



TRABAJO COMPARATIVO SOBRE EL ROL DEL OMBUDSMAN EN LOS CONFLICTOS SOCIALES

Marzo, 2018

Contenido

PRESENTACIÓN FIO	3
PRESENTACIÓN GRUPO TEMÁTICO FIO SOBRE CONFLICTOS SOCIALES.....	4
INTRODUCCIÓN	6
I.OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO SOBRE CONFLICTOS SOCIALES	7
II.ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS OFICINAS DE OMBUDSMAN EN CONFLICTOS SOCIALES	9
2.1 Rol del defensor del pueblo en conflictos sociales	9
2.2 Normativa interna en materia de conflictos sociales	10
2.3 Metodología de intervención para casos de conflictos sociales de las INDH	11
2.5 Instrumentos.....	15
2.6 Aportes de los instrumentos institucionales de la Defensoría del Pueblo para la atención, prevención y gestión de conflictos sociales	16
CONCLUSIONES	18
Aspectos generales.....	18
Respecto a los modelos de intervención en conflictos sociales.....	18
Respecto a las prácticas institucionales en conflictos sociales.....	19
RECOMENDACIONES	22
Respecto de los modelos de intervención en conflictos sociales	22
Respecto de prácticas institucionales en conflictos sociales.....	23
Anexo I: Matriz con información del Ombudsman en conflictos sociales	25

PRESENTACIÓN FIO

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), constituida por defensores del pueblo, procuradores, proveedores, raonadores (razonadores), comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos a nivel nacional, regional, autonómico o provincial, ha propiciado permanentemente la generación de espacios para el intercambio de experiencias con las organizaciones de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, así como con aquellas que defienden el Estado de derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos. De esta manera, se han logrado importantes intercambios de aprendizaje entre los países y, con ello, el fortalecimiento de la organización.

Fruto de estos encuentros, la FIO, a través de un grupo de trabajo sobre conflictos sociales y en alianza con PROFIO-GIZ (Proyecto de la Cooperación Alemana para el Desarrollo), ha realizado un estudio sobre el rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en situaciones de conflictividad social con el objetivo de identificar los modelos de gestión, la normativa y la institucionalidad de cada país miembro.

En este marco, tenemos el agrado de presentar el estudio comparativo sobre el rol del Ombudsman en los conflictos sociales que recoge la experiencia de ocho oficinas nacionales en Iberoamérica. Estas son las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, la PFDC de Brasil, la PDH de Guatemala, la PDDH de El Salvador y la Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal. Con este documento se busca fortalecer la cooperación entre las instituciones miembros de FIO que abordan esta temática y contribuir con la labor de los Ombudsman en materia de conflictos sociales.

Por todo ello, hago expreso mi agradecimiento a las oficinas nacionales de Ombudsman en Iberoamérica y a PROFIO-GIZ por el trabajo realizado en este proceso de construcción colectiva, de intercambio y aprendizaje.

Iris Miriam Ruiz Class

Presidenta de la Federación Iberoamericana de Ombudsman

Procuradora del ciudadano de Puerto Rico

PRESENTACIÓN GRUPO TEMÁTICO FIO SOBRE CONFLICTOS SOCIALES

Un 'conflicto' es un fenómeno consustancial a la vida social. Presente históricamente en todas las culturas, es producto de divergencias entre personas o grupos sociales que poseen diferentes intereses o valores (Silva García, 1996). Este proceso de interacción contenciosa entre actores, colectivos e instituciones pretende, para una de las partes, la búsqueda de cambio o la defensa de una situación existente (PNUD-UNIR, 2011). Dicha conflictividad tiene un riesgo: puede acarrear una escalada de violencia que afecte los derechos fundamentales de las personas y los colectivos involucrados, por lo que es importante orientar su gestión a brindar políticas públicas concretas para su prevención y/o solución.

En este marco, el 2016 se realizó un taller regional para intercambiar buenas prácticas sobre intervenciones defensoriales en conflictos sociales que contó con la participación de los representantes de las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Argentina, Guatemala, El Salvador y Portugal. Además, se conformó un grupo temático sobre conflictos sociales que promueve la investigación, el intercambio y la reflexión en torno a las buenas prácticas de intervención. Como resultado de este trabajo, se elaboró, en primer lugar, un documento sobre la metodología para la intervención en conflictos sociales de las Defensorías del Pueblo integrantes de la FIO y para la identificación de prácticas institucionales de las oficinas de Ombudsman respecto a la conflictividad social.

Por otro lado, con el objetivo de identificar los enfoques institucionales, modelos y prácticas de intervención de las Defensorías del Pueblo en conflictos sociales, también se produjo un estudio comparativo sobre el rol del Ombudsman en los conflictos sociales.

Estamos seguros de que estos trabajos no solo recogen la valiosa experiencia institucional de las oficinas de Ombudsman de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Guatemala, El Salvador y Portugal, también ayudarán a consolidar el grupo temático sobre conflictos sociales, a fortalecer sus lazos y a colaborar en la construcción de procesos regionales en Iberoamérica.

Este trabajo ha sido posible gracias a la contribución de los técnicos y funcionarios de las instituciones miembros, al respaldo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman y al apoyo comprometido de la GIZ a través del Proyecto de Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman.

David Tezanos Pinto
Defensor del pueblo de Bolivia

Deborah Duprat
**Procuradora federal de los derechos del
ciudadano de Brasil**

Carlos Alfonso Negret
Defensor del pueblo de Colombia

Ramiro Rivadeneira Silva
Defensor del pueblo de Ecuador

Raquel Caballero de Guevara
**Procuradora para la defensa de derechos
humanos
de El Salvador**

Augusto Jordán Rodas Andrade
**Procurador de los derechos humanos de
Guatemala**

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del pueblo de Perú

Maria Lúcia da Conceição Abrantes Amaral
Provedor de justicia de Portugal

INTRODUCCIÓN

El uno y dos de diciembre de 2016, en la ciudad de La Paz del Estado Plurinacional de Bolivia, la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), el defensor del pueblo de Bolivia y la GIZ, a través del Proyecto para el Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, propiciaron un taller regional para el intercambio de buenas prácticas sobre intervenciones defensoriales en conflictos sociales.

En dicho taller participaron los representantes de las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Argentina, Guatemala, El Salvador y Portugal, quienes acordaron elaborar un documento sobre la metodología de intervención en conflictos sociales de las Defensorías integrantes de la FIO que sistematizara prácticas institucionales a partir de una muestra significativa de actuaciones de las oficinas de Ombudsman en contexto de conflictividad social.

El presente estudio es, precisamente, el resultado de un año continuo de sesiones de trabajo. Así, durante el 2017, ocho oficinas nacionales de Ombudsman demostraron que es posible la sostenibilidad de los procesos de construcción virtual. A la fecha, existe un grupo temático consolidado en el marco de la FIO que ha permitido a las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a la PFDC de Brasil, la PDH de Guatemala, la PDDH de El Salvador y a la Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal construir de manera colaborativa un análisis de modelos de intervención defensorial en contextos de conflictividad social. Este trabajo ha demostrado ser muy importante para promover aprendizajes horizontales y potenciar la cooperación entre instituciones miembros de FIO.

I.OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO SOBRE CONFLICTOS SOCIALES

Objetivo general

Identificar los enfoques institucionales, modelos y prácticas de intervención de las Defensorías del Pueblo en conflictos sociales para fortalecer el rol del Ombudsman en esta materia.

Objetivo Específicos

- Analizar las diferentes metodologías de intervención en conflictos sociales teniendo en cuenta un enfoque de DD. HH.
- Diseñar una matriz para compilar la información de los diferentes países sobre metodologías de intervención en conflictos sociales. (Actividad)
- Analizar información comparativa para identificar similitudes y diferencias en los modelos de actuación defensorial.
- Compilar prácticas institucionales sobre la intervención en conflictos sociales con la finalidad de documentar actuaciones defensoriales, difundir instrumentos e identificar posibles entornos de cooperación e intercambio institucional.

Metodología

Para generar conocimiento experto, a partir de una compilación de información institucional y de elementos metodológicos básicos provenientes de la doctrina de los derechos humanos, el grupo temático FIO ha elaborado **un cuestionario sobre aspectos fundamentales** (competencias institucionales, normatividad, metodologías de intervención, instrumentos, etc.) y **una matriz de sistematización de información** (instrumento para el análisis comparativo) que presentamos a continuación. Esta matriz responde al objetivo general del presente documento y permite compilar información uniformizada de ocho oficinas de Ombudsman.

Cuadro: Matriz sobre metodologías de intervención en conflictos sociales

PAÍS	ROL DEL D.P. EN CONFLICTOS SOCIALES (1)	NORMATIVA INTERNA (2)	METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS (3)	TRATAMIENTO POS CONFLICTO (4)	INSTRUMENTOS (5)	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS (6)
BOLIVIA						
BRASIL						
COLOMBIA						
PORTUGAL						
COSTA RICA						
EL SALVADOR						
PERÚ						
PORTUGAL						

Del mismo modo, para el recojo de información a cargo de las instituciones miembros de FIO, se elaboró una guía de diligenciamiento de la matriz, la cual recoge información a partir de preguntas inductivas.

GUÍA SPARA DILIGENCIAR LA MATRIZ

A. ROL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN CONFLICTOS SOCIALES

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto de si la Defensoría del Pueblo tiene un rol específico en conflictos sociales, detallando sus competencias y alcances.

Pregunta guía: ¿El defensor del pueblo de su país tiene un rol definido en materia de conflictos sociales?

B. NORMATIVA

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto de si existe normativa que ordene a la Defensoría del Pueblo intervenir en conflictos sociales, detallando su contenido.

Preguntas guías: ¿Existe normativa para su Defensoría que le disponga intervenir en situaciones de conflictos sociales? ¿Cuál es?

C. METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS SOCIALES

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto de si existe algún tipo de metodología de intervención en conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, detallando sus elementos.

Preguntas guías:

- ¿Su Defensoría tiene una metodología de intervención para casos de conflictos sociales?
- ¿Qué hace su Defensoría para prevenir conflictos sociales?
- ¿En qué consiste esta metodología de intervención? Adjunte documentación pertinente.

D. ATENCIÓN POSCONFLICTO

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto de si existe por parte de la Defensoría del Pueblo una atención o intervención posconflicto, detallando sus elementos, principalmente si hay actuaciones de seguimiento y prevención de nuevos escenarios de conflictividad.

Pregunta guía: ¿Existe una atención o seguimiento al conflicto social después de que este se ha resuelto o atenuado? Detalle sus elementos y actuaciones.

E. INSTRUMENTOS

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto de si existen instrumentos institucionales de la Defensoría del Pueblo para la atención, prevención y gestión de conflictos sociales, detallando sus motivos y fines.

Pregunta guía: ¿La Defensoría cuenta con instrumentos institucionales para registrar los conflictos sociales? Explique en qué consisten estos y si son los mismos o diferentes cuando se trata de prevención y cuando son para la gestión del conflicto social. Adjunte como anexo la documentación pertinente.

F. DE LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES EN CONFLICTOS SOCIALES

En esta casilla se debe trasladar la información de cada país miembro de la FIO respecto del grado de cumplimiento de los instrumentos institucionales que tiene la Defensoría del Pueblo para el tratamiento, prevención y gestión de conflictos sociales.

Preguntas guías: ¿En qué medida la implementación de los instrumentos institucionales y la metodología de intervención en conflictos sociales que dispone la Defensoría han aportado en la prevención y gestión de conflictos sociales?

II. ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS OFICINAS DE OMBUDSMAN EN CONFLICTOS SOCIALES

2.1 Rol del defensor del pueblo en conflictos sociales

Algunas de las INDH tienen consignadas, en su marco normativo constitucional y/o legal, funciones de las Defensorías para el abordaje de la conflictividad, incluso algunas de ellas cuentan con reglamentos. Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Bolivia contribuye con el Estado Plurinacional a través de la vigilancia del respeto de los derechos humanos que pueden ser vulnerados no solo por agentes del Estado, sino también por quienes integran las organizaciones de la sociedad civil que presten servicios públicos en los distintos niveles del Estado. En este mismo sentido, la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano del Ministerio Público Federal de Brasil es un órgano con mandato constitucional y legislativo que busca proteger y promover los derechos humanos y, para ello, forma parte de una red de defensa de derechos humanos e interviene preventivamente en temas relacionados a conflictos sociales.

Otras Defensorías, como las de Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, basan su rol de intervención en conflictos sociales en las disposiciones de sus Constituciones, en leyes específicas e incluso en normas de menor jerarquía que mencionan su labor de defensa de derechos humanos. En estos casos, si bien la normativa no dispone específicamente el rol de intervención en conflictos sociales, este se deriva de las referencias que se centran en la defensa de los derechos humanos. En el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú, se hace referencia a su rol articulador de las entidades públicas competentes y se aclara que puede cumplir diferentes formas de intervención según la fase del conflicto.

Por otro lado, la Defensoría de El Salvador se caracteriza por intervenir ante movilizaciones, concentraciones de personas, amotinamientos, etc., que puedan derivar en violaciones de derechos humanos y eventos electorales, mientras que la de Guatemala tiene un rol conciliador, mediador, observador y garante. Por su parte, la Defensoría del Pueblo del Ecuador tiene establecidos su mandato y rol en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en la que se

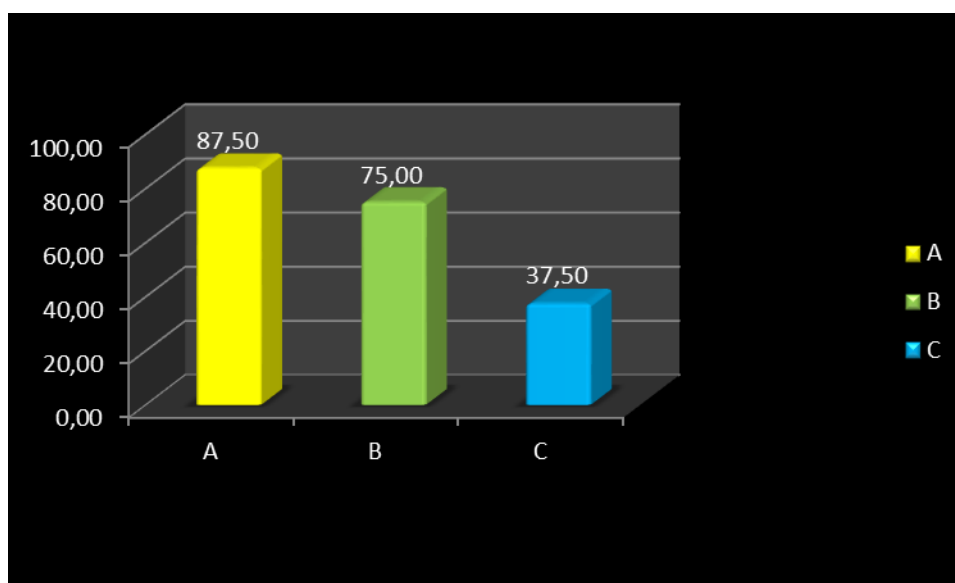
precisa que puede mediar cuando así lo considere necesario y puede intervenir en los conflictos relacionados con la protección de los recursos naturales y patrimonio cultural.

Como podemos apreciar, el rol de intervención de las Defensorías en conflictos sociales no es siempre el mismo ni sus alcances en la defensa los derechos humanos que pueden estar en riesgo en escenarios de conflictividad social.

2.2 Normativa interna en materia de conflictos sociales

Del análisis de la información sobre la normativa interna existente en materia de conflictos sociales se desprende que el 75% de las Defensorías que forman parte de este estudio cuentan con normativa a nivel constitucional en las que se determina las funciones de las mismas, en tanto que el 87.5 % cuenta con una ley específica que prevé sus funciones y atribuciones respecto de los conflictos sociales. Por otro lado, el 37.5 % cuenta con normativa complementaria (reglamentos, protocolos, decretos supremos, etc.) en la que se establecen lineamientos institucionales para el tratamiento del conflicto social, como se puede ver en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1



Fuente: Cuestionario de INDH, 2017. Elaboración propia

De los resultados antes señalados se desprende que existe un marco de institucionalidad en todos los países y que estos se encuentran acordes a los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este contexto, podemos decir que las instituciones que conforman la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y que forman parte de este estudio gozan de un marco democrático estable y consolidado hacia un horizonte de cumplimiento y vigencia progresivo.

Las estadísticas evidencian que existe una progresiva aplicación de políticas sobre conflictos sociales a nivel iberoamericano, pues la mayoría (75%) ha respondido que sí se ha consolidado el tema de conflictos sociales a nivel constitucional y el 85% de los mismos países señala que tiene normativa específica que determina las funciones de las Defensorías en casos de conflictos sociales.

A nivel reflexivo, entendemos que desde la Defensoría del Pueblo de Bolivia se evidencia que países como Perú, Colombia, Bolivia y Guatemala tienen bastante producción normativa, a nivel constitucional y de norma específica, lo que hace posible la sistematización y gestión de sus experiencias en conflictos sociales de manera más apropiada. Por otro lado, Ecuador, Brasil y El Salvador presentan normativa específica en conflictos sociales, pero sin la especificidad del grupo anterior. Solo Portugal no cuenta con normativa específica respecto del tema de conflictos sociales.

En resumen, seis INDH (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala) tienen mandato constitucional respecto de conflictos sociales, mientras que cinco países (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador) cuentan con un instrumento de rango de ley, que determina sus funciones en el tema de conflictos sociales. Perú no tiene mandato constitucional ni legal específico, aunque la referencia constitucional y legal sirve de base para entender la intervención en conflictos sociales, toda vez que en esos escenarios se ponen en riesgo derechos fundamentales que la DP defiende. Finalmente, son tres países los que han confirmado que poseen instrumentos normativos de rango de reglamento.

Cabe aclarar que los resultados que se muestran son de carácter comparativo y reflexivo.

2.3 Metodología de intervención para casos de conflictos sociales de las INDH

En base a la información levantada por los países miembros de FIO se ha identificado tres momentos en la metodología para la intervención en casos de conflictos sociales. En primera instancia, y de manera transversal, se encuentran las acciones preventivas para la garantía de los derechos de todas las personas involucradas en acciones de conflicto social; en segundo plano, las estrategias de acción inmediata o intervención temprana y, finalmente, todas las acciones posconflicto para garantizar la restitución y resiliencia de los derechos vulnerados en el conflicto.

Por otro lado, se identificó una buena práctica: la generación de legislación interna que sustenta el accionar de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en materia de conflictos sociales, así como también la generación especializada de protocolos para el uso de las INDH

para los casos de conflictos sociales. En este marco, se deberá entender el eje de conflictividad social como un elemento de la planificación estratégica que dé cuenta de los alcances de acción que las INDH tienen en los procesos de conflictividad social. Esta concepción de conflictividad social deberá ser socializada en estrategias de promoción de derechos entre las autoridades de poder público y la sociedad civil en general, a fin de conseguir un mayor impacto.

Adicionalmente, un grupo importante dio cuenta de la elaboración e implementación de sistemas tecnológicos eficientes para la identificación y monitoreo de conflictos a nivel nacional. La DP del Perú cuenta con un Sistema de Monitoreo de Conflictos sociales (SIMCO) y publica reportes mensuales desde el año 2004. Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Bolivia cuenta con un sistema informático de registro de conflictos sociales y alertas tempranas (SICS), en tanto que otras INDH buscan la adopción e implementación de sistemas de alerta temprana. En otros casos, las INDH emplean como mecanismos para resolver el conflicto social el diálogo entre las partes, la mediación, instalación de mesas de negociación, activación de protocolos institucionales, entre otros.

Por otra parte, durante el conflicto social también es importante la identificación de los diferentes actores y cómo estos contribuyen con la resolución del mismo. En este sentido, previo al diseño de la metodología debe realizarse un mapeo de actores a fin de identificar sus intereses, capacidad de acción, poder de decisión, recursos con los que cuenta, etc. Este análisis aportaría elementos para la definición de estrategias de intervención de las INDH en materia de conflictos sociales desde el ámbito de sus competencias.

De igual forma, es importante evaluar el nivel de conflictividad en la zona (diferenciando la conflictividad de la violencia) y en función de estos elementos modificar la estrategia de mediación y/o acciones para la tutela de derechos. La adopción de esta estrategia permitirá tener una visión preventiva de la conflictividad social, así como establecer acciones desde la fase temprana del conflicto social y con ello reducir el impacto del mismo en el ejercicio los derechos humanos. Al mismo tiempo es importante fortalecer la articulación de las INDH con sus representantes o delegados en territorio, y definir una metodología de intervención en conflictos sociales unificada, pero tomando en consideración las especificidades del contexto social, histórico y cultural de cada región, departamento o zona.

2.4 Tratamiento posconflicto

La atención y tratamiento posterior a la desactivación o resolución de un conflicto social es una de las fases más importantes para garantizar que el conflicto no resurja. Si esta actividad no se realiza de manera adecuada la conflictividad puede reaparecer y escalar incluso con más fuerza en el tipo de medidas de presión que utilizan las partes en conflicto, lo que es un mayor riesgo para la vulneración de los derechos humanos.

Por ello, las diferentes Defensorías del Pueblo o quienes cumplen sus funciones y hayan tenido un rol en la resolución o transformación de un conflicto social deben establecer e implementar mecanismos para hacer seguimiento a los acuerdos y de aquellas situaciones que puedan afectar de manera negativa el cumplimiento del mismo, haciendo un llamado a las partes para que siempre sea el diálogo el que permita dar solución a las diferencias que se den durante la implementación de los acuerdos.

Ahora bien, no solo se hace necesario hacer seguimiento a lo pactado, sino a los hechos particulares y a los contextos en los que se encuentran las partes involucradas en el conflicto, pues de estos pueden surgir, debido a nuevas políticas o normas tanto de los Estados como del sector privado, hechos de violencia o vulneraciones a los derechos humanos que afecten a alguna de las partes, así como pueden aparecer nuevos interés o actores, entre otros.

En el escenario iberoamericano, existe un consenso sobre la necesidad de la atención y tratamiento posterior al conflicto social; sin embargo, los avances y metodologías tienen diferencias en cada uno de los países pertenecientes a la FIO. Por ejemplo, Bolivia y Perú han avanzado más en la construcción de sistemas de información para el monitoreo de conflictos sociales que otros países. Esto ha permitido que puedan generar información estadística y actualizada, incluso, luego de que los conflictos se han transformado mediante un acuerdo o se han desactivado por cualquier otra motivación. Para estos casos, valdría la pena analizar cuáles son las fuentes de la información que alimentan estos sistemas y de qué manera pueden producir alertas sobre el resurgimiento o escalada de un conflicto social para facilitar a las instituciones actuar de manera anticipada.

De otra parte, hay experiencias en las que se hace seguimiento a lo establecido en los acuerdos suscritos para solucionar el conflicto con el fin de evitar que por el incumplimiento de alguna de las partes pueda resurgir la conflictividad. Este es el caso de Bolivia, mediante la Adjutoría para la defensa y cumplimiento de los derechos humanos en coordinación con la Unidad de prevención y

gestión pacífica de la conflictividad, la Procuraduría de los derechos humanos de El Salvador, el Grupo de Mediación, las Defensorías regionales y Defensorías delegadas de la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Defensoría del Pueblo de Perú. Esta actividad la cumplen las diferentes instituciones mediante requerimientos a las partes, reuniones de seguimiento o los mecanismos que se fijen según el caso y la normatividad existente en cada país. No obstante, es necesario siempre mejorar estos procesos de intervención.

Aunque estos tres países mencionan hacer seguimiento a los acuerdos, no se ha identificado que en todos los casos se haga mediante un procedimiento establecido o unos estándares puntuales. Si esto existe, esta acción tendría una incidencia real en el cumplimiento de los acuerdos y la garantía de los derechos de las partes.

Por otro lado, las Defensorías de Portugal y Guatemala afirman que realizan un monitoreo al posconflicto por medio de la comunicación y el levantamiento de información primaria con los actores involucrados en el mismo, el intercambio de información con otras entidades del Estado y los medios de comunicación. Aunque en estos casos tampoco se señala si este monitoreo se desarrolla a través de una metodología, cabe resaltar la importancia de, luego de desactivado el conflicto, mantener la comunicación con los actores para conocer sus percepciones, demandas y posibles actuaciones y así poder intervenir de manera temprana ante las dificultades que puedan surgir. Lo anterior se suma a la consulta de fuentes secundarias, entre ellas los medios de comunicación, que pueden brindar indicios sobre el estado de los conflictos y hacer más eficiente el análisis que se hace de estos.

Finalmente, en los casos de Ecuador y Brasil, se menciona otro factor relevante en el seguimiento de las conflictividades sociales: cada conflicto tiene características propias, por sus actores, territorios, demandas, contextos culturales, etc. En esta medida, si bien reconocen que deben existir unos protocolos mínimos sobre cómo realizar la atención y tratamiento después del conflicto, buscan diferenciar cada caso. Así, Brasil reconoce que no tiene una metodología específica, pero articula algunos mecanismos de monitoreo, como el fórum de combate a la violencia en el campo y grupos de trabajo sobre temas especiales que merezcan alguna atención, mientras que Ecuador se enfoca un poco más en las acciones a desarrollar luego de cada protesta social monitoreada por la Defensoría. Estas acciones quedan consignadas en un informe con recomendaciones para la protección de los derechos humanos.

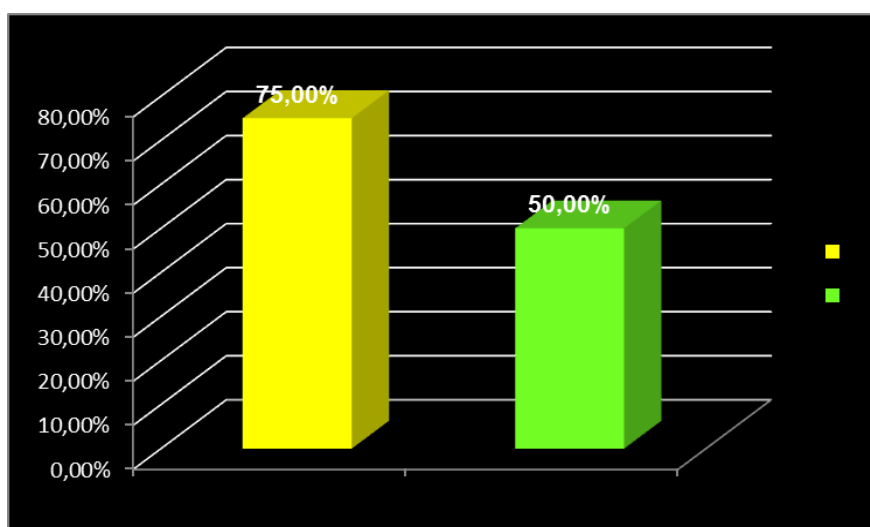
Por todo lo expuesto, se puede afirmar que los países miembros de la FIO han avanzado en mecanismos de seguimiento y actuación en la fase posterior a un conflicto social, lo cual incluye

una gran variedad de acciones y mecanismos, que van desde la comunicación con los actores, revisión de medios, realización de reuniones, seguimiento de acuerdos e implementación de sistemas de información. Cada una de estos procedimientos supone ventajas y aprendizajes, los cuales deberían difundirse entre los países con mayor profundidad para fortalecer la forma en que cada uno atiende esta fase de los conflictos sociales.

2.5 Instrumentos

En lo que respecta a la existencia de instrumentos institucionales para la atención, prevención y gestión de conflictos sociales, de acuerdo con la información reportada por las Defensorías que forman parte de este estudio, el 75% de las Defensorías cuentan con instrumentos normativos, ya sean protocolos, formatos de identificación o lineamientos que determinan el margen de acción y los procedimientos marco de estas instituciones. Por otro parte, el 50% de las Defensorías tiene sistemas informáticos que sistematizan datos o hacen prevención y gestión del conflicto o ambos, como se puede observar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2



Fuente: Cuestionario de INDH, 2017. Elaboración propia

Según la información recopilada, se evidencia la existencia de instrumentos institucionales que permiten el accionar de las instituciones defensoriales en el campo de los conflictos sociales. De esto se concluye que este tema tiene una alta relevancia en la región, aunque presenta distintos matices en cada país debido a la cultura y la singularidad de cada zona.

En ese sentido, por ejemplo, las Defensorías de Perú, Colombia y Bolivia poseen sistemas informáticos que podrían mejorarse con los aportes regionales para tener información primaria

sobre conflictos sociales que involucren regiones transnacionales. Además, existe cierta regularidad en los tipos de instrumentos utilizados en cada Defensoría, ya que en varios casos se mencionan leyes, lineamientos, protocolos, formatos de identificación, etc. Por ende, se propone uniformar algunos criterios para obtener documentos que puedan servir para un trabajo conjunto en conflictos entre indígenas y mineros, por citar un caso.

2.6 Aportes de los instrumentos institucionales de la Defensoría del Pueblo para la atención, prevención y gestión de conflictos sociales

Cabe aclarar que es difícil formular conclusiones acerca del porcentaje de cumplimiento de los instrumentos institucionales destinados a la atención, prevención y gestión de conflictos sociales a partir de la información reportada por las INDH, pues estas no presentan datos objetivos que permitan elaborar un análisis cuantitativo. Además, el cuestionario no ha establecido previamente variables que permitan establecer ese porcentaje.

No obstante, según la información reportada, se conoce que las Defensorías del Pueblo de Brasil, Ecuador, Guatemala y Portugal no cuentan con instrumentos específicos para lidiar con situaciones de conflictividad social; no obstante, estas instituciones siguen procedimientos internos para el análisis y atención de quejas que reciben. En el caso de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, esta utiliza el sistema SICS, que ofrece ventajas para el ordenamiento y sistematización de la base de datos sobre conflictos sociales, así como para el seguimiento de la evolución del conflicto y la elaboración de análisis preventivo.

La Defensoría del Pueblo de Colombia, por su parte, cuenta con el Formato de Identificación y Seguimiento de Conflictos - Protestas Sociales "SA-P07-F06" y con un sistema de registro de las acciones de acompañamiento de protestas sociales y de mediación de conflictos sociales en el sistema de información "Visión Web ATQ". De la respuesta brindada por este organismo se desprende que la intervención de la institución colombiana es efectivamente solicitada en la mayoría de las situaciones de conflictividad social del país.

Por otro lado, por las respuestas del procurador para la defensa de los derechos humanos de El Salvador, se sabe que los instrumentos y la metodología utilizados por esa institución han tenido un impacto positivo en la prevención de situaciones que podrían resultar en conflictividad social, como manifestaciones y reivindicaciones. También señala que la organización de la mediación en mesas de diálogo entre autoridades y la población ha resultado en concluido en acuerdos de resolución de conflictos. Sin presentar elementos cuantitativos, se menciona como ejemplo de

éxito la mesa de negociación para las demandas de los veteranos de guerra y excombatientes, el 27 de julio de 2017. Esto indica, a su vez, su uso regular.

En el caso de Perú, la Defensoría del Pueblo elabora desde abril de 2004 un reporte mensual que contiene información actualizada sobre conflictividad social a nivel nacional y que es conocido por las 38 oficinas de la institución. Este reporte constituye un importante instrumento de gestión de la conflictividad social en dicho país, utilizado por las autoridades, los investigadores, la academia y por la población en general.

A falta de conclusiones cuantitativas, se puede anotar que se observa que las instituciones que poseen instrumentos internos dedicados al tratamiento, la prevención y la gestión de conflictos sociales hacen una apreciación positiva de la utilización de dichos instrumentos y de los resultados. Esto no significa que el resto de las instituciones (Brasil, Ecuador, Guatemala y Portugal) no tengan logros en su actuación. Por sus respuestas, se puede saber que las instituciones de estos cuatro países también intervienen con éxito en situaciones de conflictividad social. En todo caso, la adopción de los instrumentos internos constituirá una buena práctica.

Es de destacar el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú, que procesa y difunde mensualmente la información relacionada con la actividad en el campo de los conflictos sociales a través del boletín informativo “Reporte mensual de conflictos sociales” que tiene relevancia para las autoridades nacionales y la sociedad civil.

CONCLUSIONES

Aspectos generales

1. De acuerdo con el trabajo realizado y compilado, se ha podido identificar los diferentes enfoques institucionales, modelos y prácticas de intervención de las Defensorías del Pueblo en conflictos sociales. Con ello se intenta fortalecer el rol del Ombudsman en Conflictos Sociales.
2. Se han analizado los diferentes tipos de metodologías de intervención en conflictos sociales teniendo en cuenta un enfoque de derechos humanos.
3. Este trabajo reúne información brindada por ocho instituciones de Ombudsman, miembros del grupo temático FIO sobre conflictos sociales (Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú, PFDC de Brasil, PDH de Guatemala, PDDH de El Salvador y a la Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal), lo que ha permitido reflexionar sobre los modelos de intervención y prácticas institucionales en conflictos sociales, así como formular conclusiones y recomendaciones que compartimos con el propósito de que este ejercicio de reflexión contribuya a la colaboración y el aprendizaje entre los miembros.

Respecto a los modelos de intervención en conflictos sociales

4. La **DP de Bolivia** concluye que, a partir de compartir las buenas prácticas con las distintas Defensorías del Pueblo y una vez identificadas las metodologías de intervención en un conflicto, se sabe que hay entre ellas diferencias, pero a su vez similitudes enmarcadas en los mandatos de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que permiten la resolución pacífica de los conflictos. Asimismo, considera que, una vez compartida la información sobre los instrumentos con que cuenta cada institución, sean estos normativos y/o técnicos, es de suma importancia la articulación de las INDH para la transmisión de información y la asistencia técnica. Esta debe tener como base fundamental la constitución de una Red Iberoamericana en Conflictos Sociales - FIO, desde donde se generen los espacios necesarios para la elaboración de un plan estratégico, donde se desarrollen metodologías de intervención que, si bien pueden ser homogéneos, también respondan a las realidades sociopolíticas y económicas de cada país, en pos de la defensa los derechos humanos que siempre están en peligro de ser vulnerados en los conflictos sociales.
5. Por su parte, para la **DP de Colombia**, los mecanismos que tienen los países de la FIO para intervenir en los conflictos sociales son diversos en su contenido y niveles de desarrollo. Así, existen algunos países que aún no tienen metodologías y actúan desde la experiencia; otros, que cuentan con protocolos específicos, y aquellos que cuentan incluso con sistemas de información para sistematizar y hacer seguimiento a los logros de la intervención. Sin embargo, a pesar de las diferencias, hay consenso en que la intervención no se trata solo de una fase del conflicto social, sino que es un proceso que parte de la identificación temprana y comprende el monitoreo, la atención a sus manifestaciones, la instalación de mesas de diálogo, la firma de acuerdos y su

seguimiento. Finalmente, es siempre transversal a este proceso un enfoque de derechos humanos, eje de la actuación defensorial en materia de conflictos sociales.

6. La **DP de Ecuador** indica que las INDH de la FIO cuentan con un marco normativo que les permite de manera directa o indirecta intervenir en conflictos sociales desde el marco de sus competencias a fin de proteger y promover los derechos humanos. Este aspecto ha permitido consolidar el trabajo y la intervención de las Defensorías en conflictos sociales.
7. En opinión de la **Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala**, en las intervenciones en conflictos sociales es necesario contar con protocolos y rutas de atención. Asimismo, resulta indispensable que dichas herramientas se difundan al interior de la institución y que se capacite constantemente al personal. En toda intervención, es necesario que, además de conocer las herramientas, se cuente con conocimiento del área, se realice el control de contactos y se sigan protocolos de seguridad.
8. La **DP de Perú** indica que, de la información proporcionada por las diferentes Defensorías que forman parte de este grupo, se puede concluir que la mayoría cuenta con algún instrumento específico de gestión para el registro y monitoreo de conflictos sociales. En los casos de Ecuador, Guatemala y Portugal, si bien no hay una referencia a un instrumento particular, se toman como referencia los instrumentos generales para el registro y seguimiento de los casos que llegan a sus oficinas. Esto es una oportunidad para que los países que cuenten con instrumentos específicos le compartan su experiencia y en conjunto puedan generar instrumentos que mejoren el trabajo de las Defensorías.
9. La **Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal** precisa que la actuación preventiva evita la efectiva afectación de los derechos de las personas y tiene menor costo para la institución, en recursos materiales y humanos.
10. Para la **PDDH de El Salvador**, el trabajo realizado por las Defensorías permite visibilizar las diferentes experiencias en el abordaje de los conflictos sociales, actuación que tiene como base la vigencia, protección y garantía de los derechos humanos. Este rol se sustenta jurídicamente, en gran medida, en la Constitución y en las leyes que establecen sus competencias y/o facultades. Por otro lado, se busca un mejor abordaje a través de la adopción de buenas prácticas y mecanismos de intervención en la fase en que se presenta cada situación de conflictividad. Así se busca evitar que la problemática se convierta en violenta y, además, permite encontrar soluciones pacíficas entre los actores involucrados.

Respecto a las prácticas institucionales en conflictos sociales

11. La **DP de Bolivia** precisa que, en el caso del conflicto del Municipio de Mapiro y como en casi la totalidad de los conflictos presentados en Bolivia, la cultura de la violencia se ha

antepuesto a la cultura del diálogo. Esta situación implica un doble esfuerzo a la hora de la intervención defensorial ya que no solo debe abrir las puertas del diálogo, sino también trabajar en la recomposición de las relaciones sociales a mediano y largo plazo. En ese sentido, se han ido desarrollando reuniones donde han participado autoridades y dirigentes locales para recomponer las relaciones buscando soluciones desde el diálogo abierto y sincero. En ese contexto y a partir de los instrumentos trabajados desde la Defensoría del Pueblo, se ha gestionado el conflicto de manera pacífica.

12. Por su parte, la **PFDC de Brasil** advierte que la interlocución con las personas o grupos afectados por conflictos sociales constituye parte fundamental de su rol como Defensoría. Además de la prevención, por medio de protocolos y de diálogos permanente (fórum), la reacción a situaciones adversas depende de la amplia utilización de sus atribuciones judiciales y extrajudiciales. Sin embargo, es fundamental crear nuevos mecanismos de monitoreo y sistemas de alerta temprana a fin de que su actuación pueda ser más efectiva.
13. La **DP de Ecuador** destaca que las directrices de intervención en manifestaciones permitieron fortalecer el trabajo de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en el marco de sus competencias para precautelar que en las manifestaciones se respeten y garanticen los derechos humanos. Cabe resaltar que el rol de la Defensoría fue el de proteger a las personas. Estas directrices permiten también identificar la actuación de la Defensoría en los casos en los que se detecten posibles abusos de la fuerza pública y violaciones de derechos humanos. Asimismo, cabe destacar que, desde el 2017, esta Defensoría cuenta entre sus ejes de trabajo con el eje de protección de los derechos humanos en crisis humanitarias y conflictos sociales y se encuentra definiendo algunas acciones en estos temas.
14. La **DP de Perú** expresa que el haber incorporado como un órgano de línea de la institución a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad e instrumentos como el protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales, el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO), entre otros, así como el publicar mensualmente un reporte mensual de conflictos sociales en el Perú desde abril de 2004 ha brindado un bagaje importante en el personal de la Defensoría del Pueblo de Perú que le permite ser un referente institucional en la prevención y gestión de los conflictos sociales. Uno de sus principales aportes importantes al país.

También señala que el uso de la tecnología le ha permitido ir perfeccionando los instrumentos de monitoreo y gestión, lo que ha hecho posible cruzar información de diversas fuentes permanentemente, ofrecerla al ciudadano y a las instituciones en tiempo real, acceder a información de donde se ha producido un conflicto, el estado en el que se encuentra, la entidad competente, la fase del conflicto, el tipo, entre otros datos.

15. La **Oficina del Provedor de Justicia de Portugal** precisa que los conflictos con relevancia social tienen naturaleza compleja e implican la armonización de intereses y

derechos distintos como, por ejemplo, la garantía del ejercicio del derecho a la huelga y la protección de los derechos de los consumidores. La composición de estos conflictos es facilitada por la apertura de canales de comunicación entre todos los actores involucrados; por ello, es relevante asegurar autoridades públicas y departamentos gubernamentales competentes.

16. Para la **PDDH de El Salvador**, el trabajo realizado por las Defensorías permite visibilizar las diferentes experiencias en el abordaje de los conflictos sociales, actuación que tiene como base la vigencia, protección y garantía de los derechos humanos. Este rol se sustenta jurídicamente, en gran medida, en la Constitución y en las leyes que establecen sus competencias y/o facultades. Por otro lado, se busca un mejor abordaje a través de la adopción de buenas prácticas y mecanismos de intervención en la fase en que se presenta cada situación de conflictividad. Así se busca evitar que la problemática se convierta en violenta y, además, permite encontrar soluciones pacíficas entre los actores involucrados.

RECOMENDACIONES

Respecto de los modelos de intervención en conflictos sociales

1. La **DP de Bolivia** reitera que a partir del trabajo realizado por este grupo temático FIO como experiencia inicial, al compartir las buenas prácticas desde un marco normativo y/o técnico, se evidencia la necesidad de conformar una Red Iberoamericana en Conflictos Sociales - FIO que genere los instrumentos necesarios para la intervención y resolución pacífica de los conflictos suscitados en cada país.
2. Para la **DP de Ecuador**, es importante identificar el rol de intervención de las Defensorías del Pueblo en conflictos sociales, generar protocolos de intervención y actuación de las INDH para estos casos y establecer mecanismos de alerta temprana que permitan una actuación oportuna y efectiva de las INDH en el marco de sus competencias. Asimismo, considera importante articular acciones entre las Defensorías del Pueblo y definir estrategias de intervención de las INDH en materia de conflictos sociales tomando en consideración las particularidades y especificidades del contexto de cada país.
3. La **Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala** opina que en las intervenciones en conflictos sociales se deben realizar las siguientes acciones: reducir la rotación de personal, revisar periódicamente los protocolos, observando que se ajusten a las necesidades actuales, y contar con personal que tenga facilidades para desplazarse, que cuente con medios de comunicación y protocolos de seguridad.
4. Por otro lado, la **DP de Perú** destaca la pertinencia de promover espacios de coordinación presencial entre las Defensorías a fin de poder socializar la experiencia de la generación y aplicación de los instrumentos de registro y monitoreo de conflictos sociales y, a partir de ello, generar propuestas para que las instituciones de acuerdo con sus propias realidades puedan incorporarlas.
5. La **Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal** recomienda reforzar los mecanismos de prevención y alerta temprana adecuados al tipo de conflicto en cuestión (laboral, salud, transportes), al sector en que se produce y a su ámbito territorial.
6. La **PDDH de El Salvador** señala la importancia de que las Defensorías cuenten con un protocolo de intervención a nivel regional que estandarice las diferentes líneas de acción ante un conflicto social. Este debe incluir un sistema de monitoreo constante que permita anticipar este tipo de situaciones y adoptar mecanismos de protección que aseguren encontrar soluciones no violentas y sostenibles cuando ya se produjo el conflicto.
7. La **PFDC de Brasil** destaca la necesidad de que las Defensorías desarrollen sistemas permanentes de monitoreo que permitan una actuación preventiva y reactiva eficaz. La PFDC debe adoptar mecanismos que garanticen la elaboración de protocolos y la

creación de estrategias de intervención en los conflictos por medio de alertas tempranas y estímulos al diálogo.

Respecto de prácticas institucionales en conflictos sociales

8. Dentro la metodología de trabajo de la **Defensoría del Pueblo de Bolivia** para el posconflicto, se deben generar estrategias para realizar el seguimiento y monitoreo de la situación tomando como base el Sistema de Información en Conflictos Sociales (SICS), que permite, por ejemplo, la convocatoria a reuniones de autoridades locales y dirigentes de organizaciones sociales, la solicitud de informes a autoridades sobre la situación del conflicto, visitas in situ para conocer la realidad y el desarrollo del conflicto hasta su resolución.
9. La práctica institucional seleccionada por la **DP de Colombia** presenta un caso interesante de estudio, pues visibiliza la forma de atender uno de los conflictos más relevantes de la dinámica social de este país: el conflicto agrario. Además, demuestra que un conflicto de carácter nacional tiene connotaciones particulares en cada territorio en donde se manifiesta, lo que demanda que los entes de competencia territorial y nacional actúen de manera coordinada. En este sentido es conveniente que en los procesos de intercambio de prácticas que se realizan desde la FIO siempre se cuente con la visión de los funcionarios que atienden en el territorio las conflictividades. Igualmente, debido a la importancia del conflicto en mención y su constante manifestación y escalamiento por los presuntos incumplimientos de las entidades del Estado, se hace necesario que, desde el trabajo que viene adelantando la FIO, se puedan trazar lineamientos que debería implementar el defensor del pueblo en el seguimiento de los acuerdos.
10. La **DP de Ecuador** indica que es importante el trabajo articulado de las Defensorías del Pueblo a fin de socializar las buenas prácticas identificadas. Esta coordinación ayudará al fortalecimiento en materia de conflictividad social de las Defensorías como instituciones nacionales de derechos humanos.
11. Para la **DP de Perú**, el conocer las experiencias de otras Defensorías ayudará a seguir mejorando el sistema implementado en el país, pues existen problemas comunes como la conflictividad socioambiental vinculada a las actividades extractivas o casos relacionados con actos de corrupción, entre otros. Un foro público en alguno de los países ayudaría a compartir las buenas prácticas de las otras Defensorías y enriquecer el trabajo nacional.
12. La **Oficina del Proveedor de Justicia de Portugal** recomienda establecer, sobre todo para la resolución de conflictos relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, espacios de diálogo o de mediación (por ejemplo, un grupo de trabajo) con los distintos actores implicados, tanto públicos como privados.

13. La **PDDH de El Salvador** señala la importancia de que las Defensorías cuenten con un protocolo de intervención a nivel regional que estandarice las diferentes líneas de acción ante un conflicto social. Este debe incluir un sistema de monitoreo constante que permita anticipar este tipo de situaciones y adoptar mecanismos de protección que aseguren encontrar soluciones no violentas y sostenibles cuando ya se produjo el conflicto.
14. Para la **PFDC de Brasil**, el diálogo con otras experiencias en Iberoamérica permite un mejor conocimiento sobre buenas prácticas en lugares que poseen muchas semejanzas con la de Brasil. La PFDC propone, finalmente, que la interlocución con las Defensorías sea permanente y permita intercambios en otras oportunidades.

Anexo I: Matriz con información del Ombudsman en conflictos sociales