

SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: LA EXPERIENCIA DEL SATPC EN GUATEMALA¹

Carmen Ortiz², MA & Andrés Álvarez Castañeda, MA³

²Interpeace, Guatemala, fungió como coordinadora del SATPC, responsable de su implementación.

³Director, Departamento de Antropología y Sociología, Universidad del Valle de Guatemala. Formó parte del equipo de analistas del SATPC entre 2006 y 2007.

Resumen

Este estudio de caso tiene como objetivo recuperar las lecciones aprendidas del proyecto "Sistema de apoyo a la transformación y prevención de conflictos" (Vicepresidencia de la República / *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* –GTZ- / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-) en función del futuro de la prevención de la violencia y los conflictos en Guatemala. Se hace un recuento de los Sistemas de Alerta Temprana, su aplicación al tema de la conflictividad y la historia de la implementación del proyecto en Guatemala. Posteriormente se describen los diferentes modelos y el instrumental teórico y metodológico usado, para aterrizar en una serie de lecciones aprendidas para futuras intervenciones. Se concluye que es necesario retomar la idea de un Sistema de Alerta Temprana enfocada en la prevención de la violencia y los conflictos sociales.

Palabras clave: Paz, Conflictos, Sistemas de Alerta Temprana, Prevención de Conflictos, Guatemala, Centroamérica.

Abstract

This case study seeks to salvage the learned lessons from the project "Conflict Early- Warning System" (Vicepresidency of the Republic / *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* –GTZ- / United Nations Development Program –UNDP-), as they relate to the future of conflict and violence prevention in Guatemala.

A brief history of the use of Early Warning Systems is presented, including its applications to conflict and violence and the process of creating a project for Guatemala. The different models and methodological instruments used by the system are then described. Finally, a series of lessons learned from the Project are drawn for future interventions. The study concludes that the idea of a Conflict Early Warning System focused on conflict and violence prevention for Guatemala should be re-engaged by both Government and International Actors.

Key words: Peace, Conflict, Early Warning Systems, Conflict Prevention, Guatemala, Central America

Introducción

A partir de 2006, y construyendo sobre la base de la institucionalidad existente en Guatemala para la atención de la conflictividad social, las autoridades nacionales y miembros de la cooperación internacional decidieron trabajar en la creación de un Sistema de apoyo a la transformación y prevención de conflictos (SATPC)⁴.

Este sistema funcionó durante dos años a manera de proyecto piloto, y bajo la tutela de la Vicepresidencia de la República, en seis departamentos de

Guatemala. Después del cambio de administración en el poder ejecutivo, el proyecto se dio por terminado, y hasta el mejor conocimiento de los autores, no ha sido retomado hasta el momento por otra instancia estatal. Este escrito representa un esfuerzo por documentar los aspectos más importantes del sistema, así como recuperar las lecciones aprendidas del proceso.

En primer lugar, se presentan las generalidades más sobresalientes de los Sistemas de Alerta Temprana

(SAT), para pasar luego a los SATs que se han aplicado a temas de conflictividad. Posteriormente se comenta un poco la historia del proyecto y el marco institucional en el cual estuvo inserto. Después se explican los modelos e instrumentos usados dentro del sistema y la forma en la que funcionó la base de datos y el tipo de productos que proveía, así como el tratamiento analítico que se daba a esos productos. Por último, se hacen una serie de reflexiones en torno a las lecciones aprendidas del proyecto.

¹ Los autores agradecen a todos los miembros del equipo del SATPC, los donantes, y los responsables políticos en la Vicepresidencia de la República durante la gestión de Eduardo Stein.

⁴ Al inicio del proyecto se le denominó Sistema de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos.

Sistemas de Alerta Temprana

En los años 70s, y como respuesta a una serie de crisis de tipo humanitario en África, las instancias de cooperación internacional empezaron a trabajar la idea de Alerta Temprana. Inicialmente usados para producir listados de priorización de intervención en el tema de seguridad alimentaria, en la actualidad se utiliza el concepto en una serie de ámbitos, desde la prevención de desastres naturales hasta la prevención de conflictos (ESIG, 2004:1).

Los Sistemas de Alerta Temprana (o SATs) corresponden a toda una subdisciplina dentro de los Estudios de Paz y Conflicto, y abarcan una diversidad de modelos teóricos y metodológicos, desde los que buscan atender los conflictos armados internacionales, hasta los que pretenden actuar a nivel comunitario en la prevención de la conflictividad social y doméstica con el objeto de evitar las consecuencias negativas propias de la violencia.

Los SAT's deben ser considerados como un Subsistema dentro de un sistema mayor de prevención y atención a los conflictos sociales. Dicho subsistema ocupa un lugar central dado que tiene la responsabilidad de brindar la información necesaria para orientar las decisiones políticas que lleven a elegir el mejor método de intervención, así como a definir las responsabilidades y las coordinaciones gerenciales involucradas en su atención. Dicho subsistema se complementa con: a) el subsistema de intervención, a cargo de especialistas en métodos alternativos de resolución de conflictos (conciliación, negociación, mediación, arbitraje); b) el subsistema de gestión, encargado de coordinar a los actores responsables en su atención (especialmente funcionarios públicos); c) y, el subsistema de capacitación y formación, encargado de promover la cultura de paz, tanto en funcionarios como en ciudadanos.

Existen tres modelos generales para el desarrollo de SATs. El primero involucra la recolección de información diacrónica de tipo estadístico y la construcción de modelos matemáticos predictivos. El segundo modelo tiene un carácter más cualitativo, y se basa en la consulta constante a expertos a través de cuestionarios. Estos expertos son muchas veces analistas políticos, periodistas, políticos respetados y líderes comunitarios quienes a través de entrevistas a profundidad expresan las tendencias más importantes de la conflictividad en sus localidades. Por último, existe un modelo que considera el monitoreo y análisis de las noticias, especialmente de las agencias independientes como Reuters (Hagmeyer-Gaverus y Weissman, 2003:4).

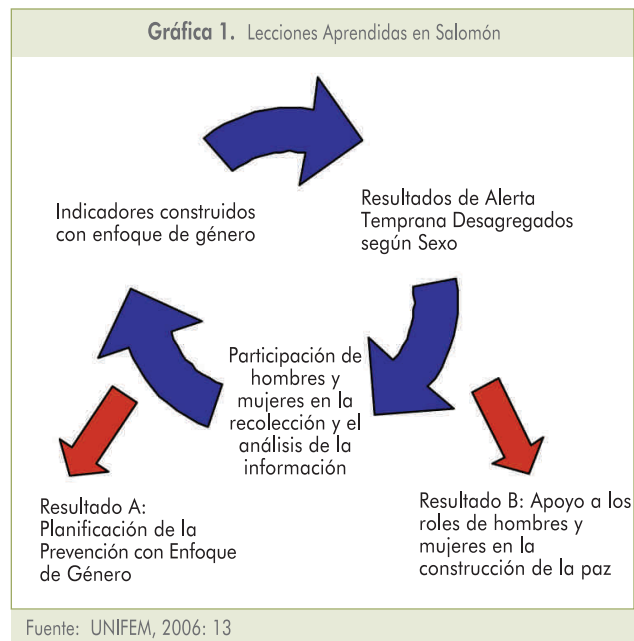
Existe tal vez un modelo más reciente, de carácter emergente, que responde a la recuperación del conocimiento tradicional de las comunidades sobre las formas en las que ellas afrontan los diferentes riesgos de su vida cotidiana. Estos SATs indígenas u originarios, tienen un carácter disperso y apenas empieza la sistematización de sus experiencias. A pesar de esto, deben ser considerados en futuros desarrollos conceptuales (ESIG, 2004:2).

Otra forma de clasificar los SATs es la que propone Davies (2000:3), según la cual existen tres modalidades principales: el interpretativo, el analítico y el estadístico. El último se basa en el uso de datos seriados, usualmente de carácter diacrónico, sobre algunos indicadores específicos sobre conflictividad.

El enfoque interpretativo es aquel que se basa en los reportes de situación de diferentes países, es decir, tiene un carácter más cualitativo. Por último, el enfoque analítico intenta integrar los datos estadísticos en modelos teóricos con el objeto de anticipar hechos futuros.

Todos los modelos se han aplicado con mayor o menor éxito, especialmente en África (Anderlini y Nyheim, 1999; Alker et.al., 2001; Srinivasan, 2006; Cilliers, 2006). En la región Latinoamericana se registran experiencias en

Gráfica 1. Lecciones Aprendidas en Salomón



Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Una experiencia más reciente y considerada por los expertos como de las más exitosas es la de las Islas Salomón, donde a través de fondos de Naciones Unidas se implementó un SAT con enfoque de género. De toda esta experiencia, se puede considerar dos grandes áreas de lecciones aprendidas. La primera tiene que ver con la necesidad de fortalecer las capacidades de las mujeres que ya participan en las organizaciones que buscan la construcción de la paz, y la segunda con la necesidad de sensibilización de género en las organizaciones que trabajan temas de prevención y conflictividad pero que funcionan con base a marcos conceptuales limitados a una visión del mundo androcéntrica y patriarcal.

En resumen, la experiencia de Salomón se ilustra en la Gráfica 1, donde se muestran los resultados antes descritos y su origen en la relación dialógica entre la construcción de indicadores con enfoque de género, la desagregación de datos según sexo y la participación de hombres y mujeres en la recolección y análisis de la información del SAT.

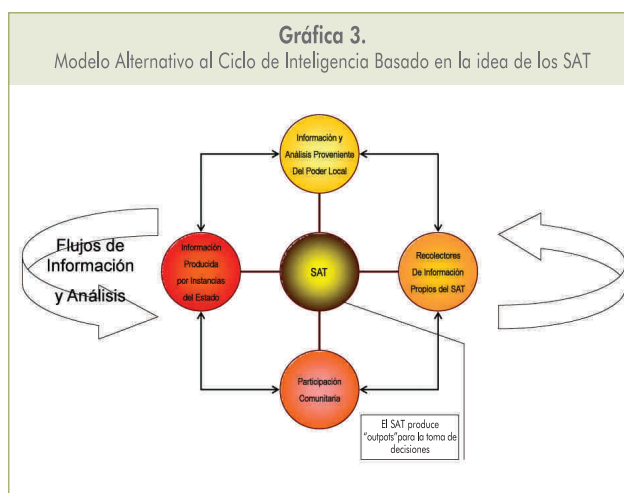
Autores como Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2006:126-130) elaboran un balance muy positivo para los SATs en general y concluyen que el enfoque preventivo y de alerta temprana puede ser de gran utilidad en la construcción de la paz, a pesar de que a veces los obstáculos en el establecimiento de los SATs parecen ser demasiado grandes (2006:130).

Historia del SATPC en Guatemala

La autoría del SATPC fue múltiple y diversa. Recibió aportes de importantes analistas y planificadores procedentes de diferentes instancias, principalmente del Gobierno de la República (Presidencia, Vicepresidencia y varias Secretarías de Estado) así como de la Misión Técnica Alemana (GTZ). Por su parte el PNUD realizó en 2005 el Seminario-Taller "Conflictos en Democracia" cuyos aportes fueron un insumo valioso en el diseño conceptual y operativo del SATPC (PNUD, 2005). Tampoco debe olvidarse la influencia que ejercieron esfuerzos anteriores en otros países, principalmente en Bolivia. Es importante considerar también la influencia positiva de la Fundación PROPAZ durante diferentes fases del diseño e implementación del Sistema.



Fuente: Elaboración propia, en base a diversos modelos del ciclo de inteligencia.



Fuente: Elaboración propia.

la construcción del Estado. Los abusos cometidos durante la guerra interna en Guatemala han dado lugar a la población a concebir la inteligencia en términos negativos. Ahora bien, si se analiza un concepto genérico de inteligencia, concebida como la recopilación y el análisis de información para la toma de decisiones oportunas y de largo alcance, entonces vemos que desde su propia concepción, los SATs hacen inteligencia, caracterizados por un espíritu democrático, participativo, e incluso con enfoque de género. A continuación se presenta la Gráfica 2 que resume la concepción tradicional de inteligencia.

Los sistemas de alerta temprana en general, y el SATPC en particular, pretenden modificar la idea clásica o tradicional de inteligencia, adaptándola a los enfoques de participación de la sociedad civil y a modelos más dialógicos donde los actores locales no son solamente observadores silenciosos en el proceso de toma de decisiones, sino que se convierten en sujetos empoderados que además de aportar información, están relacionados a los procesos de análisis de su propia realidad e incluso pueden participar en las discusiones sobre la elaboración de política pública. (ver Gráfica 3).

El SATPC surgió precisamente a partir de este tipo de discusiones, como una forma de concebir una suerte de "inteligencia alternativa", adecuada al espíritu de los Acuerdos de Paz y complementaria a los sistemas ya existentes de atención a la conflictividad social, económica y política y eventualmente, ocupando un papel importante en la parte preventiva de la agenda de seguridad del Estado. El proceso inició en el 2005 con la elaboración de diversos borradores. El proyecto inicia oficialmente como apoyo a la Vicepresidencia, con financiamiento mixto PCON-GTZ y PNUD (proyecto GUA / 04-032) e hizo converger sociedad civil e instituciones del Estado en un proceso colaborativo y dialógico de intercambio de información e identificación de corresponsabilidades. Se integró, además del personal del proyecto, por las siguientes representaciones estatales: Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos –COPREDEH-, Secretaría de la Paz –SEPAZ-, Secretaría de Seguridad Alimentaria –SESAN-, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-.

Un importante aporte para el arranque del SATPC fue la elaboración de diagnósticos de conflictividad en diversos departamentos del país. Estos estudios fueron encargados por GTZ y representaron un primer acercamiento al diseño, metodología y temas prioritarios para el Sistema. Luego de concluidos estos primeros estudios, se estableció que el Sistema debía funcionar prioritariamente en siete departamentos: Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, San Marcos, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Escuintla. En dichos departamentos se realizó posteriormente, un segundo trabajo de investigación que tuvo por objeto identificar instituciones estatales y no estatales vinculadas a la resolución de conflictos y sus métodos de intervención. Vale la pena indicar que la mayor parte de ellas realizaban mediación o negociación en conflictos manifiestos, pero no prevención con base a la recopilación de información oportuna, tarea definitoria de un SAT.

Independientemente de las diferentes influencias que recibió el proyecto en distintos momentos, su surgimiento se debe enmarcar en una idea fundamental: el recambio y reorganización de los servicios de inteligencia en tiempos de paz. Si bien es cierto que POLSEDE⁵ y otros proyectos posteriores ya habían considerado un sistema nacional de inteligencia más democrático y cercano a las necesidades de la población, el modelo se sigue basando en la idea clásica del ciclo de inteligencia: recopilación de información, análisis, elaboración recomendaciones y el regreso a la agenda nacional de riesgos.

Es en los países de posguerra en los cuales existe una resistencia (comprensible a todas luces) a considerar la inteligencia como un componente legítimo en

⁵ El proyecto "Hacia una Política de Seguridad para la Democracia" (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Guatemala), War-Torn Societies Project & Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz) fue un ejercicio de diálogo participativo que pretendía definir una nueva política de seguridad para el país en tiempos de Paz. Ver Arévalo (ed.), 2002.

Metodología e instrumentos

Un primer punto de partida para la creación e implementación del SATPC fue el diseño de un modelo de conflictividad propio, con alta utilidad analítica y que pudiera ser validado en equipo a través del trabajo de campo de los coordinadores departamentales y retroalimentando continuamente el modelo con los primeros resultados de investigación. El modelo pretendió atender a un enfoque preventivo de violencia, es decir, su fin era identificar los momentos de oportunidad durante los cuales era posible evitar o reducir las escaladas en la conflictividad.

Un primer elemento usado para la creación de un modelo de fases de conflicto fue el estado de las falencias estructurales o la presencia de contingencias eventuales mayores o menores. También se consideraron las acciones colectivas que pueden llevar a cabo los grupos sociales organizados y no-organizados. El modelo consideró además que el Estado no es perfecto. Existen una serie de respuestas ideales a una gran variedad de acciones colectivas, pero muchas veces las reacciones estatales son desmedidas (se toman acciones represivas cuando lo idóneo es la búsqueda del diálogo); son inadecuadas en virtud de que no se analizan las condiciones contextuales

previo a elegir el método de intervención o, por el contrario, lo que priva es la indiferencia manifestada en la inacción. Por último, la clasificación de las fases del conflicto establecida por el SATPC considera una demarcación bien clara entre las diferentes agendas del Estado que deben atender un conflicto.

En sus fases iniciales, deben ser las agendas normales de desarrollo y de diálogo. Al momento de la escalada deben considerarse también las opciones de negociación y mediación. Pasado cierto punto, debe tenerse claro que es la agenda de seguridad la que debe atender el problema. En la Tabla 1 se presenta el modelo de Fases del Conflicto usado por el SATPC, donde el uso de los colores tipo semáforo correspondía a los niveles de gravedad del conflicto.

Es importante mencionar que, para enfatizar el carácter dinámico del modelo, se establecieron una serie de criterios para evaluar la tendencia de los mismos.

Se definieron tres categorías de tendencia: escalada, estancamiento y desescalada. La escalada se refiere a la evolución de un conflicto desde una Fase de Latencia hacia las Fases más avanzadas (Temprana, Tardía y Crisis). El Estancamiento se da cuando un conflicto no da visos de avanzar o retroceder en cuanto a su Fase.

Tabla 1. Fases de los conflictos según el SATPC.

Contingencias	Acción colectiva	Respuesta Estatal	Situación social y comunicativa	Fase del Conflicto	Agenda que debe atender el Conflicto
Problema estructural leve	Identificación del problema.	Identificación temprana de conflictos latentes, recepción de propuestas, canalización de las mismas por el sistema Estatal.	Comunicación directa entre las partes, hay sentimientos de confianza mutua.	Latente.	Agenda de Desarrollo General y de Prevención de la Conflictividad.
	Organización social primaria.				
	Presentación de proyectos y propuestas.				
Problema estructural grave / Contingencia menor.	Demandas específicas.	Convocatoria a diálogo.	Apertura al diálogo, ante el fracaso de la agenda de desarrollo y de prevención, surgen algunas desconfianzas; la comunicación comienza a sufrir, cada vez hay menos propuestas y más amenazas.	Temprana.	Agenda de Desarrollo / Agendas emergentes de Instancias específicas del Estado.
	Asambleas.	Proceso de diálogo.			
	Comunicados / Conferencias de prensa.				
	Medidas legales / emplazamientos / ultimátums				
	Organización social secundaria: alianzas estratégicas entre grupos sociales, presión internacional.				
Contingencia mayor.	Rompimiento de comunicación con el Estado.	Envío de negociadores especializados.	Ruptura del diálogo, malestar social por manifestaciones; necesidad de intervención de negociadores y mediadores especializados para retomar el diálogo.	Tardía.	Agenda de Instancias de negociación y mediación.
	Manifestación callejera pacífica, otras expresiones alternativas (artísticas, como happenings, o huelgas de hambre).	Presencia policial preventiva.	Presión nacional e internacional para resolver el conflicto; momento crítico para negociaciones y mediaciones, el lenguaje usado es confrontativo y violento.		
	Manifestación callejera con bloqueo de ruta, ocupación irregular de propiedad privada	Presencia policial reactiva; diálogo ad hoc y posterior desalojo.			
Umbral de Seguridad					
Catastrofe o desastre.	Toma de objetivos estratégicos (edificios de gobierno, plantas energéticas, etc.)	Diálogo ad hoc y posterior desalojo, uso de fuerzas especiales de la policía.	Presión social e internacional para una intervención activa por parte del Estado; posiciones están polarizadas, hay necesidad de retirar a negociadores y mediadores.	Crisis.	Agenda de Seguridad.
	Daño a la propiedad privada o estatal.	Uso de fuerza moderada, posibilidad de procesos judiciales, uso de fuerzas especiales de la policía.			
	Violencia física a elementos estatales o terceros, toma de rehenes.	Uso de fuerza proporcional, procesos judiciales, uso de fuerzas especiales de policía en grandes números.	Las dirigencias pierden control de sus bases, ya no hay posibilidad de contener el movimiento social por medios pacíficos.		
	Acciones violentas por parte de terceros (desalojos, violencia, etc.).				
	Violencia a autoridades locales.				
	Linchamientos o asesinatos.				
Pérdida total de gobernabilidad.	Intervención de fuerzas combinadas.				

Las acciones colectivas, clasificadas en un *continuum* con más de 20 tipologías, desde la organización social primaria hasta la pérdida total de gobernabilidad, se relacionan cercanamente a las fases. En algunos casos, las Respuestas Estatales y la Situación Social pueden indicar un conflicto en fase de Latencia, pero las acciones de los actores pueden precipitar una crisis. De igual forma, una crisis puede desactivarse fácilmente a través de decisiones políticas, acciones legales o policiales por lo que es posible pensar en un conflicto en Fase de Crisis con tendencia a la Desescalada. Las variaciones en el mapeo político de los actores y sus acciones modifican a la vez la dinámica de un conflicto. La salida de un actor, o su debilitamiento, o la creación de alianzas pueden hacer que un conflicto en Fase de Crisis regrese a la Latencia, o viceversa.

La tipología de conflictos desarrollada por el SATPC valoró y trató de integrar las tipologías elaboradas por las instituciones públicas participantes. Esta tipología fue validada en campo, consideraba conflictos relacionados al poder local y la gestión del Estado a nivel local, a las demandas sectoriales al Estado y al sector privado por servicios básicos, a los movimientos político-partidarios electorales y pre-electorales, al manejo de recursos estratégicos (tanto naturales como culturales), a la situación agraria y limítrofe, a problemas laborales y sindicales, a la seguridad alimentaria, a la seguridad y el acceso a la justicia, a los efectos de la contaminación ambiental y los desastres naturales, a violaciones a los derechos humanos y a situaciones vinculadas a las secuelas de la Guerra Civil, a diferentes procesos identitarios y a conflictos

de tipo comercial y económico. En total se definieron 15 tipos y 101 subtipos. Además de clasificar los conflictos, se hacía necesario también tipificar las acciones colectivas y los sectores a los que podían pertenecer los diferentes actores (desde el Estado hasta las comunidades, pasando por diferentes niveles de organización comunitaria, regional, nacional, gremial o privada).

Una vez preparado todo este instrumental teórico y metodológico, se hizo necesario establecer criterios para definir los conflictos sociales que serían registrados y monitoreados por el SATPC. Esta depuración para la atención de lo social permitió un seguimiento más focalizado en aras de preservar la eficiencia y la efectividad del trabajo realizado. En una sociedad tan conflictiva como la guatemalteca, se hacía imposible atender y monitorear todos los conflictos a la vez y con el mismo nivel de prioridad. Es por eso que se creó el siguiente modelo que incluyó tantos criterios a ser tomados en cuenta, como la ponderación que se le otorgó a cada uno y la forma en la que los conflictos deberían ser priorizados, desde el punto de vista técnico, de acuerdo a una simple suma (ver Tabla 2).

Establecidos y validados todos los criterios de análisis, se inició un proceso de construcción de instrumentos de investigación. Dichos instrumentos partieron de modelos comunes a las ciencias sociales y políticas, aunque incluyeron elementos importantes de los métodos de análisis de conflictividad (principalmente, algunos de los criterios establecidos por Fundación PROPAZ, ver Aguilar et.al, 2007; y por Ramsbotham, Woodhouse y Miall, 2006).

Tabla 2. Criterios de Evaluación de Conflictos

No.	Criterios	Ponderación
1.	Conflictos que sean colectivos; conflictos que involucren a un número significativo de personas o familias (más de 5 familias o más de 25 personas).	20
2.	Conflictos cuya dinámica anticipe amenazas a la vida e integridad (seguridad ciudadana) de las personas, así como la propiedad privada.	20
3.	Conflictos que afecten o amenacen con afectar los derechos de terceros.	20
4.	Conflictos que tengan especial impacto en la sensibilidad ciudadana y que sean percibidos como un agravio a los valores de la comunidad. Conflictos presentes en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.	10
5.	Conflictos que impliquen repercusiones políticas (degradación en las relaciones Estado-sociedad, problemas de política local, enfrentamientos entre comunidades, entre grupos étnicos) y económicas (pérdidas económicas, no ejecución de proyectos e inversiones) en la localidad, el departamento o la región.	10
6.	Conflictos liderados por actores con capacidad de articular y movilizar recursos sociales; conflictos que involucren a grupos sociales organizados.	5
7.	Conflictos sustentados en demandas legítimas que implican apoyos y alianzas sociales importantes a nivel local, municipal, departamental, regional, nacional o internacional	5
8.	Conflictos que a pesar de ser percibidos como urgentes por los afectados, probablemente no encontrarán respuestas inmediatas en las instituciones; conflictos que no han sido atendidos institucionalmente.	5
9.	Conflictos que sean recurrentes	2.5
10.	Conflictos que involucren a varias instituciones en su resolución, manejo o atención.	2.5

Nota: Se asignará una ponderación de 20 puntos a los criterios del 1 al 3. Es decir, si se cumple alguno de esos criterios, se va sumando 20 por cada uno de dichos criterios. De igual forma, con los criterios 4 y 5 se sumará 10 por cada criterio que se cumpla. Los criterios del 6 al 7 serán ponderados con un valor de 5. Por último, los criterios 9 y 10 se ponderarán con un valor de 2.5. Así, un conflicto X que cumpla con los criterios 1, 4, 7 y 9 tendrá un valor final de 37.5 (20+10+5+2.5). Mientras más se acerque un conflicto al valor de 100, el mismo será más prioritario. Los rangos de prioridad son los siguientes:
 0-10: El conflicto no se registra. El Coordinador simplemente lo anota como una posibilidad de atención a futuro.
 12.5-35: El conflicto se registra como prioridad C
 37.5-60: El conflicto se registra como prioridad B
 62.5 en adelante: El conflicto se registra como prioridad A

Fuente: Elaboración propia.

Recolección de Información

El proceso de recolección de información se dio a través de una compleja red de relaciones entre los Coordinadores Departamentales, instituciones del Estado y organizaciones sociales y otras instituciones. Ellos debían desarrollar un nivel de *rapport*⁶ significativo con diversidad de actores, desde técnicos de ONGs y líderes comunitarios, hasta periodistas y funcionarios de gobierno.

A través de estas relaciones se obtenía valiosa información que se recolectaba y sistematizaba a diario.

Los instrumentos principales de investigación fueron: la ficha de alerta temprana, la ficha de registro inicial de un conflicto y la ficha de seguimiento de los conflictos. La primera se conceptualizó como un acercamiento inicial a cualquier conflicto. Es decir, a través de la ficha de alerta temprana se obtenían los primeros datos de un conflicto nuevo, o situación emergente antes que el mismo fuera registrado rigurosamente y evaluado según los criterios de análisis. La ficha de alerta temprana también permitió enviar comunicaciones urgentes a los tomadores de decisión en los momentos en que los conflictos sufrieron escaladas o ingresaron en periodos de crisis y que requerían atención inmediata o que incluso pusieran en riesgo la estabilidad política a nivel local, departamental o regional. La ficha de registro inicial de conflictos era una especie de bitácora detallada de un conflicto particular. En ella se registraron datos generales como: demandantes, demandados, actores secundarios, instituciones que atienden la problemática, puntos concretos de las demandas. También se hizo un inventario detallado de los actores en función de la cantidad de personas involucradas, sus capacidades de movilización, sus potenciales alianzas, sus acciones colectivas pasadas y presentes, así como algunas consideraciones de tipo prospectivo sobre las posibles acciones futuras de los mismos. También se realizaba un pre-análisis o análisis primario del conflicto en función de las necesidades, intereses, posiciones y demandas de todos los actores involucrados. Por último, se pretendía incluir en el registro inicial una serie de datos cualitativos, como una percepción del clima social imperante, u otras observaciones adicionales propuestas por los Coordinadores.

La ficha de seguimiento buscaba acercarse a los datos desde una perspectiva diacrónica. La idea era que los conflictos de mayor relevancia o duración fueran monitoreados periódicamente. De esta manera era posible obtener datos seriados en el tiempo sobre la evolución de un conflicto en función de su fase, tendencia o tipología, así como registrar los desarrollos más recientes y las acciones colectivas ejecutadas por los actores a través del tiempo.

Se diseñaron otros instrumentos secundarios, pero de gran utilidad, que eran ingresados a la base de datos. Entre ellos se encontraba un registro detallado de instituciones estatales y no estatales que atendían conflictos según el sector al que pertenecían, el tipo de acciones que llevan a cabo y su cobertura geográfica. Dicho directorio tenía dos finalidades concretas, por un lado, permitía contar con un mapeo actualizado de la presencia de instituciones gubernamentales en los departamentos seleccionados, y por el otro, ponía a disposición un inventario de personas e instituciones clave para la atención de contingencias concretas.

También se llevó un registro de los colaboradores más importantes, quienes servían como potenciales enlaces en momentos de crisis y con quienes se

debía mantener un canal de comunicación abierto en todo momento. También se recolectó una serie de datos monográficos que tenían la intención de contextualizar, histórica, política, económica y culturalmente, la situación de cada municipio. Estos datos, relacionados a temas tan diversos como pobreza, salud y educación, permitían hacer cruces de información entre los datos obtenidos por los otros instrumentos y los datos estadísticos existentes en el medio. Por último, se estimuló en todo momento que los coordinadores anexaran todo tipo de información relevante, desde documentos digitalizados (actas, panfletos, etc.) hasta fotografías digitales o videos relacionados a los diferentes conflictos del país. El proceso se automatizó, de manera que era posible que los Coordinadores Departamentales alimentaran directamente la base de datos desde sus localidades vía Internet sin necesidad de llenar papeles.

La base de datos

La base de datos era un componente fundamental del SATPC. En ella se vertieron todos los resultados de la investigación, tanto los datos correspondientes a los instrumentos de investigación como fotografías, videos, documentos escaneados, etc. La versatilidad de la base de datos permitió una recopilación y sistematización de toda la información, fuera de carácter cuantitativo o cualitativo. El diseño del programa se construyó sobre la base de *web-based technologies*, es decir, la base de datos podía alimentarse y consultarse desde cualquier conexión de Internet, lo cual fue muy práctico tanto para los coordinadores como para los usuarios potenciales del sistema. Todo esto sin descuidar, por supuesto, los niveles de seguridad requeridos para información sensible que involucraba a comunidades enteras. Se construyó un diagrama de flujo, en el cual se establecieron los tipos de ingresos de información y los tipos de salidas o productos que podría proporcionar la base (ver la Gráfica 4).

El listado de productos se presenta a continuación (ver también la Gráfica 5).

- Registro histórico y actualizado de los conflictos (potenciales y manifiestos).
- Tipología nacional de conflictos.
- Mapeo de conflictos (permitía su ubicación geográfica y sectorial).
- Mapeo de actores.
- Fases y tendencias del conflicto.
- Seguimiento permanente del estado y dinámica de los conflictos.
- Alertas utilizando el sistema de semaforización.
- Seguimiento sistemático a acuerdos y convenios, entre las partes en conflicto.

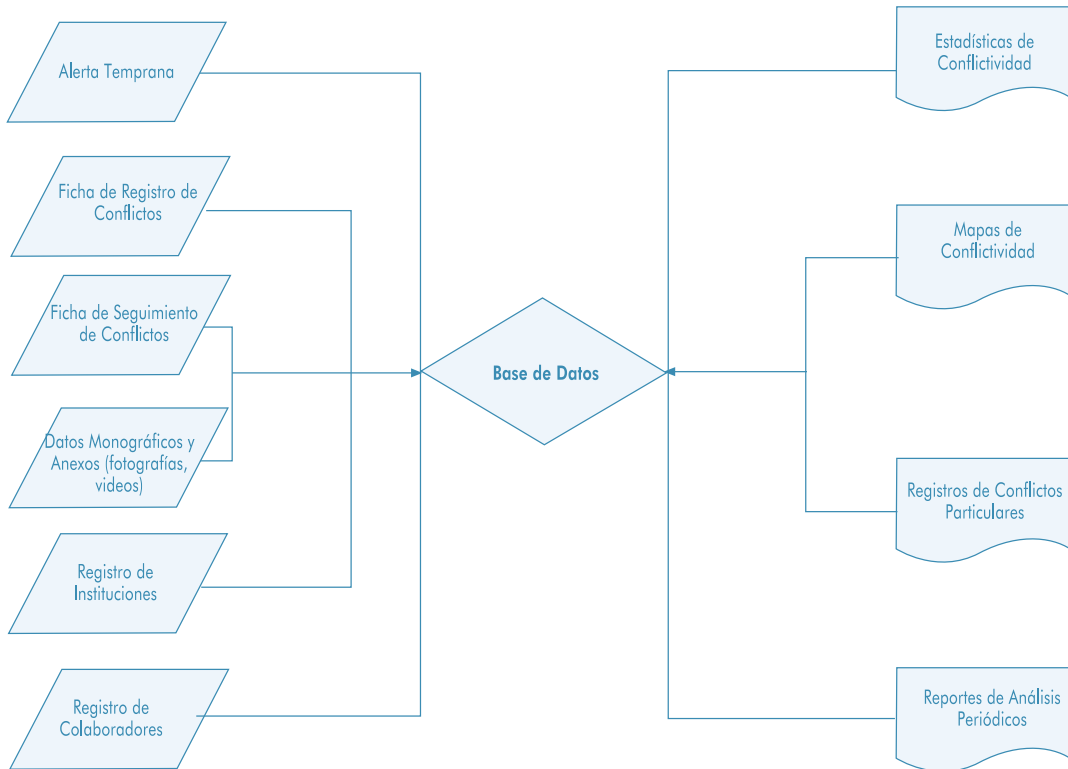
El proceso de análisis

El proceso de análisis de los datos era complejo y constaba de muchas fases, las cuales variaban según la urgencia del usuario por la información y según los conflictos o aspectos específicos de la conflictividad que se buscaban estudiar. En general, puede decirse que el análisis partía de un conocimiento profundo de los contenidos de la Base de Datos y de una relación cercana entre los Analistas y los Coordinadores Departamentales⁷. Era a través de reuniones periódicas mensuales y sesiones telefónicas diarias (así como algunas sesiones informales de carácter eventual) que el Analista se enteraba, de primera mano, de la información recabada por el Coordinador y de sus aportes.

⁶ Nivel de confianza obtenido por el investigador con los colaboradores locales en una investigación social.

⁷ La estructura del SATPC era muy sencilla y por razones de espacio no se describe detalladamente en este artículo. Consistía básicamente en una coordinadora, un equipo de analistas, y un equipo de Coordinadores Departamentales y los representantes de las instituciones gubernamentales ya indicadas.

Gráfica 4. Flujo de información hacia y desde la base de datos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Algunos outputs de la base de datos.



Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente los analistas cruzaban la información obtenida a través de la base de datos con otras fuentes, principalmente hemerográficas, pero también otras de tipo académico e incluso colaboradores o analistas amigos que aportaban información y criterios de estudio adicionales. Idealmente, este proceso se hacía de manera constante para que los analistas estuvieran preparados para informar en cualquier momento a los usuarios sobre la situación de la conflictividad a nivel departamental, regional o nacional.

Los productos concretos de análisis eran de tres tipos:

- Análisis de Conflictos Particulares.
- Informe Situacional de Conflictividad (trimestral).
- Informe Nacional de Conflictividad (anual).
- Briefings (informes orales) de Conflictividad (verbales, a tomadores de decisión).
- Monografías de Temas Específicos.
- Mapeos Políticos Segmentados (el Sistema debía ser capaz de crear mapas políticos en torno a temas sectoriales como salud, educación y medio ambiente; o bien sobre conflictos específicos o áreas geográficas particulares).

Estos análisis tenían como objetivo informar a los tomadores de decisión a todos los niveles del Estado, así como a otros actores de interés, como la cooperación internacional. En la práctica, fue en el nivel local donde se logró incidir de mejor forma, llegando incluso a apoyar en la prevención de linchamientos y otros hechos de violencia social.

Lecciones aprendidas

Se considera que el proyecto, único en el país hasta el momento, aportó una serie de elementos importantes al conocimiento de la realidad nacional en función de la conflictividad, y tuvo además resultados muy concretos en la reducción de la violencia en algunos casos. De toda la experiencia se desprenden las siguientes fortalezas y oportunidades.

La intervención en la conflictividad local.

La sola presencia del Coordinador Departamental en la realidad cotidiana de la comunidad hizo mucha diferencia en la manera en la que los actores sociales y políticos de la localidad afrontaban sus problemas. En muchas ocasiones, los Coordinadores funcionaron como proverbiales “navajas de Ockham”, haciendo ver a los actores involucrados que la solución más simple a un problema era probablemente la correcta y que definitivamente no requería del uso de la violencia.

Tecnificación y estudio científico de la conflictividad.

Una de las lecciones aprendidas más importantes de la experiencia del SATPC es que la tecnificación y el análisis científico de la conflictividad sí es posible en un ambiente como el Latinoamericano. Si bien es cierto que la fuerza de los modelos analíticos y predictivos usados hasta el aún debe probarse en la práctica, lo cierto es que representan un salto cualitativo en la materia. En este sentido vale la pena indicar que, al momento del cierre del proyecto se trabajaba en la construcción de un índice de conflictividad.

El enfoque sistémico.

Al funcionar el SATPC a diferentes niveles estatales y no estatales, se logró contar con una gran diversidad de información, la cual permitía la elaboración

de análisis más profundos y en algunos casos, la acción concreta para la prevención de la violencia y el desorden social. La versatilidad del enfoque sistémico también permitió que se pudiera incidir en diferentes niveles de la política pública. Dicho enfoque sistémico, además, concibe al SATPC solamente como una parte de un sistema mayor de atención a la conflictividad.

El SATPC dentro del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).

En el momento en que funcionó el proyecto del SATPC, el SNS aún era una idea en discusión. Actualmente, con su institucionalización a través de una ley y con la creación de la Secretaría Técnica, representa una de las esperanzas para atender institucionalmente el tema de la violencia en el país. Un ente como el SATPC tendría mucho que aportar al SNS. Como ejemplo, la herramienta de fases de conflicto, elaborada por el SATPC y presentada en un apartado anterior, representa un avance importante para la institucionalidad de la seguridad del país, ya que define los diferentes momentos de prevención, intervención en conflictos y la agenda de seguridad reactiva propiamente dicha. El SATPC podría proporcionar además valiosa información sobre la situación local a fuerzas de seguridad que buscan cierto tipo de intervención o sobre la verdadera naturaleza de algunos conflictos que llegan a empujar al sistema judicial u otros sistemas de atención del Estado.

El SATPC y los Estudios Prospectivos

Existe una relación poco explorada hasta el momento entre los métodos prospectivos⁸ y los estudios de conflictos, aunque existen muchas coincidencias a nivel epistemológico, teórico y metodológico (Álvarez, 2006). Tal vez la concordancia más importante tiene que ver con la intención final del método prospectivo: escoger los escenarios más beneficiosos para la mayor cantidad de personas posibles entre todas las posibilidades que pueden darse en el futuro. En este sentido, la prospectiva ha sido un elemento importante a lo largo de toda la experiencia del SATPC. Por un lado, el Sistema podría concebirse como una herramienta de planificación a futuro del Estado y el poder local. Por otro, y mientras más se desarrollaran las herramientas científicas y técnicas de análisis de la conflictividad, el Sistema podría llegar a tener algún nivel de predicción o pronóstico en relación a estas temáticas.

El SATPC como ente de fiscalización.

Paralelamente al proceso de recolección y sistematización de información, surgió un subproducto del SATPC que no estaba contemplado durante su diseño. Al estar los Coordinadores en contacto cercano con las comunidades y sus necesidades y aspiraciones más cotidianas, surgieron una serie de descontentos hacia la ejecución presupuestaria y la atención por parte del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel Regional, Departamental y Municipal. Esta fiscalización involuntaria por parte de los Coordinadores Departamentales hacia diversos programas y oficinas del Estado (y en ocasiones de ciertas ONGs) tuvo dos aristas: por un lado, podía provocar suspicacias innecesarias que eventualmente llegaran a entorpecer el trabajo del SATPC. Pero por otro lado, y desde una perspectiva más alentadora, el Sistema se podía llegar a configurar como un potente aliado del Estado en la creación de relaciones más estrechas, funcionales y transparentes con la ciudadanía, especialmente en el nivel local.

⁸ Peter Schwartz, pionero de los estudios prospectivos o estudios de futuros, considera que los mismos tienen como objetivo: "...provide a context for thinking clearly about the impossibly complex array of factors that affect any decision. It gives a common language for talking about these factors, starting with a series of 'what-if' stories, each with a different name. Then it encourages participants to think about each of them as if it had already come to pass" 1996: xiv).

Es importante también reconocer las debilidades y amenazas que podría llegar a tener un ente como el SATPC en futuras intervenciones.

Debilidad legal e institucional.

Al no poseer un estatus ministerial, muchas veces no se le consideró al SATPC como un ente “serio” o “formal”. Fue solamente a través de la presentación continua de resultados satisfactorios que el SATPC pudo ganarse la confianza de todos los participantes. Paradójicamente, esto también abrió otras puertas de colaboración, especialmente con Organizaciones No Gubernamentales, quienes se sentían más a gusto compartiendo información con un ente de diseño mixto que con una burocracia tradicional.

Las tentaciones autoritarias.

El enorme éxito que tuvo el SATPC en obtener información precisa, oportuna y de alta calidad cualitativa podía ser muy atractivo para sectores interesados en retomar las dinámicas de la política autoritaria en el país. Es por esto que cualquier esfuerzo futuro debe establecer los controles democráticos necesarios para que la información no se desnaturalice y se utilice de la mejor manera posible.

El síndrome del Gobernador necesitado y el delegado servicial.

Otra de las lecciones de campo más importante tiene que ver con la urgente necesidad que tienen las figuras políticas a nivel local de poseer información confiable y oportuna para la toma de decisiones. En muchas ocasiones los Coordinadores Departamentales se veían en la incómoda posición de ser muy bien atendidos por los Gobernadores, quienes no poseían mejores fuentes de información y de asesoría que la del SATPC. Esto implicó un reto importante: la búsqueda de un balance entre el apoyo a las autoridades locales y el evitar que el trabajo del sistema fuera politizado.

El eterno ambiente electoral guatemalteco.

La última lección aprendida tiene que ver con el denominado eterno ambiente electoral guatemalteco. Los períodos entre un gobierno y otro, de por sí cortos en Guatemala, no permiten grandes cambios en el largo plazo, por lo menos en lo que a política pública se refiere. Esto, además de las consecuencias evidentes que tiene sobre la conflictividad en sí (configura por ejemplo, una tipología específica de conflicto: el político-electoral) creó además una serie de retos importantes para los Coordinadores Departamentales en sus labores cotidianas. En primer lugar, volvió sumamente compleja la recolección de información y la intervención en la conflictividad. Mantener un perfil neutro fue difícil, especialmente si se requería de una mediación o negociación específica. Siempre se buscaron asociaciones entre el grupo en el poder o el grupo opositor y la figura del Coordinador. Otro punto importante tiene que ver con el trabajo técnico-analítico en sí que debía elaborar el Coordinador. Al momento de analizar un conflicto particular se tenía que considerar la posibilidad que, subyaciendo al mismo, se encontraban estas pugnas político-partidarias. Por último, los altos niveles de rotación de personal que se manejan dentro de las Secretarías de Estado, no solamente por los cortos períodos electorales sino también por razones de presupuesto y bajos niveles de institucionalización, no permitieron a los Coordinadores entablar redes de contactos e información duraderas. Incluso en cuanto al poder local, cambios repentinos en las estructuras de Poder Local (como los COCODES⁹, por ejemplo) muchas veces obligaban a un Coordinador a reorganizar su trabajo en función de la nueva coyuntura.

⁹ Consejos Comunitarios de Desarrollo

CONCLUSIÓN

Los SATs son instrumentos que ya han mostrado su efectividad en la prevención y mitigación de conflictos en otras partes del mundo. Las lecciones aprendidas del caso del SATPC en Guatemala muestran que las fortalezas y oportunidades son mucho más fuertes que las eventuales debilidades y amenazas, y que el proyecto piloto implementado por la Vicepresidencia de la República, PNUD y GTZ en 2006, debe retomarse eventualmente en función de una comprensión científica de la conflictividad, y sobre todo, de la posibilidad de intervenir oportunamente para reducir los niveles de violencia que tanto afectan al país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Umaña, Isabel, Azurdia, María Victoria & Cabrera Gaillard, Héctor Toussaint. 2007. *Hacia un abordaje constructivo del conflicto social*. Guatemala:Fundación PROPAZ.
- Alker, Hayward R., Gurr, Ted Robert & Rupesinghe, Kumar. 2001. *Journeys through Conflict: Narratives and Lessons*. Lanham:Rowman & Littlefield Publishers.
- Álvarez Castañeda, Andrés. 2006. *Scenario-based Planning as a Tool for Conflict Resolution*. Dissertation, MA in Conflict Resolution. Bradford:University of Bradford.
- Anderlini, Sanam Naraghi & Nyheim, David. 1999. “Preventing Future Wars: State of the Art Conflict Early Warning Systems”. *Conflict Trends*, p. 20-23. April 1999.
- Arévalo de León, Bernardo (ed.). 2001. *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales*. Guatemala:FLACSO.
- Cilliers, Jakkie. 2006. “Conflict Early Warning Systems and the Support of the Comprehensive Peace Agreement in Sudan”. Paper Presented at the *Conference on Early Warning Systems: Conflicts are Preventable, Peace is Sustainable*, Khartoum, p. 1-10. April 10-13, 2006.
- Davies, John. 1999. *Conflict Early Warning and Early Response For Sub-Saharan Africa*. Summary of Working Draft, CERTI, USAID, Tulane University, University of Maryland.
- ESIG (Environmental and Societal Impacts Group). 2004. “Early Warning Systems and Sustainable Development”. *ESIG Alert # 6*, February 2004.
- Hagmeier-Gaverus, Gerd. 2003. “Early Warning Indicators for Preventive Policy. A new approach in Early Warning Research”. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Working Paper*, March 2003. Stockholm:SIPRI.
- PNUD. 2005. *Conflictos en Democracia*. Memoria Seminario –Taller. Guatemala 26 y 27 de enero de 2005. Red de Atención y Seguimiento a la Conflictividad Social, Red de Seguridad Democrática. Guatemala: PNUD.
- Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom & Miall, Hugh. 2004. *Contemporary Conflict Resolution*. 2nd Edition. UK:Polity
- Schwartz, Peter. 1996. *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*. Currency Doubleday. New York.

Srinivasan, Sharath. 2006. *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur*. Minority Rights Group International, September 2006.

UNIFEM. 2004. *Engendering Conflict Early Warning. Lessons from UNIFEM's Solomon Islands Gendered Conflict Early Warning Project*. UNIFEM.



Carmen Ortiz
cloe2003@yahoo.com



Andrés Álvarez Castañeda
aalvarez@uvg.edu.gt