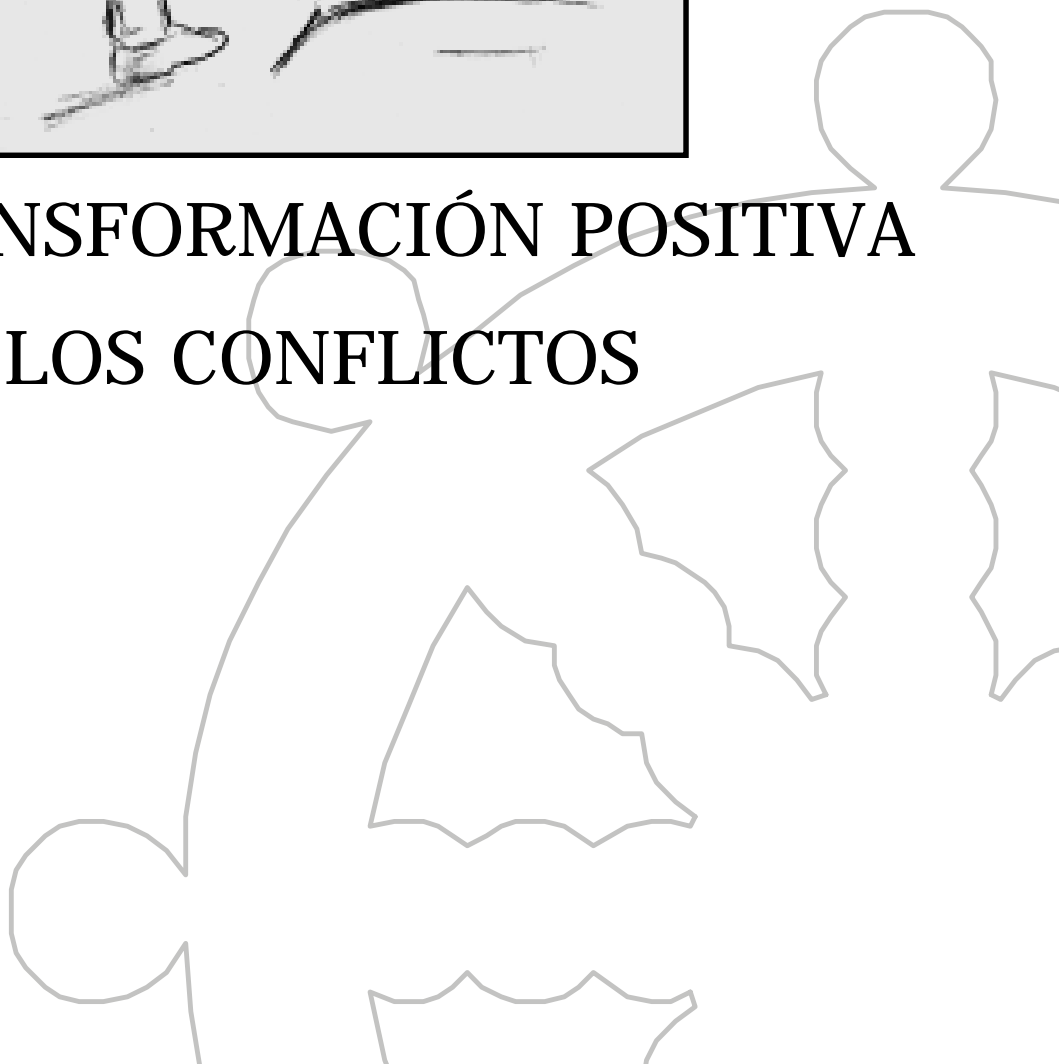
VERA GRAVE y Otros. “*Aportes a una Pedagogía para la Paz*”. Observatorio para la Paz, Edición y artes Editorial Apice, Bogotá, D.C. –Colombia, diciembre de 2001.

WEBER, Max. “*El Político y el científico*”. Ediciones Altaya, 1995. Página 156





1. LA TRANSFORMACIÓN POSITIVA DE LOS CONFLICTOS



Introducción

La transformación positiva de los conflictos en una sociedad como la colombiana implica pensar con propiedad en la razón de ser de los mismos: en su naturaleza, en la multiplicidad de sus causas, en las expresiones, los intereses y las motivaciones que en ellos subyacen, en los actores y sectores sociales que intervienen. En igual sentido, considerar las soluciones exige sopesar las diversas salidas que puede tener un conflicto, pensando en los beneficios y en las afectaciones que puedan representar para las comunidades, sectores sociales, organizaciones y territorios involucrados.

La transformación positiva de los conflictos implica una apuesta definitiva por opciones distintas a la violencia. Mediación, conciliación, amigable composición, transacción y negociación, son todos términos que indican que los conflictos pueden ser tramitados por vías pacíficas, recurriendo al diálogo y la concertación, y buscando que el desenlace de los conflictos favorezca mutuamente a los contendientes.

Esta parte del módulo tiene como **objetivo**, propiciar elementos de análisis orientados a definir qué es un conflicto, cuál es su naturaleza, cómo es su evolución, cuál es el papel que juega en los

procesos de transformación social, desde una perspectiva civilista y no violenta.

En particular se propone:

- * Consolidar y profundizar una visión común de la teoría de los conflictos, sus componentes metodológicos básicos, las potencialidades en y de su transformación, utilizando en lo posible los distintos enfoques metodológicos existentes.

- * Precisar y caracterizar, en cada uno de los territorios, el conflicto identificado, su o sus escenarios, sus actores, su impacto, las motivaciones e intereses antagónicos, los probables mecanismos de abordaje y resolución y las consecuencias que produciría su adecuada canalización o transformación en el correspondiente conglomerado humano.

Ejes temáticos

Qué es un conflicto. Aspectos o componentes básicos.

Contexto y conflicto

La existencia de los conflictos como oportunidad para la transformación social

El Conflicto y sus componentes

El conflicto es en esencia la desavenencia o el choque que ocurre entre partes, en procura de un interés concreto. Se presenta siempre en una estructura o contexto socio – político concreto, que incide en el conflicto y sus actores, pero que también es impactado por la presencia misma de la situación conflictiva.

“Una disputa surge cuando uno o varios actores manifiestan pretensiones encontradas sobre determinados recursos. El desarrollo de un conflicto implica entonces que existen unos actores (al menos dos) que, en determinadas situaciones y en la medida que buscan finalidades encontradas, asumen actitudes que obstaculizan la cooperación social, de tal manera que la acción del uno es vista como obstáculo para la acción del otro”⁴

Un conflicto, es pues, el resultado del encuentro de intereses o motivaciones en disputa, que se expresa a través de actores con capacidad de influir sobre su dinámica sustancialmente.

En una comunidad, localidad, o territorio existen diversos conflictos, que dan cuenta de la presencia y dinámica de relaciones sociales diferentes y diversas; los hay de tipo social, político, cultural, étnico y hasta racial.

Así como los intereses y las motivaciones en las sociedades son múltiples y variados, así lo son los conflictos: algunos son de carácter colectivo, otros individual; unos se presentan entre sectores de una misma comunidad, otros entre la comunidad e instituciones estatales; algunos entre los mismos líderes y otros entre actores y organizaciones en un mismo territorio. Los conflictos se expresan de manera diversa y multiforme.

Un conflicto pasa por varias fases, desde su gestación hasta su solución o transformación: surgimiento, latencia, manifestación, desarrollo, madurez y resolución. Su duración no puede calcularse con exactitud en tiempo ni resultados.

Para el adecuado y más completo análisis de los conflictos, las diversas escuelas de negociación han diseñado distintos instrumentos: el más difundido en Colombia, en aplicación del Método de Harvard⁵, sugiere analizar en primer lugar el escenario del conflicto, luego los actores, las incompatibilidades básicas, la diná-

mica observada, y la propuesta más clara de resolución. El análisis de un conflicto implica entonces, la descripción y comprensión de su contexto, de sus causas y sus actores.

El contexto

Se refiere al ámbito territorial y espacial determinado donde tiene lugar el conflicto, en el que emergen realidades socioculturales y políticas que inciden en su desarrollo de manera directa e indirecta. En el contexto se manifiestan los actores y se evidencian sus propias relaciones y las que tienen con otros sectores sociales en el mismo marco espacial y socio – cultural. Es el espacio en el que surge y expresan en buena medida, las causas y motivaciones que dan origen al conflicto, y así mismo, es el escenario donde se concreta la dinámica de relaciones conflictivas.

Los **ACTORES** son las personas, grupos, organizaciones, comunidades organizadas, sectores sociales, grupos armados, que según el tipo de intereses, se expresan como los contrincantes, dándole un sello determinado al conflicto. La evolución de una disputa depende en gran medida de la percepción que tienen las partes enfrentadas⁶.

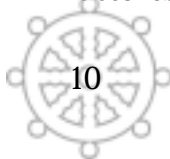
Son los actores los que en grado sumo determinan la dinámica del conflicto, porque cuando éste se agudiza es a través de aquellos que se expresan directamente el tipo de razones y motivaciones que están detrás de cada conflicto y las formas por las que optan para solucionarlo.

Las **MOTIVACIONES E INTERESES EN DISPUTA**, constituyen las razones o causas que dieron origen al conflicto y significa para las partes enfrentadas,

⁴Uprimmy Yepes, Rodrigo. *Orden Democrático y Manejo de Conflictos. Escuela de Liderazgo democrático, Págs. 47 y 48.*

⁵Ury. *Escuela de Negociación de Harvard.*

⁶Uprimmy Yepes, Rodrigo. *Se refiere a las grandes dificultades para teorizar sobre los conflictos, en: Aproximación Informal al Conflicto, Pág. 22.*



la satisfacción de necesidades, la obtención de recursos, ascensos en los niveles de poder, la recuperación de condiciones económicas, políticas, sociales y culturales. La naturaleza del conflicto está determinada por el tipo de asuntos en litigio o controversia y las aspiraciones de los actores a acceder a estos; factores que a su vez, permiten en el proceso de tratamiento visualizar la dimensión y las posibilidades de solucionarlo.

Es aquí donde es importante establecer el papel que juega el contexto comunal o local en la conformación de intereses mutuamente incompatibles y la conexión que puede haber con otras realidades conflictivas; al mismo tiempo, el grado en que afecta a otros sectores, los beneficios que puede aportar una salida favorable, en tanto satisfaga aspiraciones mutuas y ponga en movimiento iniciativas creativas.

El **DESARROLLO POSIBLE DE LA SITUACIÓN**, son los escenarios que pueden surgir para la solución de un conflicto. Aunque este aspecto no está referenciado en los componentes básicos, es el producto de la exploración y el análisis, y las alternativas posibles de solución que puede tener el conflicto. Son situaciones deseadas y prefiguradas por los actores y/o mediadores a las que se quiere llegar mediante soluciones.

En síntesis, un conflicto es la controversia por intereses o motivaciones encontrados; situación en la que se expresan dos o más actores, en la que la posición de un actor es interpretada por el otro como un obstáculo para la realización de sus satisfacciones; y el contexto aporta en forma importante las causas que originan el conflicto, pero a su vez, es donde se expresa, concreta y manifiesta la dinámica del conflicto. Los tres componentes deben ser entendidos en relación con la dinámica y desarrollo del conflicto. Al respecto Johan Galtung, lo denomina como el triángulo de la conflictividad, que establece la relación entre las situaciones, las actitudes y los comportamientos⁷.

De igual manera, los conflictos en una sociedad son múltiples y variados, pues obedecen a las diferencias y diversidad de intereses prevaletentes; y la dimensión de los mismos, depende del tipo de situaciones en las que se originan: económica, política, sociales, culturales; conflictos de orden estructural, racial, religioso y étnicos; Conflictos de carácter colectivo e individual; y conflictos en los cuales intervienen más de dos actores. Por ello, en la investigación y estudio es indispensable avanzar en clasificarlos, si de lo que se trata es de darles el tratamiento y manejo adecuado. Con respecto a la existencia de diversos antagonismos, se advierte que hay conflictos bien difíciles de negociar y que pueden desencadenar en violencias, aludiendo a enfrentamientos de carácter étnico y religioso.

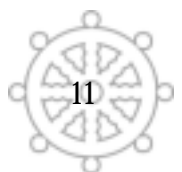
Enfoques relacionados con el conflicto

El conflicto en las sociedades es leído de manera diferente, dependiendo de la valoración que en ella se haga de mismo: si una sociedad se concibe cambiante, ella admite la expresión de las diferencias, respeta la pluralidad y la diversidad, ve el conflicto como algo consustancial a ella.

En Colombia, por la persistencia de la violencia y las guerras, la existencia de conflictos es asociado a algo malo, a confrontación armada, a violencia, y por las mismas situaciones, las opciones son encaminadas a acabar con los conflictos, o en el mejor de los casos a evitarlos.

Respecto de los enfoques y la valoración del conflicto en sí mismo, es común aceptar que éste se presenta en las sociedades, pero las perspectivas desde las cuales se valora y se trata, así como sus efectos son vistos de manera negativa por unos, y en forma negativa por otros.

⁷*Ibid. Pág. 48.*



Las visiones del conflicto

En la visión extrema se ubica el concepto según el cual, las sociedades están atravesadas profundamente por conflictos y luchas, cuyo resultado es el caos y la destrucción, frente a lo cual se requiere que exista un poder que imponga el orden y la autoridad, e impida el desarrollo de los conflictos porque generan violencia. Según Hobbes, los seres humanos, en el estado naturaleza viven en una permanente guerra de todos contra todos⁸. Este es un enfoque que ve el conflicto como algo negativo para la sociedad; pues considera que ésta debe funcionar en torno al orden y la autoridad.

Otra corriente que coincide en valorar los conflictos en forma negativa, ubica que las sociedades tienden a la armonía y que los conflictos se presentan con poca frecuencia, siendo resueltos con medidas de autorregulación. Desde esta perspectiva, el conflicto es visto como nocivo y disfuncional a la sociedad que debe permanecer integrada y viviendo en armonía. Desde esta óptica, la postura es trabajar por eliminar el conflicto en todas sus expresiones.

Así mismo, existen otras corrientes que reconocen la conflictividad en la que se desenvuelven las sociedades y las luchas y confrontaciones que ella se producen, terminando por aceptarla como algo funcional y oportuno.

Otras visiones giran alrededor del concepto de la primacía del más fuerte; otras ven en el conflicto una oportunidad, que estimula la creatividad y el desarrollo económico. Son perspectivas que terminan coincidiendo con la lógica del mercado de Adam Smith y con teorías como la de Darwin, aplicadas a las sociedades y los conflictos. Son visiones que trabajan en pro de que los conflictos sean funcionales al orden establecido en las sociedades, ya sea para que operen las leyes del mercado o prevalezcan los más fuertes sobre los más débiles.

La corriente marxista, ha ubicado la violencia como la partera de la historia; la existencia del conflicto relacionado con las clases, y la guerra como paso obligado para conseguir la paz, a través de la eliminación de las clases y del Estado y la generación de una sociedad libre y autorregulada. Esta concepción también ha enfocado los conflictos en forma positiva, y de hecho, ha situado toda su apuesta de cambio y de transformación en la conflictividad, sólo que concebida desde la confrontación de clases.

El conflicto entendido desde una perspectiva democrática, reconoce la existencia de las diferencias, la pluralidad de intereses, las expresiones de lucha por la realización de aspiraciones y satisfacciones, y la necesidad de que se evidencien y se confronten socialmente, mediante mecanismos y formas pacíficas, permitiendo transformaciones democráticas y, por ende, el desarrollo de la sociedad.

Esta corriente plantea que los conflictos son inherentes a las sociedades y se presentan debido a las restricciones en el acceso a los recursos, pero también por la existencia de las diferencias referidas a la naturaleza misma de la condición humana; negar las diferencias, evitar los conflictos o reprimir sus manifestaciones, significa ponerle obstáculos al desarrollo de la sociedad. Son pues inevitables los conflictos y permiten el desarrollo de la sociedad. Las sociedades permanecen como sociedades humanas en la medida que combinan en sí lo irreducible y mantienen vivo el desacuerdo.⁹

Ahora bien, reconocer la persistencia de los conflictos en la sociedad, al igual que su poten-

⁸Thomas Hobbes, citado por el autor del Texto: *Orden Democrático y manejo de Conflictos*.

⁹Ralf Dahrendorf "Las funciones de los conflictos sociales", Págs. 122 y 118, retomado por Uprimmy, en *Hacia una Concepción de la Democracia sobre el Conflicto*, Pág. 43.



cial transformador en la vida democrática, implica una nueva manera de encarar los problemas y afrontar soluciones. Implica ver en los conflictos, no enemigos sino problemas por resolver conjuntamente, en los cuales todos se benefician, aprendiendo y creciendo juntos en las diferencias y la diversidad. Es un punto de partida y una opción distinta, en el que todos ganan y no hay vencedores y vencidos.

En esta corriente democrática, la perspectiva no es orientarse hacia la superación definitiva de los conflictos; por el contrario, es concebirlos como inherentes a las sociedades y a la condición humana, sustentados en la existencia de la diversidad y la pluralidad. Es entenderlos no como sinónimos de violencia y guerra, sino como condiciones necesarias para nuevas transformaciones.

Esta manera de ver los conflictos enfatiza en la necesidad de hacer distinción de los conflictos. Unos, que por su estructura y características son destructivos en sus efectos para la sociedad, y otros que facilitan el desarrollo y crecimiento de las sociedades. Hay conflictos de tipo político, social y cultural; conflictos de orden estructural, racial, étnico y religioso. Por estas circunstancias, muchos hablan de la necesidad de clasificar los conflictos.

En Colombia, junto al conflicto armado, conviven una serie de conflictos sociales, cuyos móviles e intereses son múltiples y variados, así como son los actores que intervienen; conflictos que además de generar violencia, están destruyendo el tejido y la organización social e impiden estructurar apuestas de desarrollo y convivencia.

Reconociendo el grado de conflictividad que caracteriza nuestra sociedad; la necesidad de afrontar de manera diferente la solución de los conflictos y las potencialidades que representan para la construcción social, es que se hace nece-

sario la exploración de mecanismos alternativos, que aporten a la generación de condiciones de convivencia, y el fortalecimiento de sectores de la sociedad civil y de las organizaciones.

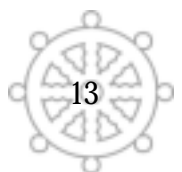
Es otra noción que ve y encara el conflicto en forma diferente: reconoce la validez de los actores, de sus intereses y motivaciones; los tiene en cuenta como parte de la solución y no del problema; y como constructores de sociedades más democráticas, viviendo en la diferencia y no a pesar de ella.

Metodologías e instrumentos

Realizar aproximaciones metodológicas para el tratamiento y manejo de conflictos implica reconocer de entrada que éstos existen independientemente de que los concibamos o no, y que por tanto, también existen diversidad de prácticas en la resolución de conflictos, así no estén reguladas; prácticas y procesos en los que es posible leer la aplicación de la justicia, la equidad y el ejercicio de actitudes autoritarias y/o democráticas, por parte de los actores, mediadores y conciliadores.

Así mismo, identificar formas, estrategias, tácticas, conocimientos y experiencias utilizados en la solución de conflictos. Un criterio entonces en el campo de la metodología, es hacer la exploración, que permita establecer los conocimientos y experiencias con los que se cuenta en comunidades y territorios.

Junto a la investigación y estudio de los conflictos, las experiencias y conocimientos existentes en los lugares de intervención, relacionar los aportes teóricos y prácticos de fuera y los que poseemos, buscando producir conocimientos nuevos y comunes en el tema, por medio del diálogo, que permita interpelar actores y comunidades en la definición de alternativas de solución.



Otro componente de la metodología, es que una vez establecido el tipo de conflictos a trabajar, se define las necesidades en materia de formación y capacitación, de visibilización y de comunicación de las acciones y del tipo de conflicto objeto de la intervención.

Los instrumentos que pueden aportar al desarrollo de metodologías apropiadas al manejo de conflictos son:

* Construcción de un sistema de información y seguimiento a la evolución del conflicto, a los resultados de las acciones y los cambios que se van produciendo.

* Además de la definición de los aspectos que se quieren leer en los procesos, se requiere de un instrumento como la memoria o diario de campo, que permita desarrollar una labor sistemática, con las inquietudes, problemas y nuevas situaciones que van surgiendo en los procesos.

* Encuestas y entrevistas, para corroborar información, contrastar opiniones e indagar por aspectos nuevos del trabajo.

* La construcción conjunta de módulos que hablen de los contenidos específicos de los conflictos, de las metodologías y elementos nuevos en pedagogía.

* El acercamiento a las universidades para establecer con ellas convenios de cooperación y establecer relaciones con expertos y expertas para profundizar en las prácticas de solución de conflictos y el desarrollo teórico en la materia.

Ejercicio colectivo

Con el ánimo de profundizar y precisar en los conceptos desarrollados. Se busca que cada grupo seleccione un conflicto, avance en el análisis de sus características y particularidades, establezca sus relaciones con otros conflictos presentes en la comunidad, los obstáculos con

los que se puede encontrar la comunidad en procura de su solución; pero también, las potencialidades que puede desatar para los líderes, comunidad, organizaciones, habitantes y pobladores en general.

LOS GRUPOS DEBERÁN REALIZAR:

* La descripción del conflicto seleccionado por parte de cada equipo y la de su entorno, deteniéndose en los aspectos socioeconómicos y políticos más relevantes; las motivaciones e intereses en disputa y los actores; los antecedentes del conflicto y la tradición observada de su tratamiento; los líderes, organizaciones e instituciones que están interesados en participar.

* Hacer una interpelación al conflicto seleccionado, utilizando para ello las siguientes preguntas:

¿Qué factores económicos, sociales, y culturales de la localidad o territorio (contexto más inmediato) inciden o están relacionados con el conflicto?

¿Cuáles son los intereses o motivaciones en disputa y los actores que se expresan directamente en el conflicto?

¿Qué otro tipo de intereses, actores y/o comunidad contribuyen al desarrollo del conflicto?

¿Cuánto hace que existe el conflicto y cuáles han sido las formas de tratamiento?

¿En la comunidad o entorno más cercano, qué organizaciones, líderes, e instituciones han intervenido para solucionar este u otro conflicto?

¿La solución favorable del conflicto, qué beneficios le puede traer a los líderes, organizaciones y habitantes de la comunidad?

Finalmente, el grupo realizará un análisis acerca del conflicto que se reconstruyó incorporando los elementos conceptuales de análisis, introducidos en esta parte del módulo.





2. LA MEDIACIÓN DE CONFLICTOS



Introducción

La resolución¹⁰ pacífica de los conflictos, la búsqueda de arreglos justos y la responsabilidad frente a los actos violentos, no son competencia exclusiva de las instituciones. Esto significa que damos especial importancia al hecho de que la comunidad cuente con sus propios recursos para solucionar sus problemas y construir acuerdos que promuevan una cultura de paz y de convivencia ciudadana.

Esos recursos son, precisamente, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, entre los cuales, la Mediación y la Conciliación en Equidad, la construcción de liderazgos y formulación de política pública sobre el conflicto, son de especial utilidad para abordar la problemática comunitaria entorno a los conflictos en conglomerados sociales especialmente convulsionados.

La Mediación, como se sabe, implica la participación de un tercero que interviene entre las partes que se encuentran en conflicto para escucharlas, ver sus intereses y facilitar un camino en el cual se encuentren soluciones equitativas para los participantes en controversia.

Para que su aplicación tenga lugar es necesario, insistimos, procurar un cambio en la mirada social de los conflictos y su solución, generando al interior de las comunidades una agenda distinta, solidaria y comunicativa,

que priorice las relaciones armónicas entre los seres humanos y el ejercicio de una convivencia en democracia.

Frente a un sistema de justicia que como el colombiano, es lento, burocrático e inoperante, incapaz de garantizar condiciones para resolver los conflictos de manera oportuna, normatizada e integrada a las costumbres y dinámicas de nuestra sociedad, - incapaz de responder a las necesidades de la sociedad, pero especialmente de los más pobres -, surge la necesidad de incorporar a la práctica cotidiana de los grupos, la solución integral de los conflictos a través del diálogo y la cooperación¹¹.

Esa falta de operatividad de la Justicia, ha producido en la mente colectiva la percepción de su inutilidad o inaccesibilidad, de que es demasiado lenta, corrupta y costosa para resolver problemas de la vida cotidiana. Esto ha contribuido a que en todo el territorio nacional, las comunidades opten por aplicar por sí mismas sus criterios y razones de justicia, utilizando, en ocasiones, los más inapropiados mecanismos, acompañados del ejercicio ilegítimo de la violencia.

Ejes temáticos

- ¿Cómo se aborda, generalmente, la solución de conflictos en Colombia?
- ¿Qué se entiende por mediación?
- ¿Cómo integrar la mediación a la práctica comunitaria?

¹⁰El concepto "resolución" se aplica aquí de manera genérica, pero tiene que ver más con la práctica de la transformación y canalización positiva de las desavenencias o incompatibilidades.

¹¹FEMENIA, Nora. *Reforma de la Justicia en Latinoamérica y cambio cultural*.

El concepto de mediación

La “mediación”, conjuntamente con la negociación y el arbitraje, es una de las formas más difundidas de resolución de conflictos. Mientras la negociación permite el control óptimo de los participantes sobre la dirección que sigue el proceso de resolución del conflicto, la mediación, tal como se la práctica actualmente, involucra a un tercero que facilita el proceso de negociación. Es normalmente un proceso corto en el que, con la ayuda de un mediador, se trata de aislar los problemas en disputa, con el objeto de encontrar opciones y considerar alternativas que conduzcan a un acuerdo de mutua satisfacción¹².

El “*Real Life Dictionary of the Law*” define la mediación como el “... intento de poner fin a una disputa legal a través de la participación activa de un tercero (mediador) quien trabaja para encontrar puntos de consenso y hacer que las partes en conflicto acuerden un resultado favorable. Se ha convertido en medio común para resolver las disputas o relaciones domésticas, -divorcio, custodia de los niños, régimen de visitas-, ...y en casos de demandas civiles y de contratos...”¹³.

Esa definición, sin embargo, es necesario completarla insistiendo en que la mediación es un proceso de intervención de terceros neutrales, -uno o más personas, cuya técnica es esencialmente no adversarial,- que busca aislar sistemáticamente la cuestión en disputa con el objeto de considerar alternativas y encontrar opciones para llegar a un acuerdo que satisfaga los intereses de las partes.

En otras palabras, es claro que la mediación es un procedimiento:

- *No adversarial y voluntario.
- *En el que interviene un tercero -uno o más personas- .
- *Pacífico.

- *Cooperativo, en tanto ambas partes acceden a un proceso compartido de búsqueda de solución a la desavenencia.
- *Generalmente más rápido, más eficaz y menos costoso. Sin los costos en tiempo, dinero y esfuerzo

Ese tercero que interviene es, por lo general, un profesional entrenado para asistir a las personas en conflicto, que actúa más sobre las conductas de los actores que sobre la estructura del conflicto, generando cambios psicológicos y conductuales que favorecen un mejor tratamiento a la situación problemática correspondiente.

La característica más importante del mediador es quizá, que es aceptado y reconocido por las partes, y que actúa de manera imparcial y neutra, ayudando a las partes en conflicto a encontrar puntos en común que permitan avances hacia acuerdos mutuamente satisfactorios.

Los mediadores deben ser imparciales, decíamos anteriormente, y mantener una línea de actuación que impida inclinar la balanza de la decisión en uno u otro sentido, pero esto no implica que no puedan tener sus propias opiniones y sesgos vinculados con el tema en disputa. Lo que no deben es pronunciarse a favor de un resultado determinado. Su responsabilidad es dejar sus opiniones a un lado durante el proceso, ayudando a los disputantes a encontrar una solución creativa y aceptable para ambos.¹⁴

¹²FOLBERG, Jay. TAYLOR, Alison, *Mediación: Resolución de conflictos sin litigio*, Limusa, México, 1992. Página 27.

¹³Hill, Gerald N. y Thompson Hill, Kathleen. *REAL LIFE DICTIONARY OF THE LAW*. Los Angeles, California, U.S.A.: General Publishing Group: 1997. p 267

¹⁴BARKER, James R.; DOMENICI, Kathy L. “Prácticas de mediación para equipos generadores de conocimiento”. En: *Resolución de conflictos. Nuevos diseños, nuevos contextos*. Dora Fried Schnitman y Jorge Schnitman – compiladores. Ed. Granica, Buenos Aires, 2000. Páginas 258 – 260.



En su concepto más simple y usual la mediación implica un proceso de facilitación, por un tercero, de la discusión de un conflicto o problema. El mediador, a diferencia de un árbitro -en el Arbitraje-, no impone a las partes ningún criterio, mirada o concepto respecto a los puntos en discusión. El proceso es generalmente voluntario en el que tiene especial importancia la buena fe. Suele ser confidencial, de tal forma que las partes puedan sentirse seguras explorando los más mínimos detalles de la situación en que se encuentran inmersos.

Es notorio en esta forma alternativa de solución de conflictos, el que ella rechaza, en primera instancia, las formas tradicionales de solución de conflictos y que derive su fortaleza de la capacidad de interacción del ser humano y de su capacidad creativa puesta al servicio de un manejo provechoso de las situaciones conflictivas.

La mediación es por ello una de las formas más transformadoras de las situaciones conflictivas y de los procesos en que ellas se presentan, en tanto, instrumento de aprendizaje que “... *transforma la concepción que tienen los disputantes sobre sus conflictos actuales y futuros. En la mediación transformadora, el mediador no solo facilita el proceso de resolución sino que intenta que las partes aprendan nuevas perspectivas sobre su conjunto común y nuevas maneras de comunicarse entre sí en los episodios conflictivos*”.¹⁵

La práctica de la mediación en Colombia

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos se han practicado en Colombia desde el siglo XIX. La conciliación, por ejemplo, tuvo aplicación en Colombia desde 1825 como requisito de procedibilidad en materia civil, eclesiástica y militar, y desde 1829 para todos los procesos de jurisdicción ordinaria, aunque

en 1858 desaparece para retornar en el siglo XX, en 1921, cuando empieza a ser utilizada de manera facultativa en materia laboral.¹⁶

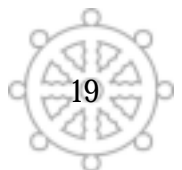
Más recientemente, con las reformas procesales de 1989, la conciliación adquiere renovada importancia mediante el Decreto 2279 de 1989, pero, pese a estos antecedentes, su verdadero desarrollo sólo fue posible a partir de 1991, cuando la participación social en la solución alternativa y pacífica de los conflictos fue recogida profundamente en el espíritu de la Constitución Política aprobada ese año.

En su primer artículo, los colombianos acogimos la noción contemporánea de Estado Social de Derecho que encuentra su finalidad en agregar a los fines clásicos de “*bien común*” y “*libertad*”, el propósito colectivo de “*igualdad*”. En esta concepción, la “*gracia*” de aplicación de la justicia, según la cual el Estado debe restaurar el orden social, haciendo que se compense el daño a la libertad que cometen los ciudadanos por violaciones reales a la ley, evoluciona a un concepto más amplio de aplicación, según la cual la sociedad misma está llamada a resolver los conflictos sociales, y sólo si sus mecanismos se tornan insuficientes, posibilitar que el Estado y su poder soberano arbitren la solución final en aras del bien común.¹⁷ Es así como, en su artículo 116, la Constitución atribuyó a los particulares la posibilidad de administrar justicia.

¹⁵Ibid. Página 263. Ver también: FOLGER, Joseph P.; BARUCH BUSH, Robert A. “La mediación transformadora y la intervención de terceros: los sellos distintivos de un profesional transformador”. En: *Nuevos paradigmas en la resolución de conflictos*. Ed. Granica, Buenos Aires, 2000. Páginas 73 – 97.

¹⁶Ver: *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Mediación, Conciliación, Arbitraje, Amigable Composición*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, julio de 1998.

¹⁷Notas Conferencia del Doctor Gonzalo Suárez Beltrán. Ex-viceministro de Justicia y del Derecho. Universidad de la Sabana, junio 2002. También materiales profesor Andrés Restrepo R. curso “Estado y Gobierno en Colombia”, Facultad de Economía, Universidad Central.



Este artículo encontró desarrollo en la Ley 23 de 1991, -de descongestión de despachos judiciales-, que reglamentó los eventos de conciliación en diferentes áreas, fuera de la jurisdicción ordinaria, introduciendo la práctica consistente en que los particulares pudieran conocer y/o asumir de manera autónoma la resolución de sus disputas o conflictos.

Posteriormente, la Ley 446 de 1998, y su Decreto reglamentario 1818 del 7 de septiembre del mismo año, expiden el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. Este Estatuto compila las normas aplicables a la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad.

Pese a que estas normas no consideran de manera literal o explícita la figura de la mediación, en la práctica ésta se ha dado a través de las Unidades de Mediación y Conciliación, promovidas en Bogotá de manera innovadora por las últimas administraciones, creando espacios institucionales específicos a nivel local para promocionar y fortalecer los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. En otras ciudades este trabajo ha tenido menos difusión, aunque en Medellín, a partir de los hechos de la Comuna 13 acaecidos en el mes de octubre de 2002, se ha desplegado todo un dispositivo institucional para que esta forma de intervención sobre los conflictos comunitarios tenga especial aplicación.

Perspectiva pedagógica de la mediación

Haciendo uso de la mediación, son las partes, con ayuda del tercero presente y facilitador, las que se concentran en encontrar una solución a los distintos problemas o conflictos en que puedan encontrarse en determinado momento, formulando soluciones desde su misma experiencia vital y su propia concepción de justicia, avanzando mucho más allá de la solución misma de la

desavenencia para generar una nueva calidad en las relaciones interpersonales y sociales.

En el fondo, lo que se privilegia es la solución que satisface mutuamente los intereses de las partes y aquella que enmienda la relación social afectada, procurando acuerdos de máxima satisfacción para ambas partes. Lo anterior significa que estamos aceptando que el aparato dispuesto por el Estado para solucionar conflictos no debe pretender a ultranza mediar en la totalidad de las relaciones sociales en las que se presentan incompatibilidades o conflictos.

Gladys Álvarez y Helena Highton a este propósito, subrayan la conveniencia de que el Estado ofrezca y apoye otras formas de solución de conflictos que pueden resultar, de acuerdo con la naturaleza del conflicto, más efectivos y menos costosos en términos económicos, más rápidos con relación al tiempo empleado en su solución, más convenientes en cuanto pueden impedir la recurrencia del conflicto y socialmente más valiosos en cuanto posibilitan y mejoran la relación futura de las partes.¹⁸

Estamos de acuerdo entonces con la noción de “*heterogeneidad*” o de servicio de justicia heterogéneo, que supone el desafío de insistir en las posibilidades de la solución de los conflictos en y dentro de las comunidades. Este tipo de justicia y búsqueda de solución pacífica de conflictos, insistimos, tiene una ventaja adicional frente a los sistemas de justicia ordinaria, en tanto los ciudadanos no necesitan costear los procesos judiciales ni los honorarios, a veces exorbitantes, de los abogados. Es decir, la gratuidad del servicio de justicia opera como un principio de equidad, además de la autonomía que se construye al interior de los grupos sociales, favoreciendo la convivencia.

¹⁸ Ver: ALVAREZ, Gladys; HIGHTON, Helena. “Mediación para resolver conflictos”, Ed. Ad – Hoc, segunda edición, 1998.



Claro está que, para que esto sea posible, y los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos tengan verdadera y eficaz aplicación, es necesario realizar acciones de formación y capacitación de líderes naturales y comunitarios, consolidando en ellos referentes conceptuales, competencias y aprendizajes que otorguen sentido público, democrático y participativo a las prácticas de solución pacífica y alternativa a los conflictos.

Esta acción educativa, todavía insuficiente, hace parte del trabajo que estamos haciendo como Corporación Nuevo Arco Iris en las regiones de influencia del proyecto, con la que queremos contribuir a transformar prácticas de la cultura política tradicional, introduciendo nuevos imaginarios cívicos de construcción de comunidad y contribuyendo a la formación de un tejido social incluyente e integrativo.

También ayuda a que las comunidades se “empoderen” y se piensen así mismas como actores – constructores de su propio destino, procurando la superación de su exclusión en las deliberaciones y decisiones concernientes a su desarrollo humano y social. La práctica del tratamiento en y entre la comunidad de sus propios conflictos, potencia una cultura civilista y democrática y favorece la comprensión y el aprendizaje de nuevos referentes éticos y políticos, que enrutan los conglomerados sociales hacia expresiones auténticas de construcción colectiva de felicidad.¹⁹

En el trabajo que estamos realizando partimos de otro principio de actuación fundamental, consistente en concebir el espacio de lo local como el escenario ideal para poner en relación la concepción teórico – filosófica de la mediación y, en general de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, con la práctica cotidiana de la resolución alternativa de los conflictos.

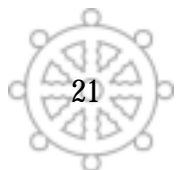
Es en la comunidad y en sus correspondientes referentes geográfico – espaciales, donde existen verdaderas posibilidades de que esta práctica de tratamiento alternativo de los conflictos obtenga resultados concretos, favoreciendo los liderazgos democráticos, la activa participación ciudadana en la discusión de lo público, la planeación del desarrollo local y la ampliación real de los espacios de aplicación de los derechos humanos.

La integración en la práctica comunitaria de solución de conflictos, de la formación académica (explicación mediante talleres de metodologías negociadoras y de resolución de conflictos), la práctica directa (solución en terreno de problemas reales) y la investigación de campo (en tanto las experiencias serán sistematizadas), considerando la diversidad de las vivencias personales y grupales, potencian nuevos procesos de solución alternativa de conflictos en comunidades y localidades.

A esta intencionalidad educativo – formativa, corresponde una perspectiva pedagógica centrada en el reconocimiento de las prácticas y saberes de los ciudadanos, en la comunicación horizontal, de mutuo aprendizaje o “diálogo de saberes”, desestructurando paulatinamente los imaginarios sociales que sostienen las prácticas confrontativas o adversariales, y haciendo posible la identificación y consolidación de competencias que permitan prácticas democráticas de liderazgo comunitario y de construcción de relaciones sociales de convivencia.

Esto implica hacer una intervención sobre las formas de representación, de comprensión y de acción que tiene los ciudadanos de las áreas

¹⁹El filósofo español José Antonio Marina viene insistiendo en sus últimas publicaciones, que este tipo de acciones son las que verdaderamente contribuyen a la construcción de ultramodernidad, en la que la razón de la modernidad y la acentuación de la individualidad de la postmodernidad, dan paso a lo único verdadero que han buscado siempre los hombres: su felicidad.

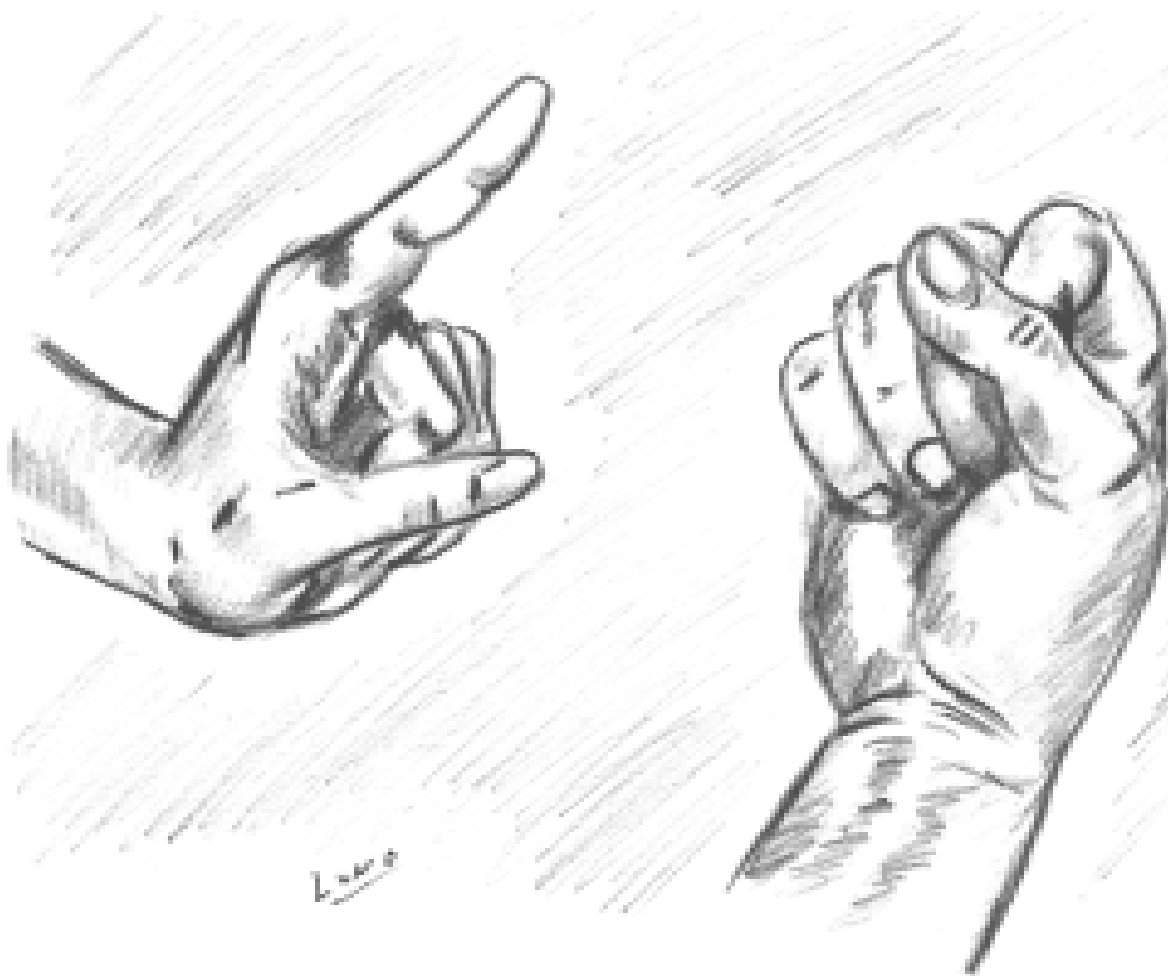


escogidas para trabajar y mediar en situaciones conflictivas, fortaleciendo su ejercicio de liderazgo y su protagonismo. Sabemos entonces que los sujetos actúan sobre la realidad social conforme a los imaginarios y representaciones que tienen de ella. Corresponde potenciar los que favorecen los procesos de construcción democrática en convivencia. Esto permite la producción y recreación de aquellas formas de resolución de conflictos no difundidas y la apropiación de conocimientos y competencias que muchos ciudadanos, de hecho, ya tienen y ya han puesto en práctica en sus correspondientes contextos comunitarios.

En desarrollo del proyecto y de nuestro ejercicio mediador, nos corresponde y nos ha

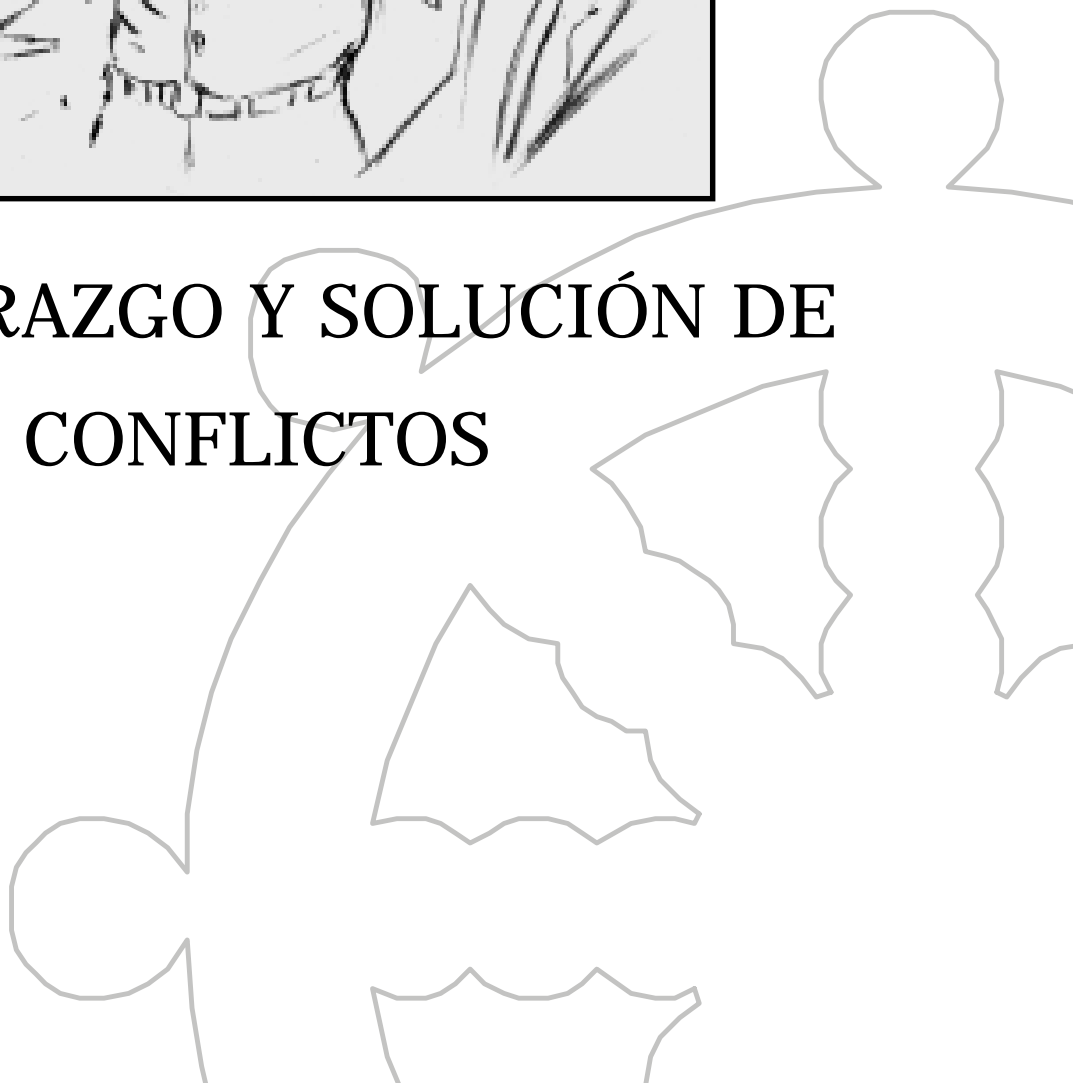
correspondido ya, hacer seguimiento y apoyar a las comunidades en la evaluación de sus propias experiencias de resolución alternativa de conflictos. Esperamos que esto pueda dar como resultado una nueva mirada de la aplicación de estos instrumentos de resolución de conflictos en el ámbito nacional.

Las fuentes de información básica para este ejercicio, serán los diarios de campo, la observación sociológica que hagamos y los relatos directos de los ciudadanos involucrados en cada experiencia. Esto implica que convengamos con las comunidades formatos especiales o instrumentos especiales de recolección de información (descriptiva, interpretativa, comparativa y de conclusiones).





3. LIDERAZGO Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS



Introducción

Hay un liderazgo emergente en el mundo. Un liderazgo que le apuesta radicalmente a la solución no violenta de los conflictos, que conquista su posición dirigente en las comunidades en las labores de negociación y mediación. Es una subversión del concepto tradicional de liderazgo atado al recio carácter, a posiciones dominantes, a verdades absolutas, a la condición de guía y mentor. Queremos alentar este nuevo liderazgo en las comunidades.

Se trata de formar redes y establecer centros de conciliación y mediación en los barrios donde adelantamos el proyecto. Pero sobre todo se trata de formar a las organizaciones sociales que están actuando en las comunidades para que tramiten sus conflictos desde una perspectiva pacifista.

La tarea no parte de cero. Las comunidades han ido construyendo estructuras de mediación en esta larga marcha de conflictos que ha vivido la sociedad colombiana y el reto es potenciar estas redes y propuestas sociales.

El objetivo de ésta parte del módulo es construir estructuras sociales para la mediación más que profesionales o expertos mediadores.

Ejes temáticos

- ¿Quién es un líder?
- ¿Cuáles son los nuevos liderazgos en la sociedad contemporánea?
- ¿Qué es un líder débil y cuál es su significación en la solución de conflictos?
- ¿En la solución de los conflictos se requiere de liderazgos con las características que históricamente han ostentado los dirigentes ó tendremos que buscar unas cualidades distintas?
- ¿Cuál es el papel de mediadores y negociadores en la construcción de liderazgos colectivos?

El concepto de líder

Un líder es una persona segura, fuerte, carismática, ambiciosa, inteligente, victoriosa. Sería la respuesta más generalizada. Es la noción de líder que ha ido forjando la humanidad. Corresponde a la dinámica que ha tenido la historia: competir y ganar. Él que gana es el líder. Él que vence en el estudio, en los negocios, en la guerra, en el deporte.

Uno de los objetivos del proyecto “*Mediación de conflictos y construcción de una cultura de paz*” es formar nuevos líderes y construir una red de promotores comunitarios de la solución alternativa de conflictos.

Las funciones que deben cumplir estos líderes como negociadores o mediadores nos estarían indicando que estamos ante un nuevo tipo de liderazgo. Los negociadores y mediadores buscan acuerdos, consideran los diferen-

tes intereses que están en pugna en un conflicto, asumen una actitud flexible, de transacción, de comprensión de la contraparte si es negociador o de las partes si es mediador. Su misión es la conciliación no la victoria.

¿Es posible esto? ¿Las sociedades están produciendo ya estos nuevos líderes?

Uno de los retos que tenemos en estos tres años de desarrollo de este proyecto en las ocho regiones que hemos escogido es descubrir ese nuevo perfil de líder y forjar mujeres y hombres con estas nuevas cualidades. No va a ser fácil porque la historia había forjado con mucha paciencia la noción de liderazgo basada en la competencia, la confrontación y la victoria. Establecer otra nación y hacer que arraigue en la sociedad será tarea de muchos años.

La historia marcha en otra dirección

Hasta hace muy pocos años era impensable una oleada pacifista como la que se presentó con motivo de la invasión y ocupación de los Estados Unidos a Irak en los primeros meses del año 2003. Para pedir una salida negociada al conflicto, para solicitar que prosiguieran las presiones diplomáticas contra el régimen de Sadam Hussein hasta lograr un desarme pacífico, se levantaron los organismos internacionales: ONU, UE, Países No Alineados. Más de 150 países se opusieron a la decisión de Estados Unidos y un puñado de aliados de ir a la guerra. Lo hizo la opinión pública mundial a través de miles de artículos y de imágenes, de protestas multitudinarias y de denuncias masivas.

Apoyado en su inmenso poderío militar, en unos cuantos gobiernos y en la opinión mayoritaria de un país resentido por los acontecimientos del 11 de septiembre de

2001, el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, se lanzó a ocupar un país y a tumbar un gobierno. Pero la inmensa mayoría de los habitantes del planeta no estaba de acuerdo con esta acción y veían a Bush como un hombre autoritario y abusivo, como un personaje negativo. Al frente se crecieron las figuras de Koffi Annan Secretario General de la ONU que aún desde su debilidad, aún representando a una organización burlada y maltratada, irradiaba legitimidad. Lo mismo la mayoría de los líderes Europeos y los presidentes de potencias como China y Rusia. Ni el triunfo militar de Estados Unidos logró atenuar la imagen negativa que el gobierno norteamericano proyectó hacia el mundo.

El significado de esta actitud de la mayoría de la opinión pública mundial y de estos líderes políticos es más grande si se piensa en el tipo de régimen que representaba Hussein. Nadie discutía el carácter dictatorial del gobierno irakí, todo el mundo criticaba la ausencia de libertades, la violación de derechos humanos del régimen, todos los gobiernos abrigaban algún temor de que Hussein pudiera apoyar organizaciones terroristas. Pero aún así se oponían a la intervención arbitraria de los Estados Unidos. Con un gobierno como el de Irak no era fácil defender la diplomacia y la salida negociada y el hecho de que la mayoría de la población del mundo se atreviera a ello muestra la fuerza de esta nueva idea.

Este es quizás el símbolo más claro de que la historia está cambiando. La violencia, la guerra, fue no sólo el método más extendido para resolver agudas diferencias en el mundo, sino el más popular. En los museos y los parques de las grandes ciudades del mundo están los pedestales y las estatuas con que las naciones rendían homenaje a sus líderes guerreros. Eran los héroes. El heroísmo estaba aso-

ciado a la victoria y en algunas oportunidades a la derrota digna, a la derrota sacrificada. La paz se asociaba a la terminación de una guerra, la paz se asociaba a la victoria.

En las páginas de la historia están escritos con letras de molde los nombres de los grandes guerreros: los faraones de oriente, los emperadores romanos, Napoleón, Hitler, Roosevelt, Churchill, Stalin.

Sólo después del horror de las dos grandes guerras mundiales, sólo después de las grandes gestas de liberación nacional de los pueblos colonizados por las grandes potencias, sólo después de que la humanidad empezó a percatarse de que los avances tecnológicos estaban generando armas que ponían en serio peligro la especie misma, empezó a surgir la corriente que ha propugnado por la negociación de los conflictos, por la superación pacífica de las diferencias. Esta corriente empezó a asociar la paz a la negociación.

Está surgiendo entonces un nuevo liderazgo. Personajes como Gandhi y Martín Luther King empezaron a tener importancia en todo el mundo. Se estableció el premio Nóbel de paz. Las organizaciones pacifistas comenzaron a ganar espacio en el mundo. El significado de epopeya está cambiando. Estaba asociado a una gran gesta de fuerza. Ahora también comienza a asociarse a un gran despliegue de imaginación del débil para conquistar sus derechos mediante la negociación.

Un signo del cambio de perspectiva fue la asignación del premio Nóbel de paz al expresidente Jimmy Carter cuando se discutía con ardor en Estados Unidos la cuestión de Irak. Carter se oponía a la política de la Casa Blanca de avanzar hacia una declaratoria de guerra. El expresidente creó hace varios años un centro para promover la resolución pacífica de conflictos y ha realizado labores

de mediación en varias partes del mundo. En Venezuela ha estado trabajando con paciencia para lograr un arreglo pacífico entre el gobierno del presidente Chávez y la oposición. El premio Nóbel tenía una gran significación, era, si se quiere un desafío al liderazgo guerrero del presidente Bush, era una toma de partido a favor del liderazgo mediador cuando precisamente el gobierno americano tomaba el nombre de la paz para realizar su intervención.

El Liderazgo Débil

Giani Vattimo un filósofo italiano contemporáneo quiso nombrar como pensamiento débil a nuevas vertientes teóricas surgidas en Europa. Decía que frente a los grandes sistemas filosóficos, frente a los metarelatos surgidos en la modernidad para darle una explicación total al mundo, estaba surgiendo una nueva actitud, una nueva apreciación, que entendía que el mundo, la vida y la sociedad, podían tener explicaciones diversas, que hoy cabían múltiples voces y se debían validar distintas interpretaciones de los fenómenos. Estamos ante una nueva hermenéutica, decía Vattimo.

El juego de palabras es sin duda interesante. Lo fuerte, lo que pretende abarcarlo todo, lo que quiere dominar, no es sinónimo de verdad. La verdad aquí es esquivada, relativa, parcial, circunstancial, débil. Vattimo obviamente plantea que el pensamiento débil es mucho más comprensivo de la complejidad del mundo y de la sociedad, que las grandes doctrinas.

En el mismo sentido la negociación y la mediación son estrategias vistas como débiles para solucionar los conflictos. La estrategia fuerte, la dominante, la impositiva, es la violencia. Podemos decir entonces que los negociadores y mediadores son líderes débiles. Pero lo débil ha adquirido aquí una nueva sig-



nificación. Los negociadores y mediadores se proclaman débiles frente a la fuerza bruta y la violencia, pero más consistentes en la justicia y en el pensamiento. Lo débil se protege y busca la protección de los demás, lo débil tiende a fortalecerse con el tiempo, lo débil se preocupa por la legitimidad, por las razones, por la moralidad de las acciones.

La mano débil del mediador

La figura de la debilidad nos permite establecer las características que debe la mediación.

Se debe privilegiar la AUTOCOMPOSICIÓN dicen Elena Inés Highton y Gladis Stella Álvarez. Con ésta palabra se quiere significar que son las partes quienes dictan la solución y el mediador es sólo un facilitador. Un buen mediador siempre transmite la sensación de que la salida del litigio está en las partes involucradas en el conflicto.

En una “*mesa dispareja*” el mediador debe poner en juego la imaginación para buscar el equilibrio, debe atender con especial cuidado los intereses del más débil para que el resultado final de la negociación no genere una disparidad mayor que sea la fuente de nuevos conflictos.

El poder del mediador reside en el saber. Las partes tienen generalmente formas de presión diversas y las utilizan en el curso de la negociación, a veces legítimamente a veces ilegítimamente, pero el mediador tiene como única arma la persuasión. Este saber es también relativo y cambiante. A medida que la negociación avanza el mediador va encontrando caminos nuevos para promover el acuerdo. Es más, el mediador debe permitirse momentos de confusión, momentos de perplejidad en los que insta a las partes a esclarecer las diferencias reales y los puntos de acuerdo.

Se dice que los procedimientos son el ámbito del mediador, mientras que los contenidos son propiedad de los negociadores. Esta afirmación apunta a ubicar al mediador en el terreno de la creación de un ambiente, en la construcción de unas reglas, en la definición de unos tiempos, que permitan a las partes acercarse al acuerdo. Para dejar que los negociadores se concentren en controlar la materia del acuerdo, el juego de intereses.

La visibilidad de las partes y la invisibilidad del mediador. Las partes en conflicto deben ocupar el espacio principal y el mediador es sólo un artista evanescente que busca que salten a la mesa todas las aspiraciones y sentimientos de las fuerzas en confrontación, que aparezcan también toda la solidaridad y la bondad que abrigan las partes.

Las escuelas de negociación de conflictos en los Estados Unidos y Europa pusieron de moda los profesionales en la mediación y en la negociación. Se ha tratado entonces de un liderazgo individual generalmente bien remunerado. La Corporación Nuevo Arco Iris quiere intentar la construcción de estructuras de mediación y negociación de tipo colectivo, arraigadas en las comunidades, con presencia permanente en la sociedad.

El negociador como tramitador de intereses colectivos

Los negociadores y los mediadores tienen un perfil distinto. Comparten el afán por llegar a acuerdos, se identifican en un espíritu conciliador, buscan comprender al otro o a los otros en la mesa de negociaciones. Pero las diferencias entre estos dos líderes son notables.

El negociador es parte del conflicto, es más, es protagonista del conflicto, por eso puede influir decisivamente en la solución o

en el agravamiento del mismo. El negociador actúa en la mesa como líder de una de las partes, tiene como primera misión defender los intereses de sus representados, pero también tiene la misión de hacer que la negociación termine con éxito. Sólo si logra cumplir con estas dos misiones al tiempo puede considerarse un buen negociador.

Conciliar estas dos misiones no es fácil. Para representar bien a su parte tiene que conocer en detalle la historia del conflicto, las fortalezas y debilidades de su gente, los puntos más sensibles, las aspiraciones más recónditas, pero a la vez tiene que comprender a la contraparte, saber también de sus aspiraciones, entender sus motivaciones.

El mediador en cambio no está comprometido directamente en el conflicto, no está adscrito a una de las partes, tiene la distancia que le da el no tener sus intereses en juego. Su distancia, es, sin embargo relativa, porque el no estar involucrado en una de las partes le debe servir para acercarse más al conflicto como totalidad. El mediador tiene la obligación de conocer mejor los puntos más problemáticos del conflicto y las potencialidades de la solución.

Se dice “*tercero neutral*” para referirse al mediador y es una muy buena caracterización. Está en la mitad de la mesa buscando puntos de encuentro entre las partes enfrentadas. Su misión, su única misión, es lograr que las partes se pongan de acuerdo, que lo hagan de modo que el arreglo satisfaga a sus representados, asegurando igualmente que sea un convenio duradero.

En los conflictos que estamos tramitando en las comunidades de ocho departamentos seguramente nos será más fácil descubrir negociadores y un poco más difícil descubrir mediadores. En la mayoría de

los casos se trata de conflictos que enfrentan a las comunidades con instituciones del Estado o con intereses externos a las comunidades y eso hace que los líderes naturales, los que se han puesto a la cabeza de las comunidades para promover la movilización y la búsqueda de soluciones a la problemática, sean los primeros candidatos para formar como negociadores. No obstante, aún estos casos se deben trabajar para encontrar personas de otras comunidades que jueguen el papel de mediadores o buscar personas de las mismas comunidades que no han jugado un rol protagónico en el conflicto y que pueden intentar un papel de mediación.

Cuando se trata de conflictos en el seno de las mismas comunidades, por ejemplo, las confrontaciones en la escuela, la posibilidad de encontrar tanto negociadores como mediadores en el mismo grupo humano se amplía.

La necesidad de tener claridad acerca de la diferencia de perfil entre el negociador y el mediador es vital a la hora de la formación de nuevos liderazgos en las comunidades.

El negociador se debe en primer lugar a los intereses de su parte. Tiene que conocer a profundidad las aspiraciones que tiene su comunidad, pero sobre todo debe sentir esas aspiraciones como propias. En el curso de la negociación tiene la obligación de consultar permanentemente a sus representados para saber como anda el ánimo de su comunidad, como esta la sensibilidad de su parte, como piensa la mayoría de su gente. Pero el negociador también se debe a la solución del conflicto. En ese papel su actitud es la comprensión y la flexibilidad. Comprender los intereses y los sentimientos que están al otro lado de la mesa y buscar puntos de encuentro entre los intereses propios y los del contrario.





4. POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL CONFLICTO

Introducción

Vivimos tiempos de cambio. Sin haber superado el conflicto armado interno y en medio de un entramado de conflictos históricos y recientes de diversa índole, muchos de ellos no gestionados adecuadamente, la sociedad colombiana al igual que las sociedades contemporáneas, ha enfrentado transformaciones profundas: cambios estructurales en la vida económica, modificación del rol del Estado y de los gobiernos en la regulación de las actividades económicas y sociales y en la provisión de bienes y servicios, nuevas relaciones entre el sector público y privado, e irrupción de nuevos actores sociales y políticos que intervienen en la lucha por el orden social.

Ello ha puesto de presente las deficiencias del Estado para regular los conflictos, pero también ha generado una explosión conceptual que pone en tela de juicio las clásicas nociones de “la política”, “lo público” y “las políticas públicas”. Hoy, la acción de gobernar es impensable sin el desarrollo de la capacidad del Estado para conducir los cambios y transformaciones en curso, pero sobre todo para incorporar a sus agendas los diversos conflictos que cruzan el entramado social. La vieja idea de conferir al Estado de manera exclusiva la definición del rumbo decisional de los principales asuntos públicos queda en cuestión y se abre paso un nuevo escenario en donde actores sociales pugnan por convertir sus conflictos en temas de

agenda gubernativa reconfigurando el contenido y sentido de “lo público”, más allá de la esfera propiamente estatal.

En tales circunstancias, la construcción de procesos y movimientos para definir una política pública frente a fenómenos de conflicto en diferentes esferas de la vida social, implica dinámicas de abajo hacia arriba y viceversa. La iniciativa, la movilización de intereses y el agenciamiento de las decisiones públicas pasa cada vez más por las acciones de individuos y contingentes sociales, y en tal sentido, la relación entre actores, conflicto y política pública resulta cada vez más pertinente e inobjetable.

A cambio de la noción y práctica de la política como un ejercicio “de arriba hacia abajo”, es decir, el ámbito de pensamiento, acción y decisión en manos exclusivas del Estado cuyas percepciones se traducirían en programas que afectarían al conjunto de las y los ciudadanos, se impone, en contextos como el colombiano, reconocer el rol fundamental de las iniciativas ciudadanas como interlocutoras legítimas en la estructuración de las políticas públicas. El objetivo de esta parte del módulo, es ofrecer una reconceptualización de la relación entre política pública y conflicto y algunas de las herramientas adecuadas para entablar un proceso de ida y vuelta en la definición de política pública para la gestión de conflictos en los contextos que hemos seleccionado para nuestra intervención.

El módulo se desarrollará en torno a preguntas y ejes temáticos, conceptos de referencia y documentos guía que desaten el debate, la reflexión y la conceptualización para la acción por parte de los y las participantes de las acciones de mediación de conflicto que estamos adelantando.

Ejes temáticos

- ¿Qué son Políticas Públicas?
- ¿Cuáles son las condiciones para construir políticas públicas?
- ¿Cómo construir políticas públicas para la gestión de conflictos?

El concepto de política pública

Tradicionalmente, se entiende por política pública un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. O como lo dice Oscar Oszlak, *“las políticas públicas han sido vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas”*.

Sin embargo, los procesos de reforma en curso en las sociedades contemporáneas han puesto en cuestión estas nociones tradicionales y han generado nuevas preguntas por el trayecto que existe entre la formulación o estructuración de las políticas y su aplicación en realidades concretas. Esta *“explosión conceptual”* ha generado dos extremos que definen, en un lado, a las políticas públicas como grandes macrolineamientos, y en el otro, la que las concibe como respuestas puntuales y específicas a las demandas sociales.

En medio de estos polos de discusión, la definición de las políticas públicas pueden ser agrupadas en tres tipos de interpretaciones: en primer lugar están las interpretaciones que se podrían llamar *“institucionalistas”*, para quienes las políticas públicas se circunscriben a los estructuras, funciones y procedimientos que se requieren para fundamentar los procesos de toma de decisiones y la operación de las organizaciones públicas. En segundo lugar, están las denominadas

“sistémicas”, para quienes las políticas públicas consisten en la identificación y comprensión de la ruta que siguen las autoridades políticas para identificar, procesar y convertir las demandas de los ciudadanos en acciones del Estado. Y en tercer lugar, están los llamados *“teóricos de las aproximaciones sucesivas”*, para quienes las políticas se derivan de las tramas y conflictos en el ejercicio del poder en la sociedad.

Así, mientras que para los *“institucionalistas”* el propósito de las políticas es la reforma o adaptación de las instituciones, para los *“sistémicos”* el objetivo es la formulación de planes y para los teóricos de *“las aproximaciones sucesivas”* es la consolidación de la capacidad de reacción del gobierno y de las organizaciones públicas a los problemas y demandas de la sociedad.

Las tres interpretaciones coinciden en la idea de neutralidad del Estado y desarrollan sus argumentos alrededor de tres ejes básicos comunes : los procedimientos y lugares para la toma de decisiones, la administración de personal al interior del aparato público y el desempeño de las estructuras organizativas.

Sin embargo, pueden señalarse otras limitaciones a estos tres tipos de abordaje: para el caso de los *“institucionalistas”* la concepción de que las políticas públicas aparecen como un problema de estructuras, funciones y procedimientos, vacíos de contenido conflictivo y sin ninguna adscripción definida; en el de los *“sistémicos”* la creencia en que los ciudadanos se comportan siempre de manera racional, buscando siempre obtener el mejor beneficio posible al menor costo y que la conducta individual puede ser extendida al conjunto de la sociedad; en el de los defensores de *“las aproximaciones sucesivas”*, en la colocación del aparato público y de los gobiernos a la zaga de los acontecimientos, sin ofrecer un claro rumbo a la sociedad y al Estado.

Pero al mismo tiempo, estas tres interpretaciones ofrecen contribuciones importantes y útiles para una redefinición del concepto de Política Pública. De los “*institucionalistas*”, es necesario rescatar el señalamiento que hacen a los problemas del diseño organizacional que dan cuenta de las tensiones relacionadas con la usurpación de funciones y las colisiones de competencias en el aparato estatal o con las pugnas de poder en las instituciones públicas; de los “*sistémicos*” hay que rescatar la noción de “*trazado de políticas*” o los ejercicios de planeación y planificación; de los teóricos de “*las aproximaciones sucesivas*”, sobre todo para los propósitos del presente módulo, hay que recuperar el reconocimiento de la incertidumbre, el azar y el conflicto en la definición de las políticas.

Sin embargo, se hace necesario responder a tres preguntas para completar una definición alternativa de políticas públicas. La primera, ¿Cuál es la instancia en donde se estructuran las políticas públicas?; la segunda, ¿Qué define la naturaleza pública de las políticas?; y la tercera, ¿Cómo inciden las políticas en la definición de un nuevo contenido y sentido a las relaciones entre Estado y Sociedad?.

Con relación al primer asunto, las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. La existencia de ventajas de unos actores sociales e institucionales sobre otros, no puede ser interpretado de otra manera que como la representación de una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad. Las políticas públicas son el reflejo de una particular dinámica de exclusión o inclusión entre actores sociales, políticos e institucionales en el conjunto de relaciones Estado - Sociedad.

Pero las políticas públicas también expresan el grado de control que tiene el gobernante sobre el aparato estatal. La definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública exige la movilización

de recursos internos y externos de coerción o consenso para lograr que permee el aparato público y se interiorice en la sociedad. Conflicto político y control organizacional, ponen de presente la naturaleza crítica de las políticas y son el instrumento a través del cual se pone en marcha y se le imprime una velocidad a la maquinaria gubernativa.

Con relación a la naturaleza pública de las políticas, ella se deriva de la confluencia de dos elementos básicos: a) la existencia de una “*razón colectiva*”, que se constituye a través de las relaciones entre unas redes de solidaridad y unas pautas mínimas de organización de los individuos; y b) La existencia de una “*razón estatal*”, que se constituye a través de la interacción entre un sentimiento de ciudadanía y un orden institucional mínimo aceptado por los individuos como representación del Estado.

Cuando “*razón colectiva*” y “*razón estatal*” se extienden e interiorizan en los individuos, derivan orgánicamente en “*lo colectivo*” como sociedad en movimiento y en “*lo estatal*” como Estado en movimiento. Allí donde ocurre la interacción (conflictiva o armónica) entre la sociedad en movimiento (lo colectivo) y el Estado en movimiento (lo estatal), allí emerge “*Lo Público*” como el entramado de racionalidades e intereses que vincula individuos, instituciones, actores y contingentes sociales. Por ello, las políticas públicas competen –por igual- a lo colectivo y lo estatal. Por ejemplo, una política fiscal que implique un incremento o reducción en los impuestos afecta tanto los ingresos del Estado como los ingresos de los ciudadanos.

Lo público como interacción entre lo colectivo y estatal, requiere de un orden jurídico e institucional que lo fundamente. Por lo demás, lo público rebasa las restricciones individuales para trascender a lo que es accesible y disponible para todos los individuos de una asociación política o en su condición de ciudadanos de un

Estado. Lo público es lo diverso de los individuos pero no lo adverso a ellos; en vez de restringir libertades y beneficios, deben ser su garantía, respaldo y extensión general. El ámbito de lo público, es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los individuos adquieren el carácter de ciudadanos, en el que los ciudadanos individuales, por si mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas.

Con relación a los efectos de las políticas sobre la relación entre Sociedad y Estado, es necesario precisar los ámbitos del poder público en donde se desenvuelven las políticas públicas. ¿Una sentencia de un juez o una ley del Congreso, pueden ser consideradas o no como políticas públicas?. En los hechos, el carácter de promotor o garante que una sentencia o una ley pueda tener en torno a los intereses y libertades de los individuos, permitiría su definición como política pública o como política de Estado. No obstante, es mas preciso afirmar que en el caso de la sentencia esta es más bien un acto judicial y un acto legislativo en el caso de la ley, a través de los cuales el Estado reafirma y ejerce su papel como rector del orden social.

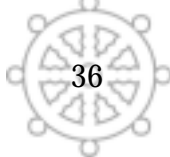
La razón gubernativa, entendida como la razón que rige el ejercicio de gobierno, se revela entonces como el escenario específico y particular de las políticas públicas. Es el ámbito donde el encuentro entre lo colectivo y estatal, es decir lo público, se concrete mediante la puesta en marcha de un conjunto de decisiones y acciones institucionales y ciudadanas en busca de unos propósitos específicos. Es el escenario en donde la pugna entre intereses individuales y colectivos adquieren un sentido e imprimen un determinado carácter al conjunto de relaciones entre el Estado y la Sociedad.

La tarea de gobierno es la de direccionar y consolidar los procesos de cambio y construcción del orden social. El Gobierno no es un atri-

buto asociado a la legitimidad de las instituciones, ni un ejercicio de gerencia o administración de recursos y burocracias, ni un poder por si mismo. Gobernar es la capacidad de inducir, liderar y dirigir procesos en función de una necesidad de adaptación social e institucional al cambio y en función de movilizar recursos e intereses en una dirección determinada. Es allí donde se revela todo el potencial de las políticas públicas. Más allá de los saberes técnicos, las políticas públicas revelan la capacidad y habilidad gubernamental para identificar y manejar adecuadamente las fuentes formales e informales del poder, para incorporar y gestionar los conflictos o para estructurar una agenda capaz de señalar un norte y de convocar a los actores claves para avanzar en la dirección deseada.

Resumiendo, las políticas públicas ya no son un flujo de decisiones y acciones o de una directriz que señala un gobierno; las políticas públicas dan cuenta de un momento particular de tensiones y conflicto en una sociedad y constituyen la conexión entre una idea de Sociedad y Estado con una acción de gobierno. Lo democrático o autoritario de una política dependerá entonces del grado de tensiones y conflictos que en un momento dado copen la agenda gubernamental y la discusión pública, y del grado de concertación y consenso que se logre en el proceso de construcción y aplicación de la decisión política.

Más aún, las políticas pueden tener cualquier origen (en las instituciones o por fuera de ellas), pero es la compleja trama de actores e intereses y en sus correlaciones de fuerza en donde estas se forman y estructuran; las políticas públicas dan fundamento político, social e institucional a la función de gobierno; y por último, las políticas públicas expresan la unidad orgánica entre lo colectivo (la sociedad en movimiento) y lo estatal (el Estado en movimiento), de tal suerte que ellas no pueden ser entendidas si se considera al Estado de manera separada de la sociedad.



Condiciones para la formulación de Políticas Públicas.

Metodológicamente, las políticas públicas deben cumplir con tres condiciones básicas:

a. **EVIDENCIA:** la política debe estar fundamentada por la mayor cantidad de elementos y pruebas de información y análisis que permita la identificación e interpretación de los procesos políticos, sociales e institucionales más relevantes para el trazado de la misma.

b. **CAPACIDAD ARGUMENTAL:** La política debe ser coherente y consistente, debe poseer la fuerza y contundencia necesaria para exponer y contrastar los distintos elementos políticos, económicos, sociales e institucionales que permita identificar los caminos y opciones para su puesta en marcha. Aquí la clave es la cantidad y calidad de conocimiento que se pueda incorporar para la estructuración y trazado de la política. Esta condición es útil no solo para mejorar los contenidos concretos de la política, sino también para generar ambientes de gestión y negociación de intereses y recursos organizacionales que permita la construcción de acuerdos y consensos entre los diversos actores comprometidos en la misma.

c. **PODER PERSUASIVO:** La convicción o capacidad persuasiva de una política es la que permite que ella incida en las estructuras políticas, económicas, sociales e institucionales que fundamentan el orden social y que puedan movilizar a los ciudadanos, actores sociales e instituciones en un mismo sentido o dirección.

Sin embargo, las políticas públicas están sometidas a una permanente lucha por la hegemonía y ocurren en medio de un particular

régimen político. Por “*lucha por la hegemonía*” se entiende aquí el conjunto de estructuras y prácticas políticas que rigen una confrontación, en la cual una de las partes busca imponerse sobre las demás, con el propósito de tener el control y dominio sobre un territorio. La lucha por la hegemonía depende del tipo de confrontación existente, del tipo de razón que se busca imponer (política, económica, social e institucional) y de la territorialidad que está en juego.

Desde la perspectiva de la lucha por la hegemonía, las políticas públicas en regímenes políticos como el colombiano están sometidas al conflicto, la incertidumbre y el azar. Si bien es cierto que las políticas no pueden desenvolverse al margen de las estructuras y organizaciones en donde se producen, también es cierto que no pueden ser consideradas por fuera de las tensiones y conflictos de intereses de los actores en escena. Ese doble vínculo de las políticas a las instituciones y a la evolución de la correlación de fuerzas en conflicto permite concretar los equilibrios parciales entre actores enfrentados. Es por ello que las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad.

La acción de gobierno en la estructuración de las políticas esta perneada por factores externos o variables fuera de control. No es la fuerza o intencionalidad de los intereses gubernamentales en juego (en las alturas del poder), sino más bien el equilibrio parcial que el gobierno obtiene con las fuerzas internas y externas en contienda lo que define el sentido y contenido de las políticas públicas.

Las políticas están sujetas a la existencia de inercias y restricciones que no permiten una libre movilidad y aplicación de los recursos. Las burocracias también se constituyen en actores cruciales en la definición de las políticas por el lugar privilegiado que tienen en el aparato estatal y con ellas habrá que contar en el trazado de las políticas.



No obstante, enfoques de tipo secuencial, plantean que para elaborar una política pública es necesario:

1. LA IDENTIFICACIÓN DE UN PROBLEMA

Esto supone un proceso de investigación mínimo que le permita a los actores interesados construir un campo de percepción compartido de la situación, del tema, del sector o del problema sobre el cual se quiere actuar. En estos términos se requiere que los actores definan el problema, tengan una imagen del mismo y también de los intereses en juego, los medios y las acciones a emprender.

2. DEFINICIÓN Y DESARROLLO DE UN PROGRAMA

En este segundo momento es necesario establecer mecanismos de organización y acción coordinada en los cuales se agreguen los intereses, capacidades y agentes para la formulación de soluciones y métodos para la acción. Es fundamental tener en cuenta que el ejercicio de reflexión y conceptualización del momento anterior continúa en este segundo momento y por lo tanto cada decisión de acción debe ser motivo de una constante reflexión sobre consecuencias y posibles efectos. Es una manera de prever y disminuir la incertidumbre. Por supuesto cada uno de los momentos está nutrido con grandes dosis de paciencia y constancia.

3. PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA

El programa es el plan o mapa que han elaborado los actores a partir de la identificación, abordaje y estudio de una situación problemática o de interés; es producto de las imágenes y escenarios que se construyen para solucionarlo y proyectarlo en términos de futuro, es decir, en términos de una política pública entendida como un conjunto de decisiones relativamente estables que permitan en el presente y en el futuro optimizar la situación de los ciudadanos en su conjunto. En este momento se ponen en marcha las decisiones, los medios para llevarlas a cabo y el seguimiento de las mismas.

4. EVALUACIÓN

Aunque la evaluación se debe realizar en cada momento, este es el periodo para analizar en su conjunto el proceso y establecer las recomendaciones que van a traducirse realmente en la formulación de la política pública. Se trata de narrar el proceso con una orientación clara hacia la definición de criterios y decisiones desde la sociedad hacia el Estado y viceversa.

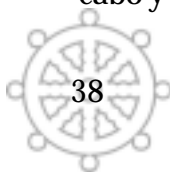
Desde esta perspectiva, una política pública en un sentido más contemporáneo se crea para traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política, dinamizando el poder de incidencia de cada individuo y actor colectivo en los espacios de decisión de lo público. En este sentido elaborar una política pública es construir una imagen de la realidad que se quiere intervenir y una representación de la realidad que se desea.

Una política pública para la gestión del conflicto

ELEMENTOS DE UN MODELO ALTERNATIVO

¿Qué se entiende por gestión del conflicto? Cuando se habla de gestionar un conflicto se hace referencia a las acciones, pasos y herramientas (aspectos legales, discursos, cuerpos normativos, metodologías y técnicas) que se ponen en juego para “*solucionarlo*”.

Para no hablar en sentido meramente abstracto, póngase por caso las dinámicas de conflicto escolar para interrogarse sobre cómo se gestiona el conflicto en un escenario institucional concreto. Es decir cuáles son las herramientas, discursos, cuerpos legales y normativos que se ponen en juego a la hora de gestionar, enfrentar o “*resolver*” un conflicto en una escuela. Y luego, piénsese en cómo formular una política pública frente a la convivencia escolar.



Las herramientas principales con las que cuentan las Instituciones educativas para resolver o enfrentar sus conflictos, son LOS MANUALES DE CONVIVENCIA. En realidad son instrumentos que intentan imitar los viejos reglamentos. Las nuevas instancias -como la personería estudiantil, los comités de convivencia, el gobierno escolar, en fin- no han mostrado ni la décima parte de su verdadero potencial. Pese a las reformas que introduce la Ley 115 con respecto a la autonomía de las instituciones y los procesos descentralizados, el impacto de herramientas como el Manual ha sido más de forma que de fondo, más de proclamación que de contenido. Un profesor señalaba al respecto que: “*es el mismo reglamento estudiantil pero con otro título*”.

Los manuales tienen el espíritu de un código de policía, se usa un denso lenguaje que apela a la técnica socio jurídica y a apartes de jirones de discursos pedagógicos, muy importantes individualmente considerados, como el respeto a la diferencia, la diversidad y el fomento de la autonomía, pero que, fragmentados, se convierten en una lista de derechos que, por no cumplirse, terminan en “seudo - derechos” o en meros enunciados.

Compare lo que hay allí, con el funcionamiento de la convivencia. El conjunto de referencias a incisos y códigos convive con la debilidad cada vez mayor para crear y hacer sostenibles reglas de juego, valores y relaciones equitativas entre falta y castigo. No están exentos de demandas disciplinarias descabelladas: “*los alumnos deben abstenerse de consumir golosinas recordando que estas pueden ser perjudiciales para la salud*” (SIC) y frases caídas del cielo: “*saludar y entender su significado*” (SIC), “*permanecer de buen humor ecuánime y amable*”(SIC) .

Si continúa, podrá encontrarse con demostraciones sobre su utilidad. Los que defienden

manuales como el citado, argumentan que es una buena forma de protegerse contra las tutelas, demandas y otros procedimientos, aunque a la vez piensan que así no debería ser el manual. Ahora, frente a este panorama, ¿cómo pensar una política pública que realmente fortalezca la convivencia y la democracia escolar?

Para abordar este u otro tipo de conflictos aplicando un Modelo Alternativo como el que queremos proponer para realidades como la colombiana, sugerimos partir de los siguientes principios generales:

a. Ni el Estado, ni las instituciones son neutras. El aparato estatal y las instituciones que lo componen están permeadas por una lucha de intereses entre los actores en confrontación, que cuestiona la prevalencia de los intereses públicos sobre los intereses privados, el principio de la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones.

b. No existe sincronía entre fines y medios. La primacía de los intereses privados sobre los públicos altera la relación entre lo que se busca (el qué) y la manera a través de la cual los gobernantes se proponen lograrlo (el cómo).

c. La información es un recurso escaso y fuente de poder. La burocracia pública, lejos de cumplir la función de traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las instituciones en cumplimiento de sus propósitos.

d. En el aparato estatal la relación jerárquica está subordinada a la relación política. El funcionario público le debe más obediencia a su “*jefe político*” que a la instancia o funcionario que ocupa un lugar jerárquico superior en la institución.

e. La multiplicidad de fuerzas que interfieren, como consecuencia de los elementos anteriores,

hace que la asignación y uso de los recursos esté limitada por la presencia de factores externos que impide un uso racional de los recursos públicos.

Momentos básicos: formulación de políticas públicas

Desde el punto de vista metodológico, el proceso de estructuración de políticas públicas que busque la gestión de conflictos, puede seguir o contener los siguientes momentos básicos:

Un primer momento en el que el propósito gubernamental de estructurar y trazar políticas o la irrupción del conflicto en la escena pública, provoca la concurrencia de actores, tramas y escenarios que revelan la puesta en movimiento de intereses diversos sobre un tema, asunto o problema común. Los intereses y conflictos dan cuenta de la intencionalidad de los actores en escena por lograr que el Estado y el aparato estatal actúen en una dirección específica. Este primer momento se configura a partir de lo que podríamos llamar “*una situación detonador*”, es decir, un hecho o circunstancia que por sus dimensiones y formas de manifestación llama la atención de los gobiernos y de la sociedad civil sobre la necesidad de actuar.

Un segundo momento en que los actores en escena exponen la particularidad y potencia de sus intereses frente a intereses contrarios, configurando un escenario de reconocimiento de tensiones y conflictos cuya intensidad varía según la naturaleza y alcance de los conflictos. Dicho reconocimiento conduce a un determinado ordenamiento de los temas o problemas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los actores en escena para lograr que sus prioridades de decisión y acción, aparezcan como prioridades a resolver. Es lo que podemos llamar “*la ventana de oportunidad*” que da cuenta de las condiciones favorables para que la “*situación*

detonador” se proyecte como un elemento que afecte o favorezca la gobernabilidad.

Un tercer momento, en donde los actores en escena buscan alianzas o rupturas que modifiquen la correlación de fuerzas de tal manera que permita establecer equilibrios transitorios de las tensiones y los conflictos. Se trata de un momento en que los actores en escena buscan alinear las distintas fuerzas en juego (políticas, sociales o económicas) con el propósito de lograr una situación que propicie una salida globalmente aceptada por los actores involucrados en las situaciones de tensión y conflicto. Se habla de equilibrio transitorio, en tanto constituye una situación de relativa armonía entre las distintas fuerzas en contienda, y de que la situación conflictiva no está definitivamente resuelta. Esta situación de equilibrio se puede traducir en una “*agenda gubernativa*”, es decir una agenda preliminar de políticas públicas que selecciona los temas y problemas a tratar y ordena las prioridades y acciones del Estado y la Sociedad Civil.

Un cuarto momento, en el que la situación de equilibrio transitorio debe ser institucionalizado, es decir, debe ser incorporada a las formas legales y organizacionales existentes de tal manera que puedan ser reconocidas, aceptadas y practicadas al menos por aquellos que participan del conflicto.

Un Quinto momento, en donde la institucionalización de los equilibrios conduce a la puesta en movimiento del aparato estatal y las organizaciones de la sociedad civil. Es el momento en el que los intereses e intencionalidades concertados se deben traducir en hechos reales y concretos, es decir, en la incorporación de la técnicas e instrumentos que permitan traducir las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos que bajo la modalidad de planes se despliegan sobre el territorio donde acontecen los conflictos.

