

# EDUCANDO PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA

Yadira Soto y Betilde V. Muñoz

PROGRAMA ESPECIAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) / WASHINGTON, ESTADOS UNIDOS

ysoto@oas.org

bmunoz@oas.org



**INTRODUCCIÓN.** La democracia y el surgimiento de conflictos no necesariamente son fenómenos incompatibles. En efecto, por las oportunidades y garantías que ofrece el sistema democrático para las expresiones de pluralismo y diversidad, los conflictos que surgen y se hacen públicos pueden estimular la participación, abrir nuevas oportunidades para encontrar soluciones innovadoras a problemas y desafíos comunes y posibilitar cambios políticos y sociales, todo ello a través de instituciones y prácticas cívicas. La resolución pacífica y constructiva de las diferencias y el mantenimiento de la paz en los países de las Américas exigen la plena vigencia de las reglas del juego democrático.

Se requiere, entonces, pensar estratégicamente para desarrollar mecanismos efectivos que permitan abordar

los problemas en forma pacífica y poner en marcha estrategias para modificar los patrones culturales existentes basados en la confrontación y la exclusión, además de promover reformas para adoptar comportamientos institucionales acordes con los valores, prácticas y principios democráticos. Actualmente en los países de las Américas se observan importantes avances en el fortalecimiento institucional aunados al desarrollo de una significativa cultura política democrática. Sin embargo, todavía persisten importantes desafíos para su sostenibilidad; la corrupción, el narcotráfico, la violencia, el terrorismo, la exclusión social, la vulnerabilidad de los países en el campo económico y la persistencia de niveles críticos de pobreza ponen en peligro, cotidianamente, los logros obtenidos en los últimos 20 años. Hoy muchos gobiernos en el

hemisferio enfrentan el reto de ampliar las oportunidades para la participación ciudadana en procesos de diálogo, negociación, concertación y construcción de consensos como mecanismos cívicos para lograr soluciones pacíficas a los conflictos y diferendos políticos y sociales que resultan de estas amenazas, mismas que afectan la estabilidad y la viabilidad de las democracias.

Consciente de la envergadura de estos desafíos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) le ha dado la más alta prioridad a apoyar a los países del hemisferio en sus esfuerzos para enfrentar y neutralizar las amenazas que ponen en peligro la continuidad del sistema democrático, y a promover la sostenibilidad de este sistema a través del fortalecimiento de la cultura política democrática. En este sentido, el campo del tratamiento, manejo y resolución de conflictos, tiene particular significado e importancia ya que el tratamiento y la solución pacífica, cívica e institucional de los conflictos entre seres humanos es, en última instancia, lo que caracteriza y define a una cultura política democrática.

Reconociendo el crucial vínculo entre el fortalecimiento de esta cultura y el campo de la resolución de conflictos, la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) ha desarrollado una amplia gama de programas y actividades con instituciones educativas, gubernamentales y de la sociedad civil, en países tales como la República Dominicana, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Haití y los Estados Unidos, con el objeto de promover y difundir el conocimiento, los métodos, las técnicas y la teoría para la enseñanza y el aprendizaje de los valores y prácticas vinculados a la promoción del diálogo y la resolución de conflictos.

El trabajo en estos dos ámbitos se basa en el mandato otorgado por la Reunión de Expertos Gubernamentales en la Educación para la Paz, organizada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en Cartagena de Indias (Colombia) los días 14 y 15 de octubre de 1999, en el cual se identificó la promoción del diálogo y la prevención y resolución pacífica de conflictos como elementos fundamentales para la consolidación de las prácticas democráticas en la región. Respondiendo a este mandato, en 2001 la UPD estableció un Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos con la intención de apoyar a los Estados miembros en el diseño y la institucionalización de mecanismos nacionales y subregionales de diálogo, construcción de consensos y la resolución de conflictos.

**ACTIVIDADES Y RESULTADOS: EDUCANDO PARA EL DIÁLOGO Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.** Aquí se destacan unas de las experiencias pioneras más importantes de la UPD, que le han permitido contribuir significativamente a fortalecer las instituciones democráticas, a promover el diálogo y a la resolución de conflictos en varios países del hemisferio:

**Guatemala.** El Programa "Cultura de Diálogo: Desarrollo de Recursos para la Construcción de la Paz, OEA-

PROPAZ" fue desarrollado e implementado por la OEA a solicitud del gobierno guatemalteco de 1995 a 2003 con el fin de contribuir a la creación de condiciones y procesos que hicieran posible la transición de una cultura de confrontación a una cultura de diálogo en la sociedad guatemalteca. El programa se concentró en tres niveles de asistencia: la facilitación de espacios informales de diálogo, la asistencia técnica dirigida al fortalecimiento institucional de los actores que fueron contrapartes del programa, y la capacitación de actores en temas relacionados con el campo que nos ocupa. Se enfatizó la capacitación de los actores de los diferentes niveles de la sociedad en temas tales como la negociación, la mediación, la conciliación y el análisis y resolución de conflictos.

A lo largo de más de siete años de existencia, el programa OEA-PROPAZ brindó capacitación en técnicas de negociación a funcionarios clave del gobierno guatemalteco así como a representantes de la sociedad civil. También trabajó en el ámbito académico realizando diversos cursos para docentes a nivel universitario y representantes de ONGs. Estas y otras acciones educativas fueron estructuradas de forma tal que los participantes egresaron de los cursos con capacidades y conocimientos técnicos para propiciar, diseñar y facilitar procesos de concertación y de toma de decisiones.

Adicionalmente, en su última etapa de existencia el programa OEA-PROPAZ produjo una serie de manuales de capacitación titulada *Integrando distancias, un paso en la construcción de la paz*. Esta serie incorpora los aprendizajes y experiencias valiosas que se produjeron en estos espacios y procesos de capacitación y formación. Dichos materiales fueron validados en el campo a través de diversos acercamientos reflexivos sobre la experiencia de capacitación realizada por el programa como parte de su trabajo en Guatemala.

En marzo de 2003 OEA-PROPAZ se institucionalizó en la figura de la Fundación ProPaz, una entidad totalmente guatemalteca. Durante su existencia como programa de la OEA-PROPAZ fue único en el sentido de que intentó ofrecer una aproximación integral al proceso de construcción de la paz, combinando el desarrollo de habilidades específicas en comunicación, negociación, mediación y el desarrollo de consensos, con la creación de foros o espacios donde las partes polarizadas pudieran reunirse para resolver sus diferencias. En este sentido, el enfoque de PROPAZ tuvo en cuenta las dimensiones humana, cultural y estructural del proceso de construcción de la paz, y logró uno de sus objetivos primordiales, cuyo resultado más tangible fue generar capacidad instalada local que permitiera continuar apoyando el proceso de paz, diálogo político y desarrollo de la democracia en Guatemala.

Entre los resultados más significativos de la implementación del programa de la OEA se encuentran:

1. La formación de operadores (facilitadores) políticos y entrenadores que impartieran el tema de diálogo y resolución de conflictos;



2. La producción de una serie de manuales de capacitación elaborados a través de las experiencias de capacitación y validados en el campo; y
3. La institucionalización del programa en una entidad nacional con guatemaltecos capacitados en estos conocimientos y técnicas.

**Nicaragua.** En el marco de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV/OEA) en Nicaragua se crearon las llamadas Comisiones de paz, agrupaciones civiles independientes que a partir de 1994 funcionaron con el objeto de estimular la participación de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos en las zonas más confrontadas. La creación de estas comisiones se debió en parte a la ausencia de instituciones del Estado o de la sociedad civil en las zonas de posguerra que pudieran asumir gradualmente las tareas de verificación, resolución de conflictos y mediación que cumplían hasta ese momento los funcionarios internacionales de la CIAV. Éstas estuvieron integradas por líderes campesinos y cumplieron funciones en cuatro áreas principales: mediación, verificación del respeto a los derechos humanos, promoción de los derechos humanos y facilitación de proyectos de interés comunitario.

Para su creación, la CIAV identificó los lugares con mayor incidencia de enfrentamientos militares y violaciones de los derechos humanos. Una vez determinadas las zo-

nas, identificó a los individuos con mayor prestigio y disposición para organizarse en diversas regiones del país. Estos individuos fueron capacitados a través de seminarios de formación en derechos humanos, educación cívica y técnicas de resolución de conflictos. Entre 1994 y 1996 se impartieron 852 talleres de capacitación.

Durante el desarrollo de los talleres la OEA asesoró a los participantes sobre posibles formas de organización de las futuras comisiones de paz, de acuerdo a los criterios y necesidades de cada grupo. Así, cada comisión asumió la forma organizativa producto de las inquietudes de sus integrantes, las necesidades particulares de sus comunidades y la singularidad de los conflictos que enfrentaban. Por lo general, las comisiones se estructuraron en torno a una comisión directiva elegida democráticamente y diversas comisiones de trabajo para el desarrollo de las tareas específicas.

Entre los logros más importantes de la actividad de las comisiones encontramos la desmilitarización de centros poblados en las zonas de posguerra, lo que a su vez facilitó el desescalamiento de situaciones de conflicto en varios municipios. Igualmente, las gestiones realizadas por las comisiones de paz permitieron el establecimiento de ceses de fuego, la desmovilización de varios grupos armados y la liberación de numerosos rehenes. Los operadores de las comisiones de paz fueron eficientes en la recepción de denuncias por violaciones a los derechos humanos, la realización de las investigaciones pertinen-



tes y la gestión ante las autoridades competentes, lo que contribuyó a la disminución de estos abusos.

**Haití.** La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) fue creada por la OEA y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en febrero de 1993 como resultado de un esfuerzo internacional por resolver la crisis política haitiana provocada por el golpe de Estado de 1991. El mandato de la MICIVIH se concentró principalmente en la promoción y defensa de los derechos humanos, así como en el apoyo a la consolidación democrática y el fortalecimiento institucional. No obstante, en 1997 se inició un programa exhaustivo de resolución pacífica de conflictos con la participación de la UPD. El objetivo general de este programa fue incrementar la capacidad institucional e individual de Haití para generar una transformación duradera y estratégica de la sociedad. El programa se concentró en el desarrollo de técnicas de comunicación efectiva entre los segmentos críticos de la población, tales como la policía, la juventud, los jueces, los líderes municipales y los sectores campesinos, así como los representantes de otras autoridades.

En el marco de este programa se establecieron cinco programas específicos de capacitación:

1. *Capacitación en resolución de conflictos para campesinos.* Este programa se estableció en el departamento de Artibonite con el objeto de entrenar a líderes campesinos y comunitarios en el manejo de herramientas para la resolución pacífica de los conflictos vinculados a la tierra, así como de proveerles un espacio para la exploración y discusión de sus problemas. El impacto primordial de este componente del programa de capacitación fue el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Conflictos de la Tierra, conformado por los campesinos que participaron en el programa de formación. Este Grupo de Trabajo permitió a los líderes comunales en varios condados del departamento de Artibonite contar con un foro informal en el cual examinar su papel en la resolución o agravamiento de los conflictos y discutir problemas comunitarios, así como un espacio neutral donde reunirse con oficiales de gobierno a fin de discutir procedimientos administrativos y legales para comprar y vender tierras, iniciar procesos de denuncia, etc. Muchos de los participantes de este Grupo de Trabajo se convirtieron más tarde en participantes activos del Instituto Nacional para la Reforma Agraria, entidad que posteriormente comenzó la implementación de un ambicioso (y controvertido) programa de reforma agraria.
2. *Capacitación en resolución de conflictos para la policía nacional haitiana.* Este programa tuvo como objetivo transformar las relaciones entre la policía y el público, con frecuencia caracterizada por problemas de abuso. El programa fue administrado en forma conjunta con la Academia Nacional de Policía (*Direction des Ecoles et de Formation Permanente*) y contó con la cooperación de la

Oficina Nacional del Jefe de Policía (*Direction Generale de la Police Nationale de Haiti*).

3. *Capacitación en resolución pacífica de conflictos para representantes de organizaciones no-gubernamentales.* Este programa estuvo dirigido a representantes de la sociedad civil, especialmente aquellos que trabajan en el tema de los derechos humanos. Esta serie de capacitaciones tuvo como principal efecto la expansión de la red de individuos con experiencia y conocimiento en técnicas de intervención y prevención de conflictos en sus respectivas áreas de trabajo.
4. *Programa en mediación para autoridades judiciales.* Este programa tuvo como objetivo el entrenamiento de autoridades judiciales, en particular de jueces y fiscales, en el empleo de técnicas de mediación como métodos efectivos para la resolución de disputas domésticas e interfamiliares. El programa trabajó directamente con el Ministerio de Justicia y la Escuela Nacional de la Magistratura (*Ecole de la Magistrature*). Luego de finalizado el programa de capacitación impartido por la MICIVIH, estas entidades adoptaron formalmente el programa para el entrenamiento de la fuerza policial.
5. *Programa de reducción de la violencia urbana.* Este programa fue establecido en forma conjunta con los comités locales de prevención del crimen con el objeto de facilitar el diálogo y desarrollar relaciones personales entre la policía y la ciudadanía. El propósito de esta iniciativa fue fortalecer la capacidad de los ciudadanos para el análisis de los problemas comunitarios así como también fortalecer su sentido de responsabilidad e incidencia para el abordaje de estos problemas.

Los participantes de los programas fueron expuestos a una diversidad de conceptos claves vinculados a la definición de conflictos, los diferentes estilos de manejo de





conflictos, las diferencias entre conflictos destructivos y conflictos constructivos y las habilidades y técnicas de comunicación efectiva. Las sesiones de entrenamiento incluyeron también una serie de ejercicios introductorios sobre negociación y mediación. Entre otros logros, el programa desarrolló un manual de técnicas de resolución de conflictos.

Aunque hasta el día de hoy no se ha concluido el proceso de evaluación y sistematización de la experiencia de la Organización en estas misiones, y más específicamente en el tema de la capacitación, estos programas han sido una herramienta fundamental para generar mejores condiciones para el diálogo, para construir nuevas relaciones entre sectores en conflicto y para preparar a los actores a participar constructivamente en procesos de consenso y negociación.

**CURSOS SOBRE ANÁLISIS Y MANEJO DE CONFLICTOS Y PROMOCIÓN DE DIÁLOGO PÚBLICO.** En el marco específico de la capacitación, la UPD ha apoyado a instituciones de sus Estados miembros para contribuir a la formación y desarrollo de recursos humanos en el campo que nos ocupa. Desde 1999, y en colaboración con otras instituciones nacionales del hemisferio, la UPD ha organizado varios cursos sobre análisis y manejo de conflictos, negociación política y promoción de diálogo público, entre otros temas.

Los cursos que se ofrecen en esta materia tienen por propósito fundamental promover un mejor conocimiento

y una mayor apropiación y sensibilización sobre la teoría, los conceptos, las herramientas analíticas y las técnicas para el manejo y tratamiento de conflictos y la construcción de consensos y acuerdos políticos, particularmente entre jóvenes líderes de los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, la academia, la prensa y el sector gubernamental, entendidos éstos como agentes socializantes, formadores de opinión y transmisores de valores. La UPD tiene el liderazgo en el diseño y la oferta de talleres de capacitación innovadores y *contextualizados* para instituciones clave del gobierno y contrapartes de la sociedad civil en varios Estados miembros. El objetivo primario de estos talleres ha sido la promoción de actitudes y el desarrollo de destrezas y metodologías para promover el análisis, el diálogo, la construcción de consensos y el desarrollo de soluciones conjuntas para conflictos sociales y políticos, como mecanismos esenciales para la construcción y/o fortalecimiento de una cultura política democrática.

Lo que diferencia a los cursos de la UPD de otros programas de capacitación es su aproximación integrada a un aprendizaje que va más allá de aprendizajes centrados meramente en lo cognitivo o en las destrezas. Estos cursos se basan en la premisa de que poco es el aprendizaje sustantivo que tiene lugar si no se involucran aspectos cognitivos (ideas/conocimiento), actitudinales (sentimientos) y de comportamiento (respuestas/patrones) en los procesos de aprendizaje para personas adultas.

En tiempos más recientes, la UPD ha establecido una relación de trabajo y colaboración con el Instituto para la Construcción de la Paz (*Summer Peacebuilding Institute*) de la *American University* en Washington, DC, para que a través de su Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos, se ofrezca la impartición de cursos especializados en los temas mencionados. En el verano de 2002, la UPD y el Instituto codiseñaron e impartieron el curso titulado "La construcción de la paz y el desarrollo". Para el 2003, la UPD agregó otro curso al programa de verano titulado "Negociación política y diálogo público". Estos cursos están destinados a dar conocimientos y experiencia de campo a los funcionarios que trabajan en asistencia internacional, a los oficiales de gobierno y a aquellos que trabajan en el campo de la resolución de conflictos en diversos temas relativos al mismo, particularmente en el contexto de regiones en desarrollo y que experimentan altos niveles de conflictividad.

Por último, cabe resaltar que en el año 2002, la UPD estableció el programa "Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos para Centro América", el cual pretende responder, de forma progresiva y sistemática, al tratamiento de los problemas de conflictividad social y política de los países de esa región. En el marco de este proyecto se ha programado promover el diseño de un Sistema Centroamericano de Formación Superior, a fin de generar capacidad instalada nacional de formación-capacitación en temas relacionados a la conflictividad y gobernabilidad. Asimismo, este sistema de formación busca fortalecer las destrezas, conocimientos y valores de operadores de ámbitos críticos de conflictividad en los países del istmo desarrollando aptitudes para el diseño de procesos y mecanismos de resolución de conflictos e introduciendo nuevos enfoques del diálogo como herramienta privilegiada para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Este proyecto representa, sin duda, otro aporte en la promoción de la educación para la paz y la democracia en los países de las Américas.

#### RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

1. Para que las acciones educativas en torno a la promoción del diálogo y la resolución de conflictos sean efectivas deben diseñarse de acuerdo al contexto específico, los temas pertinentes y las realidades de los participantes. De esta manera se pueden atender las necesidades que hace falta satisfacer y permitir que, de manera vivencial, se puedan poner en práctica aspectos cognitivos, actitudinales y conductuales de las capacidades que se pretende fortalecer. El primer paso de la fase preparatoria de un curso de capacitación debe ser la realización de un diagnóstico preliminar sobre los asuntos o problemas que afectan a la región o localidad, los actores principales y los sectores involucrados en la temática.

2. Los programas de capacitación en técnicas de resolución de conflictos pueden llegar a tener mayor impacto y sostenibilidad cuando forman parte de un proceso más

integral de asistencia técnica, tales como iniciativas programáticas concretas y/o esfuerzos de diálogo más amplios, especialmente aquellos encaminados a encarar las fuentes de conflictos sociales.

3. La meta final de la capacitación es lograr el empoderamiento de los participantes. Tanto el contenido como el método de la capacitación son vitales para el proceso de aprendizaje. La capacitación debe proporcionar un espacio para la reflexión crítica y la aplicación práctica de lo aprendido. Para tal fin, es importante que los participantes del curso examinen situaciones reales a las que se ven enfrentadas sus instituciones y sociedades haciendo uso de herramientas prácticas de análisis tales como estudios de caso, socio-dramas, simulaciones, etc.

4. Si el objetivo de un programa educativo es modificar el comportamiento y reforzar prácticas democráticas, los estudiantes deberán contar con suficiente tiempo y espacio para experimentar y validar sus aprendizajes dentro y fuera del programa de capacitación, de manera que gradualmente incorporen nuevas prácticas en su comportamiento diario. Al obtener nuevos conocimientos sobre el manejo constructivo de conflictos, los derechos humanos y la construcción de la paz, los participantes estarán más y mejor preparados para enfrentar los conflictos sociales y políticos de manera estratégica y con una visión de largo plazo.

5. Los esfuerzos educativos para estimular el diálogo y la resolución de conflictos deberían asociarse a la creación de instancias y mecanismos institucionales que hagan posible el análisis sistemático de problemas y la concertación de intereses entre todos los actores involucrados. □



#### Lecturas sugeridas

OEA-PROPAZ, UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA, 1993. *Construyendo consensos para un futuro sostenible*, Guatemala.

OEA-PROPAZ, 1996. *Integrando distancias. Un paso en la construcción de la paz*, Colección Publicaciones Didácticas, Guatemala.

OEA-PROPAZ, UPD, 2001. *Nuevos caminos para la resolución de conflictos: experiencias latinoamericanas*, Guatemala.

OEA-PROPAZ, UPD, 2001. *Un camino hacia la tolerancia y la reconciliación comunitaria. Herramientas técnicas*, segunda edición, Guatemala.

OEA-PROPAZ, UPD, 2000. *Un camino hacia la tolerancia y la reconciliación comunitaria. Reflexiones iniciales*, segunda edición, Guatemala.

Estos documentos pueden consultarse en: Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de los Estados Americanos. [www.oas.org](http://www.oas.org)