



Organización de los
Estados Americanos
Más derechos para más gente



Al servicio
de las personas
y las naciones

Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales





Organización de los
Estados Americanos
Más derechos para más gente



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Guía Práctica para el Diseño de **Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Jessica Faieta
*Subsecretaria General de la ONU y
Directora para América Latina y el Caribe*

Susan McDade
*Directora Adjunta para América Latina
y El Caribe*

Rebeca Arias
*Directora del Centro Regional para
América Latina y el Caribe*

Pablo Ruiz
*Líder Regional del Área de Gobernabilidad
y Consolidación de la Paz*

Gastón Aín
Regional en Prevención de Conflictos y Diálogo

Organización de los Estados Americanos

Luis Almagro
Secretario General

Néstor Méndez
Secretario General Adjunto

Francisco Guerrero
*Secretario para el Fortalecimiento
de la Democracia*

Steven Griner
*Director Interino del
Departamento de Sustentabilidad
Democrática y Misiones Especiales*

Katalina Montaña - Karen Bozicovich
*Departamento de Sustentabilidad
Democrática y Misiones Especiales*

Consultora:

Carmen Lorena Ortíz

Agradecimientos:

Valerie Julliand, *Coordinadora Residente del
Sistema de Naciones Unidas en Guatemala*
Milagros Martínez, *Representante de la Oficina de
la Secretaría General de la OEA en Guatemala*

Revisores/as:

Gastón Aín
Karen Bozicovich
Pablo González
Edgar Gutiérrez
Katalina Montaña
Samara Pellecer
Pablo Ruiz
Antonella Spada
Joel Vargas

Diseño: Melissa Larín de Alvarez
www.puramenta.com

Impreso en Panamá, marzo 2016

Copyright © SG/OEA, PNUD [2015]
Todos los derechos reservados

ISBN

ISBN 978-9962-688-30-3

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores, oficinas de país y/o Estados miembros; así como tampoco de la Organización de los Estados Americanos, de sus órganos, de sus Estados miembros, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) ni de sus funcionarios o de las organizaciones contribuyentes.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) exhortan a utilizar de forma adecuada cualquier parte del contenido textual o gráfico de la presente publicación, haciendo debida mención a su fuente.

El DSDME/OEA agradece al Ministerio de Asuntos Externos, Comercio y Desarrollo de Canadá por el apoyo financiero para la producción de esta Guía.

PRÓLOGO

En las últimas tres décadas, la región latinoamericana ha experimentado avances evidentes en la consolidación de sus instituciones democráticas. En simultáneo a este proceso de democratización, múltiples actores políticos, sociales y económicos han irrumpido en la arena pública portando nuevas demandas y poniendo a prueba la eficacia de los sistemas políticos para procesar nuevas reivindicaciones.

Desde la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha considerado de importancia estratégica fomentar y reforzar las capacidades de diferentes instituciones locales y nacionales para la prevención, gestión y resolución pacífica de controversias y conflictos, en el marco del cumplimiento de los instrumentos legales y mandatos de ambas organizaciones y respetando siempre las prioridades establecidas por cada país.

En el año 2007, mediante un esfuerzo conjunto de ambas organizaciones y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) se desarrolló y publicó “Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes”. El propósito del Manual fue crear una herramienta metodológica que facilitara el trabajo de las instituciones y practicantes en el diseño, facilitación y evaluación de procesos de diálogo en diversos contextos y circunstancias, y ha sido un valioso referente para la práctica del diálogo democrático a nivel mundial. Esta tarea continuó en 2012 a partir de una actualización de conceptos de dicho instrumento y la elaboración de una Guía Práctica para gobiernos, actores sociales y practicantes, expandiendo así la caja de herramientas disponible para los profesionales practicantes de diálogo.

Conscientes de la importancia de continuar generando mecanismos de prevención y abordaje constructivo de los conflictos en la región, la SG/OEA y el PNUD han identificado la utilidad de elaborar una “Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales”.

Los sistemas de alerta y respuesta temprana (SART) son solo una de las múltiples herramientas existentes para prevenir y resolver potenciales conflictos sociales y deben ser parte de una estrategia integral para la prevención junto a otros abordajes como la conciliación, la mediación o el diálogo, la coordinación interinstitucional de actores responsables en la atención y la promulgación de una cultura de paz en funcionarios y ciudadanos.

Cada sistema debe y puede concebirse y desarrollarse con base en las necesidades y realidades de cada contexto. Como se verá, la Guía no ofrece formulas exactas ni presenta modelos cerrados, más bien resalta aspectos importantes a ser considerados en la concepción, desarrollo y puesta en funcionamiento de sistemas de esta naturaleza, bajo el entendido que pueden ser herramientas útiles para anticipar el surgimiento de controversias o conflictos y su respectivo tratamiento y abordaje de manera pacífica, constructiva y sostenible.

Esperamos que este material represente un aporte de calidad a la discusión sobre el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y destrezas para analizar, monitorear, prevenir y gestionar conflictos desde los gobiernos centrales, regionales, municipales, la sociedad civil y la academia.

Jessica Faieta

*Subsecretaria General de la ONU
y Directora para América Latina
y el Caribe*

Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Luis Almagro

Secretario General
Organización de los Estados
Americanos

ÍNDICE

I.	Introducción	8
II.	Conceptos y elementos básicos de un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART)	10
1.	¿Qué es un SART?	11
2.	Tres distinciones clave del SART	12
3.	Las etapas básicas de un SART	15
4.	Enfoques para abordar el conflicto	16
III.	Etapas preliminar: elementos a considerar para el diseño de un SAT/SART	18
1.	Lineamientos guía para establecer la sostenibilidad de un SART	19
2.	Preguntas orientadoras para el diseño de un SAT/SART	21
3.	Estructura organizacional	23
3.1	Organización interna	23
3.2	Coordinación externa	25
4.	Sensibilidad cultural	25
5.	La sistematización del funcionamiento del SAT/SART	26
6.	Plan de comunicación para la construcción y consolidación del nicho institucional del SAT/SART	27
IV.	Etapas para la implementación de un SAT/SART	29
1.	Primera etapa: Recolección y registro de la información	30
1.1	Información sobre los conflictos	30
1.2	Información sobre el contexto	35
1.3	Fuentes de información	36
1.4	Herramientas para la recolección sistemática de información	39
1.5	Criterios de calidad: confiabilidad y validez	39
2.	Segunda etapa: Análisis de la información (del conflicto y del contexto)	40
2.1.	Categorías/dimensiones de análisis del conflicto	40
2.1.1	Causas de los conflictos	40
2.1.2	Evolución de los conflictos	41
2.1.3	Análisis de actores	44
2.1.4	Análisis de discurso	44
2.1.5	Análisis prospectivo	45
2.2.	Análisis de contexto	45
2.3.	La complementariedad entre los dos tipos de análisis en un SAT/SART	46
3.	Tercera etapa: Alerta/transmisión de análisis a los decisores	47
4.	Cuarta etapa: Respuesta/ejecución de acciones concretas	49
5.	Quinta etapa: Evaluación	52
V.	Productos	54
VI.	Usuarios	60
VII.	Soporte informático	64

Los Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana (SART) son una herramienta importante dentro del arsenal de acciones en la prevención, manejo y resolución de conflictos. Si bien la mayoría de estos sistemas en el ámbito de la prevención de conflictos se ha registrado en África, en los últimos años se ha visto en América Latina y el Caribe un mayor interés en el desarrollo y diseño de este tipo de mecanismos, tanto a nivel estatal como de la sociedad civil, particularmente en aras de mitigar los efectos de los conflictos sociales en los países de la región.

Existen diversos modelos teóricos y metodológicos, los cuales se desarrollan con base en el fin para el cual estos sistemas son creados – atención de conflictos armados, abordaje de crisis políticas, prevención de conflictos sociales, entre otros - y a la dinámica y realidad propia de cada caso. En este sentido, los diseñadores del sistema deberán decidir cuál modelo es el más apropiado para cada contexto. Lo importante es establecer los alcances y límites del mismo.

Los SART son trajes a medida y su configuración específica depende, entre otros elementos, de las características propias de cada país, del mandato recibido, de los objetivos específicos que se le asignen, y de los recursos humanos y financieros disponibles.

El propósito principal de esta *“Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales”*, es contribuir al fortalecimiento de un enfoque preventivo en el abordaje de la conflictividad social en la región, proporcionando algunos aspectos básicos a tener en cuenta en el diseño y desarrollo de un SART desde la perspectiva de prevención y gestión de conflictos con un enfoque social y culturalmente sensible, fortaleciendo la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho.

Esta Guía esta dirigida a aquellos funcionarios de nivel nacional y subnacional responsables del desarrollo, diseño e implementación de un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana. Se espera que esta Guía sirva como herramienta de apoyo y referencia que oriente el proceso de diseño de estos sistemas. No pretende revelar una receta única ni universal, ni abogar por un modelo particular de SART que sea aplicable a todos los contextos políticos y sociales.

Este documento ha sido elaborado a partir de lecciones aprendidas de experiencias propias y prácticas en el diseño e implementación de SART en la región.

II. Conceptos y elementos básicos de un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART)



1. ¿Qué es un SART?

Un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART) es una herramienta cuyo objetivo primordial es evitar escaladas de violencia que pongan en riesgo la integridad de las personas y la gobernabilidad democrática. Los SART son mecanismos de prevención y atención de conflictos que se enfocan en la recolección sistemática (cuantitativa o cualitativa), procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es alertar a los decisores políticos para tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un conflicto. Estos sistemas están orientados a:

- Identificar las causas de un conflicto
- Predecir su estallido
- Mitigar su impacto

Estos sistemas son variados pero es posible identificar, al menos, dos tipos generales:

- a. Los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) cuya tarea se circunscribe a informar y alertar sobre la ocurrencia de eventos que representen riesgos a las personas y la estabilidad democrática de un determinado país o región. Su objetivo final es prevenir desenlaces violentos, no solamente anticiparlos.
- b. Los Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana (SART), consideran además de lo anterior, un conjunto de recomendaciones sobre cómo proceder en estos casos.

Los SART aplican una serie de instrumentos de seguimiento y análisis orientados a identificar tipologías, fases, tendencias y dinámicas de los conflictos, que permiten diagnosticar y prever situaciones, así como orientar sobre las acciones y mejores métodos de abordaje.

Un SART debe ser considerado como un subsistema dentro de un sistema más amplio de prevención y atención de la conflictividad y sus diversas manifestaciones. Dicho sistema debe diseñarse con base en objetivos propios, locales o nacionales. En el caso de un país, debería formar parte de una política nacional de prevención de conflictos que abarque los temas estratégicos de interés y valore su situación particular respecto a los riesgos y amenazas que plantea el contexto. Si se carece de esta visión holística, el SART puede contribuir con experiencias y reflexiones para promoverla.

¿QUÉ SIGNIFICA SART?

Sistema	<i>Conjunto de pasos/procesos interconectados, con funciones específicas y complementarias entre sí, que apuntan hacia una finalidad común.</i>
Alerta	<i>Señal emitida por el sistema para anticipar situaciones de crisis con el propósito de prevenir su estallido y mitigar su impacto.</i>
Respuesta	<i>Reacción generada por la entidad que recibe la alerta con base en las recomendaciones sugeridas por el Sistema.</i>
Temprana	<i>Una alerta emitida oportunamente, con tiempo suficiente para implementar medidas de prevención, evitar escaladas o activar medidas de mitigación.</i>

2. Las tres distinciones claves del SART

PRIMERA EL SART COMO PROCESO Y COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA

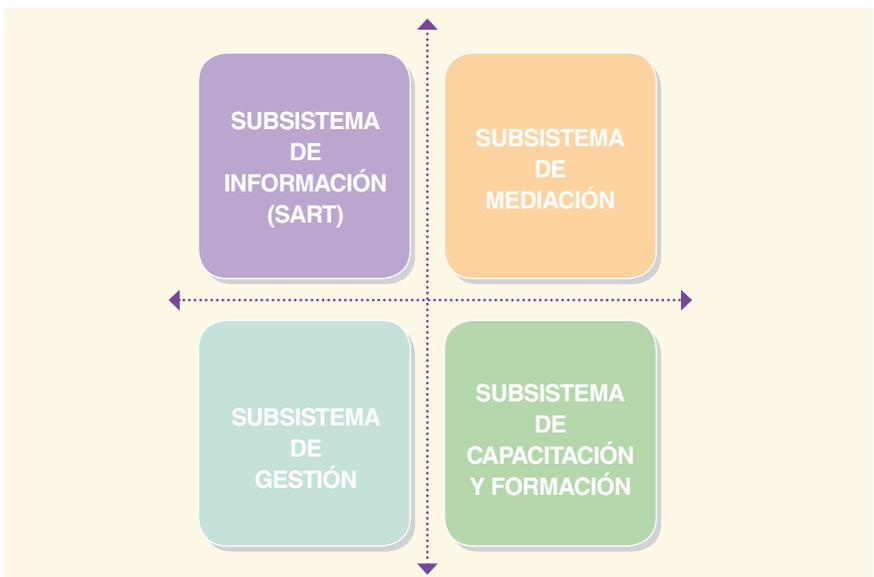
Como proceso

El funcionamiento de un SART está basado en una serie de procesos vinculados a la recolección sistemática de información (cuantitativa y cualitativa), la aplicación de herramientas de análisis para procesar esa información, y la emisión de alertas y recomendaciones para la acción, dirigidas a los tomadores de decisiones.

Como herramienta estratégica

Un SART puede ser considerado como un subsistema dentro de un sistema más amplio de prevención y atención de la conflictividad y sus diversas manifestaciones. En un caso ideal, dicho sistema forma parte de una política nacional de prevención de conflictos que también incluye mecanismos de intervención (diálogo, mediación, conciliación, entre otras), de gestión y coordinación institucional para garantizar respuestas ordenadas y sostenibles de parte del Estado, y de formación y sensibilización de actores clave. Los SART permiten valorar el perfil de riesgo del país y pueden ofrecer pistas para establecer una estrategia integral para la prevención de conflictos.

- El **SART** es un subsistema cuya función es gestionar la **información** sobre los conflictos, emitir alertas y promover una respuesta temprana.
- El subsistema de **intervención** se refiere al conjunto de mecanismos establecidos para diseñar o facilitar espacios de diálogo y negociación dirigidos a la búsqueda de soluciones pacíficas para los conflictos sociales.
- El subsistema de **gestión** incluye al grupo de instituciones que se encargan, por competencia legal o necesidad política, de atender los conflictos y las demandas convertidas en compromisos.
- El subsistema de **formación y capacitación** es la instancia educativa que prepara a los actores para prevenir y gestionar los conflictos.



SEGUNDA SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA (SAT) O SISTEMAS DE ALERTA Y RESPUESTA TEMPRANA (SART)

- Los **Sistemas de Alerta Temprana (SAT)** están enfocados en informar y alertar sobre la ocurrencia de eventos que representen riesgos a la integridad de las personas y a la estabilidad democrática. Los SAT intentan identificar las causas de un conflicto, predecir su estallido y mitigar su impacto. También

pueden monitorear las decisiones o acuerdos políticos suscritos entre las partes de un conflicto para determinar su grado de cumplimiento y anticipar el resurgimiento de las tensiones sociales. Las alertas no incluyen recomendaciones con relación a qué hacer y cómo actuar, por lo que la tarea del SAT concluye con la distribución de los informes y el envío de las alertas a un listado predefinido de receptores.

La premisa básica de un Sistema de Alerta Temprana es que la evolución de los conflictos sociales puede ser monitoreada a través del seguimiento y análisis de indicadores clave definidos previamente.

- Los **Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana** (SART), además de producir análisis y emitir alertas, también ofrecen recomendaciones sobre cómo y cuándo proceder, y contribuyen a identificar a los entes responsables de ejecutar las respuestas.

TERCERA CUATRO GENERACIONES DE SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA

Los SAT/SART pueden distinguirse entre sí en función de cómo se recolecta la información (fuentes y herramientas) y quién la recolecta y analiza. Es posible identificar cuatro generaciones distintas.

Primera generación

Los primeros sistemas de alerta temprana fueron implementados por actores ubicados fuera de las zonas de conflicto para realizar análisis y emitir alertas en una diversidad de temas, desde enfrentamientos armados hasta crisis humanitarias. Estos sistemas basaban su análisis en fuentes secundarias y fueron pioneros en el uso de herramientas de **análisis cuantitativo** para la prevención de escaladas violentas. La mayoría de estos sistemas no contemplaban mecanismos para hacer llegar la información a las comunidades afectadas o los tomadores de decisiones, ni para vincular las alertas con respuestas tempranas.

Segunda generación

Estos sistemas incorporaron información de tipo **cuantitativo** en el análisis de conflictos específicos. Además, el monitoreo y reporte de eventos eran hechos por equipos ubicados dentro de los países y regiones en conflicto, que tenían como ventaja un mejor conocimiento del contexto. Finalmente, las recomendaciones surgidas del análisis eran presentadas a decisores políticos clave como parte del diseño del sistema. Sin embargo, como en los de primera

generación, el análisis final y la emisión de alertas eran dirigidos a personas ubicadas fuera del área de conflicto y generalmente no involucraban a actores locales en la respuesta temprana.

Tercera generación

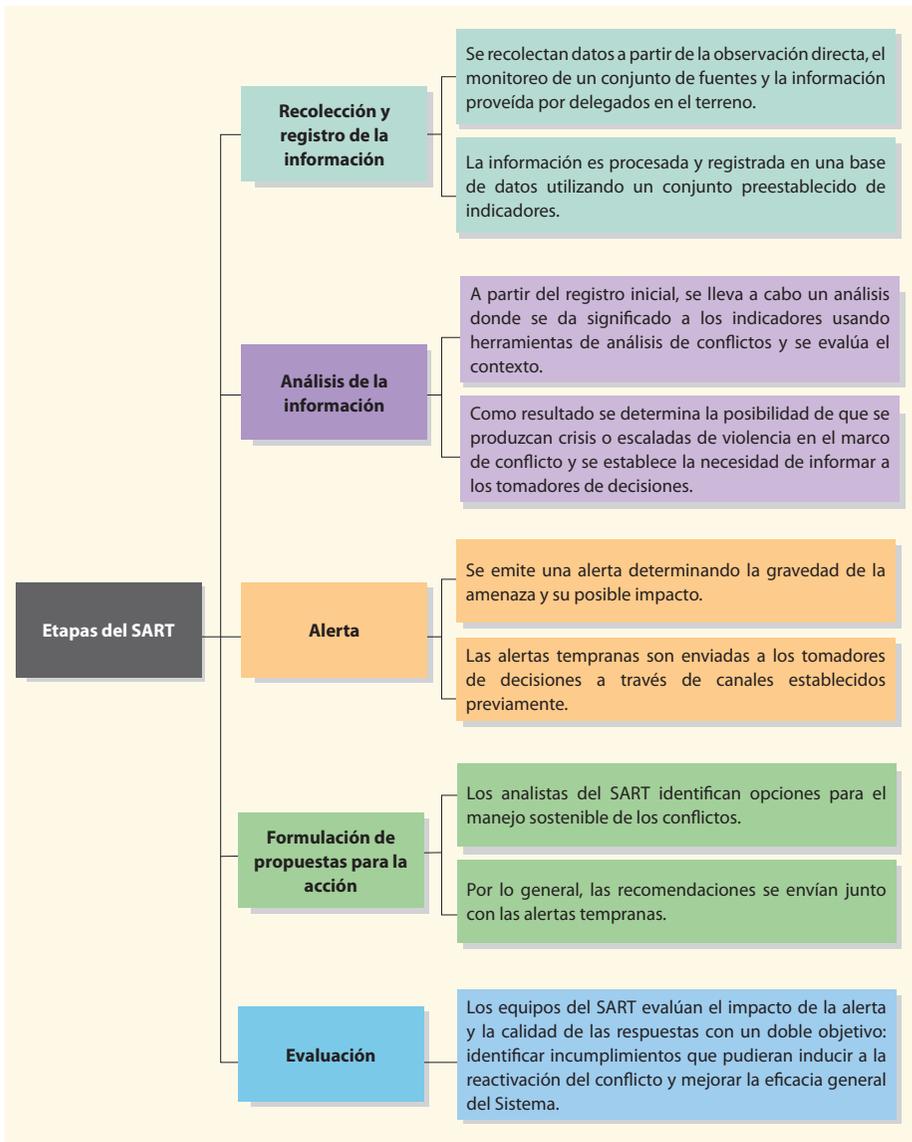
Los sistemas de tercera generación incorporan **métodos mixtos** (herramientas cuantitativas y cualitativas) y asignan papeles específicos a las personas que viven en las áreas de conflicto. Así, el monitoreo y análisis de conflicto es llevado a cabo por personas ubicadas en el terreno, generalmente en el mismo lugar del conflicto. En algunos casos, estos sistemas “centrados en la gente” prevén mecanismos para involucrar a líderes de las comunidades afectadas en actividades de respuesta temprana.

Cuarta generación

Estos sistemas representan el avance más reciente en la disciplina de prevención de conflictos e incorporan el análisis de información generada a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Como los sistemas de tercera generación, estos sistemas se basan en información obtenida directamente en los lugares de conflicto, aunque no necesariamente emplean a monitores de campo. Los sistemas de cuarta generación se nutren de mecanismos colaborativos para la obtención de información a través de datos móviles (*crowdsourcing*) o del análisis automatizado de grandes volúmenes de datos generados por fuentes abiertas a través de Internet.

3. Las Etapas Básicas de un SART

Los SART contemplan cinco etapas básicas que, en la práctica, se encuentran íntimamente relacionadas y se retroalimentan de manera complementaria:



4. Enfoques para abordar el conflicto

Una de las primeras preguntas que deben hacerse quienes estén interesados en crear un SART es, ¿cuál es el propósito que desean lograr?, es decir, el fin o los fines últimos que subyacen en su motivación. Este fin último, refiere al tipo de enfoque con el que se desea abordar la conflictividad; el modo particular en que el país, el gobierno nacional, regional o local desea trabajar con los conflictos. De él depende la elaboración de los objetivos específicos,

la demarcación de los límites del trabajo a realizar, el diseño de la estructura organizativa y operativa, así como los instrumentos y métodos a utilizar. En otras palabras, la precisión del enfoque es la piedra angular del proceso de construcción.

Estos enfoques son:

- **Prevención de conflictos:** persigue prevenir la violencia. Sus esfuerzos privilegian las etapas tempranas de su manifestación.
- **Manejo o gestión del conflicto:** Actúa cuando el conflicto ya se ha manifestado con o sin violencia. Persigue limitar y evitar la escalada de las acciones agresivas mediante la promoción de cambios de comportamiento.
- **Resolución del conflicto:** Aborda las causas y busca construir acuerdos, identificando el interés común.
- **Transformación del conflicto:** aborda la gama más amplia de raíces sociales y políticas, buscando transformar la energía negativa en cambios sociales y políticos positivos. Interesan los acuerdos pero también las relaciones.

LO QUE HACE UN SART	LO QUE NO HACE UN SART
<ul style="list-style-type: none"> » Generar información permanente, oportuna y veraz sobre el estado de la conflictividad, su dinámica y priorización. » Emitir alertas oportunas para la prevención de escaladas de tensión. » Recomendar estrategias para el abordaje del conflicto. » Monitorear el cumplimiento de las decisiones y acuerdos políticos alcanzados por las partes. » Proveer información útil para orientar programas, proyectos y políticas públicas que aborden las causas inmediatas y estructurales de la conflictividad. 	<ul style="list-style-type: none"> » Servir como un sistema de espionaje militar o policial. » No hace vigilancia o seguimientos a individuos o personalidades públicas. » No realiza actividades de mediación, conciliación, negociación, ni arbitraje. » No gestiona conflictos en el terreno, esa es una atribución de las instituciones responsables.

III. Etapa preliminar: elementos a considerar para el diseño de un SAT/SART



Es recomendable que los diseñadores se planteen dos baterías de preguntas en la etapa preliminar, antes de iniciar la construcción del Sistema. Un primer conjunto de preguntas está vinculado a los factores que contribuyen a la sostenibilidad de un SAT/SART y un segundo conjunto está orientado a cuestiones específicas de diseño.

1. Lineamientos para establecer la sostenibilidad de un SART

¿Con qué apoyo político cuenta el Sistema?

En líneas generales, el tipo de apoyo puede ser unilateral (emana de una única autoridad pública de alto nivel y se materializa vía decreto o decisión ejecutiva) o consensuado (producto de la voluntad de varias autoridades públicas de alto nivel y se materializa vía un acuerdo). Un SAT/SART que cuente con el respaldo de las máximas autoridades del gobierno/institución u organización que lo implemente es posible que cuente con mayor margen de acción, legitimidad institucional y política, obteniendo de esta manera mejores resultados.

El apoyo político puede resultar fundamental para:

- Acceder a fuentes de información clave
- Obtener la cooperación de otras entidades del sector público
- Facilitar una adecuada coordinación interinstitucional (horizontal y vertical)
- Garantizar acceso a los máximos niveles de toma de decisión

El SART debe contar con un apoyo político fuerte, lo suficientemente estable para ser eficiente y lo suficientemente flexible para poder adecuarse a los cambios del entorno.

¿Dónde se encuentra ubicado institucionalmente el Sistema?

El lugar que se le asigna al SAT/SART en la arquitectura institucional es una decisión política y estratégica. Refleja el peso que se le asignará al Sistema y envía un mensaje al resto de las instituciones sobre la forma en que deberán tratarlo y relacionarse con él. Es decir, la ubicación que se le otorgue al Sistema en el aparato estatal es ya un mensaje sobre su relevancia y reconocimiento.

El anclaje institucional de los SAT/SART es una decisión fundamental para el funcionamiento oportuno y eficaz del Sistema. Estos sistemas pueden ser implementados por entidades al margen de la estructura institucional del Estado o pueden ser ubicados en el núcleo del aparato estatal. El primero puede tener mejores niveles de acceso para la recolección de información desde el terreno, pero también puede ver limitada su capacidad para transmitir

alertas a los tomadores de decisiones y hacer un seguimiento adecuado de los compromisos asumidos por distintas entidades de la administración pública.

Los SART que son ubicados cerca de las altas esferas de toma de decisión se benefician de un mejor acceso y capacidad de influencia, pero pueden ser percibidos como ajenos y distantes de las comunidades, generando un sentimiento de desconfianza y, consecuentemente, dificultando el acceso a datos en el terreno. Obviamente, existen varias configuraciones posibles en medio de estos dos extremos.

El adecuado anclaje institucional del SAT/SART:

- Facilita el acceso a las fuentes de información del Estado y la sociedad civil.
- Facilita la cooperación y coordinación interinstitucional a distintos niveles (local, regional y nacional).
- Asegura el acceso directo a los máximos niveles de toma de decisión política.

El lugar que el SAT/SART ocupe en el aparato estatal será indicativo de su peso político, relevancia institucional y de las posibilidades de insertarse en el terreno.

¿Con qué recursos financieros cuenta el Sistema?

El éxito de un SAT/SART no depende sólo de la obtención de un presupuesto adecuado sino, especialmente, de la posibilidad de contar de manera continua y constante con los recursos financieros necesarios en el momento preciso. Los desfases administrativos pueden afectar la continuidad de las etapas de trabajo y la efectividad de las acciones.

El SAT/SART debe contar con financiamiento estable, sostenido y oportuno.

¿Existen otras experiencias relevantes?

El equipo encargado del diseño de un SAT/SART debería hacer un inventario exhaustivo de experiencias previas de mecanismos formales para la prevención de conflictos.

En caso de que en el país, región o municipio se hubieran implementado previamente mecanismos de alerta y respuesta temprana, es fundamental propiciar una reflexión sobre las lecciones aprendidas, las evaluaciones hechas al sistema por el equipo y por actores externos relevantes, y los recursos

(legales, procedimentales, humanos y tecnológicos) que podrían volver a utilizarse.

El SAT/SART debe aprender de las experiencias pasadas, incorporar los elementos/procedimientos/herramientas que probaron ser exitosos y buscar la forma de superar los errores del pasado.

2. Preguntas orientadoras para el diseño de un SAT/SART

A continuación se ofrece una serie de preguntas-guía que los diseñadores deberían responder previamente antes de embarcarse en la construcción del Sistema.

Propósito	¿Qué se quiere hacer?
Justificación	¿Por qué se quiere hacer?
Objetivos	¿Para qué?
Destinatarios/ Usuarios	¿Para quién?
Conflictividad	¿Para qué tipo de conflictos se requiere la construcción de un SAT/SART? [Ver recuadro en la página 22 donde se presenta una tipología de conflictos a modo de ejemplo].
Metodología	¿Cómo? ¿Con qué combinación de herramientas de recolección de datos, métodos de análisis y componentes informáticos contará el Sistema?
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Con qué equipo? • ¿Con qué grado de centralización/descentralización? • ¿Con qué instituciones del Estado será necesario cooperar? • ¿Con qué instancias en el terreno será necesario establecer una red de información y de trabajo?
Cobertura	¿Cuál será el alcance geográfico-territorial del Sistema?
Productos	¿Qué productos se elaborarán y con qué frecuencia se entregarán?
Seguridad	¿Qué resguardos serán tomados para preservar la confidencialidad de la información, la integridad del personal, los equipos y las instalaciones?
Resultados	¿Qué resultados se buscan y cómo se medirá el impacto del Sistema?

Es indispensable realizar un primer diagnóstico de la conflictividad en el país. Este análisis permitirá establecer una línea de base y priorizar áreas de atención para las fases iniciales de la implementación del Sistema. La escala y cobertura del Sistema puede ampliarse paulatinamente según las necesidades de los usuarios y los recursos financieros y humanos disponibles. Esta gradualidad permite ir aprendiendo a medida que se va implementando y ajustar el funcionamiento del Sistema con base en las necesidades concretas y lecciones aprendidas producto de la experiencia.

Definir el objeto de estudio → tipología de conflictos

Definir los tipos y sub-tipos de conflicto que serán objeto de análisis y seguimiento es importante para saber dónde focalizar los esfuerzos del SAT/SART.

Es usual que cada Sistema cuente con clasificaciones propias relacionadas con los ámbitos de su especialidad y competencia (educación, salud, temas laborales, mineros, tierras, entre otros). Una de las primeras tareas del SAT/SART es hacer acopio de todas las clasificaciones existentes y, con base en ellas, elaborar una tipología propia de conflictos sociales. Esta debe caracterizarse por ser exhaustiva, clara, sintética y funcional, dado que un listado de clasificaciones y sub-clasificaciones demasiado amplio dificultaría el análisis. Además, se recomienda que las tipologías sean validadas por expertos externos y revisadas y ajustadas por el equipo del SART durante el trabajo de campo.

EJEMPLO: TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS

Demandas de servicios

- 1.1. Salud
- 1.2. Educación
- 1.3. Electrificación
- 1.4. Transporte
- 1.5. Vivienda

Recursos naturales estratégicos

- 1.1. Agua
- 1.2. Bosques
- 1.3. Recursos minerales
- 1.4. Petróleo
- 1.5. Gas
- 1.6. Áreas protegidas

Agrarios

- 1.1. Tenencia de la tierra
- 1.2. Uso de la tierra
- 1.3. Ocupación de áreas contenciosas
- 1.4. Desplazamientos
- 1.5. Usurpaciones

Identidades y conflictos socio-culturales

- 1.1. Identidades religiosas
- 1.2. Identidades étnicas
- 1.3. Identidades sexuales

3. Estructura organizacional

El modelo organizacional básico de un SAT/SART debería contar con al menos dos componentes:

- Uno interno vinculado a los diferentes equipos (con sus respectivos integrantes, funciones y roles) que tienen la responsabilidad de implementar y gestionar el Sistema en el día a día.
- Y otro externo vinculado a la creación de la estructura, redes y procesos interinstitucionales, tanto a nivel horizontal como vertical que facilite y agilice el funcionamiento del Sistema en sus diferentes etapas.

3.1 ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna del SAT/SART debe decidirse una vez que se ha dimensionado la magnitud del trabajo que se desea realizar. Más que adoptar modelos pre-establecidos, la estructura del SAT/SART debería adaptarse a los propósitos y las necesidades identificadas previamente.

La estructura interna del SAT/SART debería cumplir con ciertos requisitos básicos:

- Alta autonomía funcional, operativa y financiera.
- Algún nivel de descentralización y presencia en el territorio.
- Equipos con funciones diferenciadas y claramente delimitadas.
- Un organigrama formalizado con claras jerarquías de autoridad y atribuciones de responsabilidad.
- Mecanismos para garantizar el funcionamiento de los flujos horizontales y verticales de información.
- Asegurar un espacio e infraestructura independientes.
- Mecanismos permanentes de evaluación del funcionamiento del Sistema y de la calidad de los productos.

Tomando en cuenta estos criterios, se recomienda que un SAT/SART prevea como mínimo la siguiente estructura y funciones:

- » Un equipo coordinador o director.
- » Un equipo central de analistas que procese la información recibida y elabore los productos que el SAT/SART ofrece a los usuarios finales.
- » Un grupo de delegados en el terreno para recolectar y enviar información, construir relaciones sociales e institucionales y promover tareas de coordinación a nivel local.
- » Puede además, considerarse la activación temporal de grupos temáticos en caso se presenten necesidades de análisis especializados. Pueden ser expertos o consultores orientados a analizar situaciones o problemas específicos.
- » Un equipo de informática y gestión de la información que diseñe, mantenga y afine las tareas de acopio, análisis y transmisión de información.
- » Un equipo de apoyo administrativo, financiero y operativo.
- » Un equipo encargado de la comunicación estratégica.

El SART debe contar con un equipo permanente, multi-disciplinario, culturalmente sensible, bien coordinado y flexible.



3.2 COORDINACIÓN EXTERNA

Es necesario identificar las instituciones, entidades y actores con los cuales será necesario que el SAT/SART colabore y coordine en la implementación de sus funciones y la realización de sus diferentes tareas.

Una vez identificados éstos, será preciso definir el contenido y la forma de colaboración y coordinación. Los diseñadores deberán decidir, entre otros asuntos, si la cooperación, tanto horizontal como vertical quedará plasmada mediante un acuerdo formal; si se definirán y especificarán *a priori* tareas, roles, responsabilidades y plazos; si se generarán instancias permanentes, *ad hoc* o de ambos tipos.

Una de las claves del éxito del SAT/SART tiene que ver con la capacidad de diseñar mecanismos de coordinación fluidos con las instituciones, entidades y actores que atienden la conflictividad en el terreno.

La articulación vertical y horizontal del SART es una condición *sine qua non* para la recolección de información, la confiabilidad de las alertas y la efectividad de las respuestas tempranas.

4. Sensibilidad cultural

Los diseñadores del SAT/SART deberían incorporar una perspectiva sensible a las diferencias culturales y de género. A continuación se presentan algunos lineamientos sobre cómo operacionalizar dicha perspectiva en el diseño de un SAT/SART:

- Identificar e incorporar indicadores específicos sobre género e identidades étnicas diferenciadas en la etapa de recolección de datos para que alimenten la etapa de análisis del contexto.
- En la etapa de recolección de información, al trabajar con fuentes primarias mediante la aplicación de entrevistas, grupos focales o grupos *Delphi*, asegurar una participación balanceada en términos de género y etnicidad, incorporando intérpretes en idiomas locales si fuera necesario.

Esta información puede resultar crucial en la etapa de análisis del conflicto. Es preciso profundizar y contraponer las percepciones, demandas y narrativas de los diferentes grupos con respecto a las causas de los conflictos, las motivaciones de los actores y los impactos diferenciados de las expresiones manifiestas del conflicto. Este enfoque permitirá arribar a interpretaciones balanceadas.

- Análisis específico sobre las dimensiones de género e identidades étnicas diferenciadas. Este análisis puede contribuir a:
 - » Revelar las desigualdades políticas, sociales y económicas prevaletentes.
 - » Poner en evidencia los diferentes impactos que los conflictos pueden tener sobre distintos colectivos.
 - » Entender los objetivos, roles y funciones asignados a los miembros del grupo en el marco del conflicto.
 - » Distinguir cómo percibe y experimenta las amenazas cada grupo, así como sus vulnerabilidades y el conflicto mismo.

Este entendimiento dotará al equipo del SAT/SART de mayor sensibilidad para proponer cursos de acción tomando en cuenta esas diferencias e incorporándolas en sus recomendaciones.

- Construir equipos de trabajo con una composición interna balanceada en términos de género y etnicidad.

5. La sistematización del funcionamiento del SAT/SART

Una vez definidos el marco normativo e institucional en el que operará el SAT/SART, la organización interna, la coordinación externa y las funciones de cada equipo/unidad de trabajo, se deberá proceder a diseñar los manuales y protocolos para uso del personal.

El objetivo fundamental de éstos es estandarizar el funcionamiento, los procesos y las prácticas de un SAT/SART.

Los manuales deberían presentar de manera clara y ordenada la información sobre objetivos, atribuciones, organización y procedimientos de los equipos/ unidades del SAT/SART, así como explicar la forma y tipo de interrelación con entidades estatales y en el terreno.

Los protocolos pueden entenderse como el conjunto de reglas, pasos y estándares que guían una determinada actividad, tarea, acción o situación.

Puesto que la información es el principal capital y la materia prima del trabajo del SAT/SART, uno de los protocolos más importantes que deberá elaborar el equipo es el de la protección y manejo de dicha información. El protocolo de gestión de la información debería regirse por los más altos estándares de calidad que contribuyan a salvaguardar su integridad, confiabilidad, autenticidad y disponibilidad.

Algunos lineamientos sugeridos en materia de gestión de la información son:

- Limitar el acceso a información confidencial. Ello suele hacerse estableciendo niveles de acceso y perfiles del personal.
- Definir técnicas de encriptación o uso de contraseñas para manejar información.
- Establecer procesos de seguridad en las comunicaciones (cifrado de la información).
- Disponer la forma en que se gestionan los documentos impresos y otros materiales tangibles.

La serie de normas ISO/IEC 27000 contienen las mejores prácticas en lo relativo a los Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), por lo que podrían servir de referencia a los operadores informáticos del SAT/SART para la elaboración de un protocolo propio.

Una vez elaborados, los protocolos deben ser conocidos y socializados entre todos los funcionarios del SAT/SART a manera de asegurar su comprensión y aplicación efectiva. Es posible que a partir de la implementación del SAT/SART y de la experiencia cotidiana de su aplicación, surja la necesidad de protocolizar otras actividades, tareas o situaciones.

6. Plan de comunicación para la construcción y consolidación del nicho institucional del SAT/SART

Construir un nicho institucional es un reto para cualquier iniciativa que se intente desarrollar para la prevención de conflictos en el ámbito público. El SAT/SART también deberá enfrentar dicho desafío. La cuestión clave es poder generar una demanda por los productos del SAT/SART y convencer a las personas e instituciones pertinentes de su necesidad y utilidad pública.

A los efectos de comprender la importancia de contar con un plan de comunicación, es preciso recordar algunas de las condiciones bajo las cuales comenzará a operar un SAT/SART:

- Es una iniciativa novedosa.
- Con poco nivel de conocimiento.
- Que probablemente opere en la jurisdicción y esferas de acción de Ministerios, Secretarías e instituciones del Estado.

Dadas estas condiciones, es necesario que los responsables del SAT/SART busquen y consoliden un espacio institucional con los necesarios apoyos políticos y sociales que lo respalden y den sostenibilidad en el tiempo. Es por ello que la comunicación es una actividad transversal, permanente, estratégica y fundamental para el funcionamiento, la legitimidad y la sostenibilidad del Sistema.

El Sistema mantendrá una estrategia continua de comunicación, basada en al menos dos ejes:

Primer Eje: la comunicación interna, para contribuir al funcionamiento del SAT/SART.

Este primer eje está dirigido al personal y a los socios operativos del SAT/SART, incluyendo los delegados en el terreno y colaboradores institucionales del Sistema. Tiene el objetivo de asegurar la buena coordinación, el flujo de la información, la generación de productos de alta calidad y oportunos, y la transformación de las alertas en respuestas tempranas.

Segundo Eje: comunicación externa, para asegurar su sostenibilidad.

Este segundo eje está dirigido a difundir y promover la existencia del Sistema; comunicar claramente cuáles son sus alcances y sus límites para no crear falsas expectativas; demostrar sus logros y resultados; mantener el compromiso de los apoyos políticos e institucionales clave, tanto internos como externos; establecer relaciones de colaboración con sistemas similares, tanto domésticos como internacionales, entre otros objetivos.

Ambos ejes están íntimamente relacionados y se complementan mutuamente.

IV. Etapas para la implementación de un SAT/SART



PRIMERA ETAPA

RECOLECCIÓN Y REGISTRO DE LA INFORMACIÓN (DEL CONFLICTO Y DEL CONTEXTO)

La primera etapa de un SAT/SART tiene que ver con la recolección y el registro de la información. Hay dos preguntas clave que pueden guiar este primer paso:

- ¿Qué tipo de información es necesario obtener y registrar?
- ¿Dónde obtener la información?

La respuesta a la primera pregunta puede formularse a partir de la distinción entre información sobre los conflictos e información sobre el contexto.

La respuesta a la segunda pregunta remite a la distinción entre diferentes fuentes de información y a la necesidad de contar con instrumentos ágiles para el registro y sistematización de la información.

1.1 INFORMACIÓN SOBRE LOS CONFLICTOS

La recolección de información sobre los conflictos se origina en el terreno, con base en una serie de indicadores o dimensiones pre-establecidos que permitan determinar:

- Nombre del lugar donde se registran los eventos
- Fecha
- Los actores involucrados y la posibilidad de que se involucren más actores
- Las causas que originaron el conflicto y los intereses que están en juego
- El potencial de escalamiento y la posibilidad de violencia
- El potencial impacto del escalamiento → para este punto es posible diferenciar entre distintas áreas de impacto: vidas humanas, seguridad, estabilidad, gobernabilidad, entre otras.

Los diseñadores del SAT/SART deberán establecer la forma en que esta información será recolectada por los delegados en el terreno (vía un formulario escrito o digital) y cómo será introducida en el Sistema (enviando el formulario o ingresando la información directamente en una base de datos). Este es uno de los momentos en el diseño de un SAT/SART en que los responsables podrán considerar la incorporación de un componente informático al proceso.



En situaciones de alta conflictividad es imposible analizar todos los conflictos registrados por los delegados de terreno con el mismo nivel de profundidad. Por lo tanto, los diseñadores del SAT/SART deberán definir una serie de criterios que permitan priorizar entre los conflictos registrados. Esto implica no solo identificar los criterios que serán utilizados sino también explicitar los supuestos que están detrás de cada uno, en términos de la lógica del razonamiento que los sustenta, y operacionalizarlos, es decir, convertirlos en magnitudes medibles.

El puntaje que se le asigna a cada uno de los criterios puede evaluarse de manera uniforme (es decir, todos reciben igual peso) o con base en un parámetro de ponderación en donde algunos criterios reciben mayor peso. Una adecuada evaluación (sea ésta uniforme o ponderada) es indispensable para garantizar la correcta focalización de los recursos y aumentar la efectividad del Sistema.

Los criterios para discriminar los conflictos a los que se les dará seguimiento y análisis pueden variar de caso en caso, aunque es posible identificar algunos elementos básicos como en el ejemplo siguiente:

	CRITERIOS	PONDERACIÓN	PUNTAJE
1.	Conflicto colectivo: apunta a identificar el número de personas o familias involucradas. El supuesto detrás de este criterio es que a mayor número de familias o personas involucradas, mayor prioridad debería asignársele al conflicto.		
2.	Conflicto cuya dinámica anticipe amenazas a la vida e integridad de las personas involucradas o sus propiedades.		
3.	Conflicto que afecta o amenace con afectar los derechos de terceros.		
4.	Conflicto que tenga especial impacto en la opinión pública. Conflicto con alto grado de visibilidad en medios de comunicación.		

5.	Conflicto que implique repercusiones políticas y económicas graves en la localidad, el departamento, la región o el país.		
6.	Conflicto liderado por actores con capacidad de articular y movilizar organizaciones sociales locales. Conflicto que involucre a grupos sociales organizados.		
7.	Conflicto que involucre a actores con apoyos y alianzas relevantes a nivel local, municipal, provincial, nacional o internacional.		
8.	Conflicto que a pesar de ser percibido como urgente por los afectados, no ha sido atendido institucionalmente.		
9.	Conflicto recurrente.		
10.	Conflicto que involucre a varias instituciones en su resolución, manejo o atención.		

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 se registra pero no se determinan actividades de seguimiento inmediato.

10-40: El conflicto se registra como de baja prioridad (C)

40-60: El conflicto se registra como de prioridad media (B)

60 en adelante: El conflicto se registra como de máxima prioridad (A)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los criterios definidos por el Sistema de Alerta Temprana de Guatemala. 2006.¹

La evaluación uniforme o ponderada permitirá hacer tabulaciones que destaquen los conflictos a los cuales el equipo del SAT/SART deberá prestar mayor atención e invertir más recursos. Este proceso de priorización es otro de los pasos que podría beneficiarse de un componente informático que de manera automática, a partir de los puntajes asignados y la fórmula de ponderación definida, calcule el resultado final.

Concluida la fase de selección de los conflictos sociales que serán priorizados, es necesario diseñar un instrumento que permita registrar de manera estandarizada algunas de las características fundamentales de los conflictos. Esta información constituye la base para el trabajo de los analistas. A continuación se presenta un ejemplo:



¹ Ortiz, Carmen y Andrés Álvarez. 2009. Sistemas de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos: la experiencia del SATP en Guatemala. <http://www.uvg.edu.gt/facultades/ccss/antropologia/doc/articulo7.pdf>

FORMATO DE REGISTRO DE CONFLICTOS SOCIALES

Nombre del evento (debe ser corto y representar sintéticamente el núcleo del conflicto)

Tipo y sub-tipo (de acuerdo a clasificación interna del SAT/SART)

Fecha y número de registro

Localización geográfica

Breves **antecedentes del evento** (incluyendo cronología del conflicto si es la primera vez que se registra)

Descripción de los actores

Descripción de los hechos

Estado del conflicto (fases: temprana, escalada, crisis, desescalada)

Descripción de las **demandas de las partes**

Medidas y acciones de presión anunciadas (amenazas si las hubiera)

Mecanismos previos de solución del conflicto (diálogo, mediación, conciliación, etc.)

Entidad o instituciones responsables de su gestión según las percepciones locales

Fuentes de información utilizadas

Descripción de actores: Para ello, hay al menos tres criterios básicos para armar dicha clasificación:

PRIMER CRITERIO

- **Directos o primarios:** aquellos directamente interesados o afectados
- **Indirectos o secundarios:** aquellos afectados o interesados de manera indirecta o secundaria
- **Neutrales:** aquellos que no se ven afectados pero se muestran interesados/preocupados por la situación

SEGUNDO CRITERIO

- **Estatales:** pertenecen al aparato o a la estructura del Estado
- **No-estatales:** están fuera de la órbita estructural del Estado, tienen sus orígenes en la sociedad y operan en el ámbito de la sociedad o en la intersección entre Estado y sociedad.

TERCER CRITERIO

- **Institucionalizados:** el actor es una institución o una persona que representa a una institución.
- **Informales:** el actor es o representa a un grupo de personas que no está institucionalizado pero tiene cierto nivel de organización, una identidad común y reglas mínimas de funcionamiento.

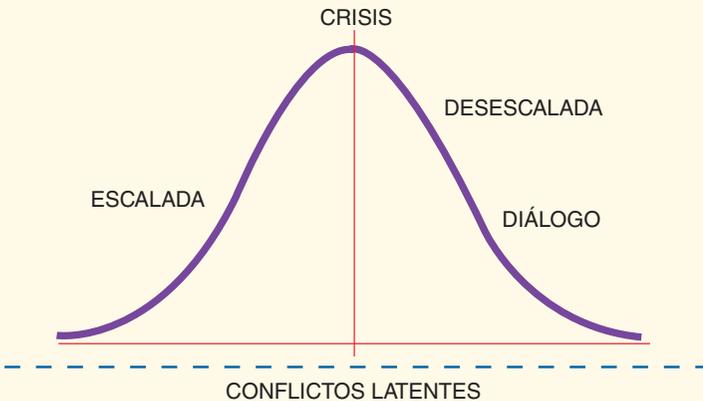
Estado del conflicto: Para determinar en qué estado se encuentra el conflicto es importante distinguir entre cuatro fases:

FASE TEMPRANA el conflicto se expresa públicamente mediante declaraciones, gestos o acciones de hecho. No da muestras de violencia pero tampoco de desaparecer o disminuir en intensidad.

FASE DE ESCALADA se refiere a la evolución de un conflicto que aumenta en intensidad² y fuerza³.

FASE DE CRISIS ocurre cuando el sistema ya no puede contener la hostilidad; los medios para expresar la contradicción se tornan particularmente agresivos y pueden incluir el uso de violencia.

FASE DE DESESCALADA después de la explosión, las tensiones se relajan y se percibe cierto agotamiento en las partes. El conflicto se retrae y se abren oportunidades para encontrar salidas negociadas y establecer espacios para su resolución pacífica.



Fuente: Rubin, Pruitt y Hee⁴

2 Rubin, Pruitt y Hee. 1986. Social Conflict Escalation, Stalemate and Settlement, NY, Mc Graw-Hill.

3 Kriegsberg, L. 1999. Conflict transformation en Kurst y Turpin (comps). Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict, Vol 1. San Diego Academic Press.

4 Rubin. et al. Op cit.

Este registro puede venir acompañado de anexos, tales como: fotografías, actas, acuerdos, notas de prensa y todos aquellos documentos que puedan contribuir al análisis posterior del caso.

Es importante prever mecanismos de comunicación ágil entre los analistas y los delegados de terreno para solicitar ampliaciones de información, confirmar datos y contrastar hipótesis.

Una vez realizado este primer registro, debe precisarse la temporalidad/frecuencia del seguimiento que se recomienda hacer a cada uno de los conflictos, con la finalidad de llevar un control actualizado de su evolución en el tiempo. Dicha decisión puede quedar asentada en la “ficha” del conflicto registrado. La ficha deberá ser actualizada a medida que el conflicto evoluciona.

Por lo anterior, se deduce que el registro de las características fundamentales de los conflictos prioritarios es una tarea permanente, así sea porque se actualiza información de conflictos ya registrados o porque se ingresan nuevos conflictos.



El registro y la sistematización de las características fundamentales de los conflictos prioritarios es otro de los pasos que pueden agilizarse con la incorporación de un componente informático centralizado.

1.2 INFORMACIÓN SOBRE EL CONTEXTO

Los conflictos se originan y desarrollan en contextos socio-políticos, económicos, institucionales y culturales particulares, con historias, tradiciones, cosmovisiones y realidades distintas que influyen y explican su dinámica. Por ello es importante contar con información de contexto que sirva de marco y facilite su comprensión.

Es recomendable realizar una selección de indicadores relevantes, tanto cuantitativos como cualitativos. Estos indicadores señalan las condiciones que enmarcan conflictos particulares y pueden contribuir a entender sus causas estructurales y anticipar su evolución.

A continuación, se presenta un ejemplo de pilares comprensivos para la elaboración del conjunto de indicadores de contexto⁵:

Datos demográficos: género, edad, estructura socio-económica, distribución geográfica de la población, etnicidad.

⁵ Varton y Von Hippel, después de haber estudiado 30 modelos de SART alrededor del mundo y habiendo clasificado más de 800 indicadores, sintetizaron los indicadores en seis pilares comprensivos.

Datos de educación: nivel de escolaridad, tasa de analfabetismo, tasa de abandono escolar, tasa de terminación, etc.

Datos de seguridad: tasa de homicidios, tasa de impunidad, confianza en las fuerzas de seguridad, participación de las FF.AA. en tareas de seguridad pública, mecanismos locales de resolución de disputas, etc.

Datos sociales: tasa de incidencia de la pobreza/pobreza extrema, coeficiente de Gini, tasa de desnutrición, acceso a servicios públicos, etc.

Datos económicos: inflación, tasa de desempleo y sub-empleo, economía informal, costo de la canasta básica, tipo de modelo de desarrollo económico, etc.

Datos del sector energético: composición de la matriz energética, precio de la electricidad, precio del gas, precio del combustible, etc.

Otras formulaciones y desagregaciones son posibles de acuerdo con las necesidades de cada país, región y comunidad.

La carga de estos datos puede realizarse por medio de la incorporación de un componente informático.



1.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

Habiendo ofrecido lineamientos generales sobre el tipo de información que resulta necesario recoger y registrar en la primera etapa de un SAT/SART, a continuación se aborda la segunda pregunta clave con la que inició esta sección: ¿dónde obtenerla?

La información puede obtenerse de varias fuentes. Las fuentes se refieren al origen de la información. Estas pueden clasificarse según cuatro criterios:

PRIMER
CRITERIO

**POR OFRECER INFORMACIÓN ORIGINAL O
INTERPRETACIONES DE TERCEROS**

Fuentes primarias: proveen conocimientos originales y nuevos. Pueden ser los actores directos del conflicto, las autoridades de la zona, observadores cercanos, documentos de las instituciones relacionadas, redes locales.

Fuentes secundarias: se basan para su elaboración en fuentes primarias, complementándolas, analizando extractos, refiriéndose a ellas. Un ejemplo son los medios de comunicación.

Fuentes terciarias: pueden entenderse como guías de referencia que compilan y condensan en un solo lugar fuentes secundarias sobre un tema o cuestión, incluyendo bibliografías, listados de lectura, entre otros.

SEGUNDO CRITERIO

POR EL ACCESO

Abiertas: son de acceso público, como por ejemplo, leyes, presupuestos, declaraciones en medios de comunicación, trabajos de investigación publicados.

Reservadas: son confidenciales, de uso no público o de distribución limitada entre destinatarios predefinidos.

TERCER CRITERIO

POR EL TIPO DE INFORMACIÓN

Personales: suponen contacto directo con las personas para poder obtenerlas. Por ejemplo, a través de entrevistas cara a cara y grupos focales.

Indirectas o Impersonales: no se requiere contacto con las personas. Por ejemplo, la información obtenida de encuestas electrónicas o del procesamiento de datos.

CUARTO CRITERIO

POR LA FORMA EN QUE SE PRESENTAN

- Información bibliográfica.
- Información audiovisual.
- A través de medios electrónicos, como la obtenida de páginas *Web* y redes sociales.

CLASIFICACIÓN DE FUENTES	
Clasificación	Desagregación
Grado	Primarias - Secundarias-Terciarias
Acceso	Abiertas - Cerradas
Tipo de información	Personales - Impersonales
Forma de presentación	Bibliográfica-Gráfica-Audiovisual-Electrónica

REDES SOCIALES ESTABLECIDAS A TRAVÉS DE INTERNET

En el marco de un SAT/SART, las redes sociales en Internet pueden cumplir varias funciones:

Proveer información desde el terreno en tiempo real, sobre situaciones y conflictos emergentes o manifiestos, geo-localizarlos, documentarlos a través de imágenes o testimonios generados *in situ*. Esta información puede nutrir el proceso de análisis y aumentar las posibilidades de dar respuestas oportunas y adecuadas.

Fomentar el diálogo y generar medios de expresión: propiciando el intercambio de ideas y opiniones; promoviendo la conformación de grupos afines; la difusión de mensajes conciliadores a través de spots, videos, fotografías; y, sirviendo como plataformas de intercambio sobre determinados temas.

Monitorear conflictos en tiempo real, así como el cumplimiento de los compromisos a los que se hubiese arribado para su solución dando participación directa a las comunidades afectadas. Las redes pueden ser un canal complementario de información para la evaluación de impacto de las medidas adoptadas.

Sensibilizar a un gran número de usuarios sobre dimensiones del conflicto que pueden facilitar una salida constructiva.

Organizar y movilizar grupos humanos, alertando, convocando, agendando reuniones.

Ofrecer visiones alternativas a las promovidas por los actores directamente implicados en el conflicto, contrastando información y ofreciendo datos nuevos.

Fiscalizar y denunciar violaciones a los derechos humanos.

A pesar de sus contribuciones positivas, es importante tomar en cuenta que las redes sociales también pueden tener impactos negativos sobre las situaciones de conflicto cuando se emiten mensajes con el objetivo de desinformar, promover detonantes en situaciones sensibles, propagar rumores o sembrar el pánico. Por ello es recomendable verificar la información que proviene de estas fuentes para corroborar su veracidad.

1.4. HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN SISTEMÁTICA DE INFORMACIÓN

Los diseñadores podrán incorporar a esta primera etapa una serie de métodos o herramientas complementarias que permitan obtener la información necesaria de manera sistemática. La combinación de varias herramientas de investigación contribuye a la obtención de información de alta calidad, confiable y balanceada.

Grupos focales: técnica cualitativa de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a grupos homogéneos de personas.

Grupo Delphi: técnica cualitativa de recolección de información basada en la aplicación de sucesivos cuestionarios a un grupo de expertos.

Encuestas: técnica cuantitativa de recolección de información que se lleva a cabo a partir de la aplicación de un cuestionario sobre una muestra representativa, para averiguar estados de opinión o percepciones sobre diversas cuestiones de la situación.

Monitoreo de medios de comunicación convencionales y alternativos (escritos, radiales, televisivos y redes sociales). Existen en el mercado distintas aplicaciones informáticas que permiten dar seguimiento a lo que sucede en los medios de comunicación. Estas herramientas pueden identificar temas relevantes, contenidos, emisores, tonos, palabras claves e incluso determinan corrientes de opinión positivas o negativas alrededor de determinados temas.

1.5 CRITERIOS DE CALIDAD: CONFIABILIDAD Y VALIDEZ

Un SAT/SART se construye sobre la base de información confiable, exacta y consistente. De ahí la importancia de asegurar que ésta se apegue a ciertos criterios de calidad.

- *La información debe ser actual y oportuna:* los desfases en el tiempo pueden llevar a conclusiones erróneas y a recomendaciones desacertadas.
- *La información debe ser balanceada:* es necesario asegurar un enfoque plural e incluyente que permita considerar las opiniones de todos los actores involucrados.
- *La información debe ser rigurosa, verificable y exhaustiva.*
- *La información debe agregar valor al trabajo del sistema.*

Un reto especialmente sensible para el equipo del SAT/SART es juzgar la calidad de la información y establecer la confiabilidad de sus fuentes. Para ello es importante contar con al menos dos controles básicos de calidad:

Concordancia entre las fuentes

Verificar el grado de similitud de la información provista por las diferentes fuentes, sean éstas documentales o personales, abiertas o reservadas, primarias o secundarias. La comparación entre fuentes permite establecer un mejor punto de equilibrio entre las coincidencias, inconsistencias o desacuerdos. Determinar las razones para estos últimos puede requerir un esfuerzo adicional de investigación.

Concordancia interpretativa

Verificar el nivel de concordancia interpretativa entre las diferentes versiones u observaciones sobre un mismo fenómeno. El analista tiene la responsabilidad de asegurar que sus interpretaciones sean correctas. Para hacerlo, es recomendable que contraste sus apreciaciones con las de otros colegas y así determinar coincidencias, desacuerdos y posibles sesgos. Otro método es someter el análisis al juicio de miembros de la población sujeta a observación o las fuentes consultadas durante el proceso para conocer sus reacciones y opiniones.

SEGUNDA ETAPA ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN (DEL CONFLICTO Y DEL CONTEXTO)

2.1 CATEGORÍAS/DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL CONFLICTO

Una vez registrados y priorizados los conflictos, se procede a realizar un análisis en profundidad de los conflictos de máxima prioridad con base en una serie de categorías/dimensiones y haciendo uso de un conjunto de herramientas de análisis.

2.1.1 CAUSAS DE LOS CONFLICTOS

En la disciplina de prevención de conflictos es común distinguir entre tres tipos de causas de conflictos:

1. Las causas **estructurales** se refieren a variables profundas que evolucionan muy lentamente y cuyo control escapa de los actores que intervienen en el conflicto (p. ej.: exclusión política secular, transformaciones demográficas, desigualdades socioeconómicas, degradación ecológica, cambios en el ciclo económico, etc.).

2. Las causas **próximas** se refieren a las variables circunstanciales que hacen emerger un conflicto en un determinado momento.
3. Los eventos **disparadores**, desencadenantes o gatillos (ejemplo: una acción de hecho, un asesinato político, fraudes electorales, violaciones a los derechos humanos, etc.) son aquellos factores concretos que visibilizan y desatan el enfrentamiento.

Además de identificar las múltiples causas de un conflicto, es importante establecer los nexos que existen entre éstas. La identificación y el análisis de las cadenas de causalidad (relaciones de causa-efecto entre las diferentes variables), a su vez, puede proveer información relevante sobre la dinámica propia del conflicto.

2.1.2 EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

Los conflictos pueden pasar de estados de inactividad aparente (conflicto latente) a manifestaciones de hostilidad abierta o violencia (conflicto manifiesto). Las escaladas pueden provocar crisis y luego pueden sobrevenir desescaladas, en donde la disminución de las tensiones puede dar lugar a fases de “meseta” o a una situación de latencia. Sin embargo, si el conflicto no es atendido de manera adecuada, pueden tener lugar nuevas escaladas y situaciones de crisis.

No existen recetas universales para determinar en qué fase está un conflicto específico o cuándo transita de una fase a otra. Sin embargo, existen definiciones básicas que pueden orientar a los miembros del equipo del SAT/SART en el análisis del estado y evolución de los conflictos. Para ello es necesario partir de las definiciones genéricas de las cuatro fases de los conflictos ya presentadas en la página 34 (fase temprana, fase de escalada, fase de crisis y fase de desescalada) y, desde allí, ajustar el número de fases si fuera necesario, y darles contenido y significado específico según el conflicto que se está analizando.

En otras palabras, para un conflicto determinado sería necesario definir las condiciones, indicadores y situaciones que caracterizan a cada una de las fases establecidas. La idea sería pasar de definiciones genéricas de fases a definiciones específicas, atribuibles a un conflicto particular.

La formulación de definiciones de fases particulares a un conflicto determinado permitirá luego identificar algunos indicadores de tránsito de una fase a otra. A continuación se brindan algunos ejes que pueden contribuir a la construcción de dichos indicadores de fase:

- La situación de la **comunicación**: Se pueden anticipar escaladas en los conflictos cuando las partes han roto relaciones, ya no se comunican o lo hacen por medio de terceros. O bien, cuando los intercambios se caracterizan por declaraciones hostiles y desconfianza mutua.
- Acumulación de **causas**: En las etapas tempranas de los conflictos generalmente es más fácil identificar con claridad los temas que provocaron la incompatibilidad de intereses entre las partes. Por el contrario, el conflicto tiende a agravarse cuando se produce una agregación de demandas e intereses a los inicialmente existentes.
- Crecimiento del número de los **actores** intervinientes: En las etapas tempranas, las personas o grupos directamente afectados por la situación son claramente identificables. Por el contrario, el conflicto se complica en etapas tardías y de crisis, donde un mayor número de actores se ve involucrado y afectado.
- Las **acciones colectivas** que llevan a cabo las partes: Estas pueden ser acciones pacíficas tendentes a expresar demandas, fijar posiciones y buscar oportunidades de conciliación, negociación o diálogo, o acciones de hecho. Las expresiones violentas generalmente ocurren en las fases de escalada y crisis de los conflictos sociales. En las situaciones de mayor gravedad los hechos violentos pueden desencadenar escaladas que resultan en nuevas acciones de violencia.
- El tipo de **respuesta** estatal: Una reacción desmedida por parte de las fuerzas públicas encargadas del mantenimiento del orden puede resultar contraproducente, toda vez que genera más tensión. Sin embargo, la ausencia de autoridad también puede alentar la violencia. Es importante indicar que cada fase del conflicto requiere tipos de respuesta estatal distintos. Así por ejemplo, en las fases iniciales se recomienda que prevalezca la agenda de desarrollo (todas aquellas medidas que privilegian escuchar las demandas, la gestión, la elaboración de políticas públicas y los métodos alternativos de resolución). Durante una escalada y habiéndose arribado a un punto crítico, debe evaluarse la pertinencia de aplicar acciones propias de la agenda de seguridad (intervención policial).

Es importante indicar que estas últimas deberían caracterizarse por su proporcionalidad, desplegando cuerpos especializados con formación en derechos humanos. La experiencia comparada demuestra que, para no resultar contraproducente, el uso de la fuerza debe ser un recurso excepcional y temporal en la gestión de los conflictos sociales.

- Las **percepciones**: Éstas son las interpretaciones subjetivas y actitudes que los afectados tienen con respecto a su realidad, los hechos que se suscitan alrededor del conflicto y la naturaleza del “otro”. Los factores asociados a las emociones tienen un gran peso en el contexto de los conflictos sociales y deben ser incorporados en el análisis.

¿Qué opinan las partes de lo que sucede? ¿Qué opiniones tienen del otro? ¿Qué expresa su narrativa del conflicto? ¿Qué amenazas intuyen? En un ambiente donde dominan las percepciones negativas, la desconfianza, las descalificaciones, la polarización y sensación creciente de riesgo, hay altas posibilidades de que el conflicto evolucione a etapas críticas.

En el ejemplo siguiente se muestra gráficamente la dinámica de un conflicto particular a través del tiempo. Esta cronología permite apreciar su evolución, en términos de fases y estados, así como identificar los hechos relevantes o desencadenantes que motivaron el paso de una fase a otra:



Descripción de eventos:

1. Autorización de la mina.
2. Protesta pacífica.
3. Primera toma de terrenos de la mina.
4. Desalojo violento, deja dos muertos y siete heridos.
5. Judicialización del conflicto y apertura de diálogo institucional.
6. Mediación de un tercero.
7. Protesta por fallo judicial, se crea un foro regional de apoyo.
8. La mina inicia operaciones.
9. Se cierran carreteras.
10. Se toman las instalaciones de la mina.
11. Se declara estado de sitio, militares ocupan la zona.

2.1.3 ANÁLISIS DE ACTORES

El análisis de las características de los actores que participan en un conflicto es un elemento central para el funcionamiento de un SAT/SART. Un análisis profundo de actores requiere una inversión sustancial de tiempo y recursos que normalmente se reserva sólo para los casos que se consideran prioritarios. La elaboración de estos análisis requiere una interacción continua entre los delegados de terreno y los analistas. Como mínimo, este análisis debería:

1. Distinguir entre las posiciones, intereses y necesidades de cada actor.
2. Determinar el nivel de organización y cohesión interna de los actores.
3. Determinar si existen liderazgos formales o informales.
4. Identificar los recursos con los que cuentan y el repertorio de acciones que pueden activar.
5. Identificar las funciones y los roles que cada actor desempeña.
6. Establecer jerarquías y redes de relaciones entre actores.

El análisis de actores puede beneficiarse de la incorporación de un componente informático que permita introducir las características distintivas de los actores y generar un mapa visibilizando el tipo y la intensidad de las relaciones entre ellos.



2.1.4 ANÁLISIS DEL DISCURSO

Las acciones de los actores suelen estar antecedidas por el discurso que emiten. Analizar qué dicen los distintos actores involucrados en procesos políticos y sociales, cómo lo expresan y cuáles son las implicancias de lo que expresan, es fundamental para dilucidar las posiciones, intereses y necesidades de los actores y entender la dinámica, la intensidad y la posible evolución de un conflicto. Para ello es necesario contar con alguna herramienta que permita analizar de manera sistemática y estandarizada el discurso de los actores primarios y secundarios involucrados en un conflicto.

Existen varias corrientes teóricas de análisis de discurso. Por lo tanto, los diseñadores de un SAT/ SART podrán elegir entre alguna de ellas u optar por una combinación de elementos seleccionados de varias o todas las corrientes.

En lo que respecta al análisis de contenido (una de las corrientes teóricas del análisis del discurso), es posible encontrar aplicaciones informáticas en el mercado que se podrían incorporar como parte del *kit* de herramientas para el análisis de los conflictos.



2.1.5 ANÁLISIS PROSPECTIVO

El SAT/SART debería incorporar alguna técnica de análisis prospectivo para anticipar posibles evoluciones de los conflictos identificados como prioritarios. Existen varias técnicas disponibles. Los diseñadores del SAT/SART deberán elegir aquella que mejor se ajuste a los datos recolectados y procesados, a la calidad de la información con la que cuentan, y a la temporalidad establecida.

Como la anticipación es una actividad creativa sobre la base de información cuantitativa y cualitativa, se recomienda que sea un trabajo en equipo, donde cada integrante contribuya con su experiencia y área de especialización a la elaboración de los posibles futuros que podría asumir un conflicto.

La técnica de construcción de escenarios es una herramienta no convencional. En el contexto de un SAT/SART, esta metodología implica construir sobre la información obtenida respecto a las causas, los actores principales, las dinámicas del conflicto y las características centrales del contexto. Los analistas hacen un ejercicio de imaginación siguiendo una serie de pasos metodológicos para proyectar entre tres y cuatro escenarios.

El resultado del análisis prospectivo será fundamental para concientizar a los tomadores de decisiones de la necesidad de tomar algún tipo de acción temprana, así como informar cuáles son los cursos de acción disponibles, acompañados cada uno por un análisis costo/beneficio. La no acción es también una opción que deberá ser considerada, junto con su impacto.

La técnica de escenarios también incluye la identificación de indicadores para determinar anticipadamente cuándo un conflicto evoluciona hacia uno u otro escenario posible. Esta información, a su vez, permitirá al SAT/SART reaccionar tempranamente recomendando un curso de acción específico y ajustado a la realidad que posiblemente se avecina.

2.2 ANÁLISIS DEL CONTEXTO

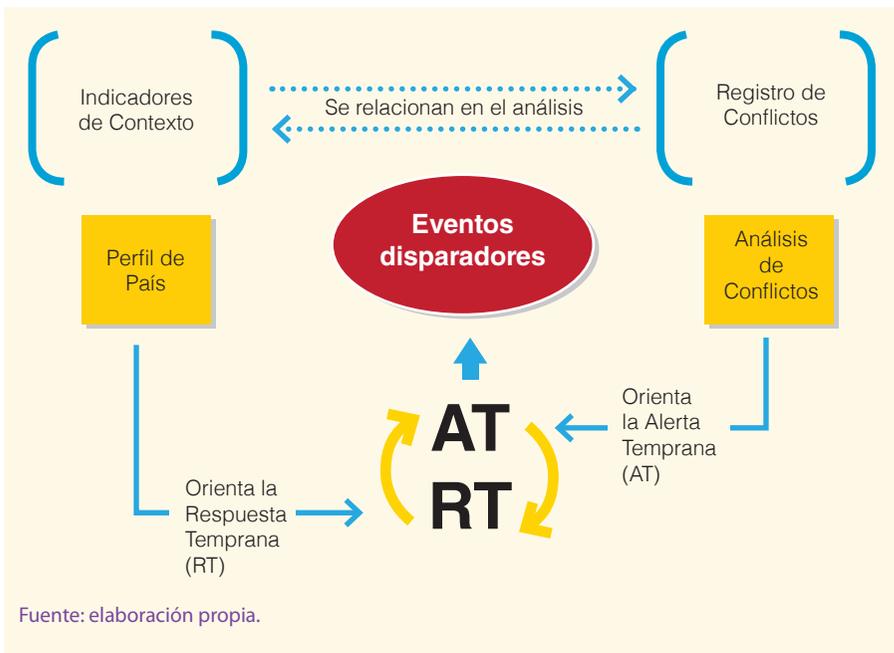
Una vez recolectados los datos para completar los indicadores de contexto (Ver Primera Etapa de la Sección III), es necesario realizar un análisis sistemático de éstos para entender qué están diciendo sobre la realidad en la que tienen lugar los conflictos priorizados. Este análisis puede limitarse a ofrecer un marco general para comprender las raíces profundas del conflicto y algunos factores que lo influyen de manera indirecta. En algunos casos, cuando los datos recogidos son rigurosos, válidos, confiables y representativos, es posible aplicar métodos de análisis de series temporales para identificar, por ejemplo, tendencias, ciclos y patrones, o bien realizar análisis de regresión para estimar

la magnitud de la relación causal entre ciertas variables clave para el desarrollo del conflicto y proyectar el posible comportamiento futuro de las mismas.

El análisis de contexto permitirá construir un perfil del municipio, provincia, región o país en el que tiene lugar el conflicto. Estos perfiles pueden concebirse como el telón de fondo sobre el cual tienen lugar los conflictos sociales.

2.3 LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS DOS TIPOS DE ANÁLISIS EN UN SAT/SART

En el siguiente esquema se explica la relación sistémica que existe entre los indicadores/análisis de contexto y los indicadores/análisis de conflictos particulares. El análisis de la relación entre indicadores de contextos y las características de conflictos específicos permitirá el diseño adecuado de alertas y respuestas tempranas.



TERCERA ETAPA **ALERTA/TRANSMISIÓN DE ANÁLISIS A LOS DECISORES**

Si se está construyendo tan solo un Sistema de Alerta Temprana (SAT), ésta sería la tercera y anteúltima etapa del proceso. El desafío es convertir la alerta temprana en voluntad política para la acción y, para ello, es fundamental cambiar la cultura imperante de la reacción por la cultura de la prevención. Esta sección está estructurada en torno a tres preguntas clave: ¿Cuándo alertar?, ¿Cómo alertar? y ¿A quién alertar?

Cambiar la cultura de la reacción por la cultura de la prevención

3.1. ¿CUÁNDO?

Para determinar cuándo se debe alertar hay que tener en cuenta tres criterios:

- Los indicadores de fase
- Los indicadores de tránsito de fase
- Los indicadores de escenario

3.2. ¿CÓMO?

Para definir cómo alertar se deben considerar al menos tres elementos:

- El formato de la alerta
- El contenido de la alerta
- El envío de la alerta, tanto en lo que se refiere a los usuarios como a los canales/medios de distribución

El formato y el contenido **básicos** de una alerta deberían idearse con base en las siguientes dimensiones:

1. Título, fecha y hora de emisión

* Directo, claro, conciso

2. Descripción del evento / conflicto

* Descripción de los hechos, sujetos participantes y situación general

3. Información relevante del contexto

* Información del contexto en el que tiene lugar el conflicto que permite obtener una comprensión integral sobre la importancia de la alerta.

4. Posible evolución futura de la situación

* Basado en el ejercicio de construcción de escenarios

5. Ventana de oportunidad para la acción

* Expresada en número de horas, días o semanas que se considera “prudencial” para actuar, a fin de evitar consecuencias indeseables. Superado dicho lapso, los riesgos de desenlaces violentos aumentarían y se reducen las condiciones para poner en marcha métodos alternativos de resolución pacífica.

6. Nombre(s) de redactor(es)/responsable(s) de la alerta

3.3. ¿QUIÉN?

En cuanto al envío de las alertas, es importante identificar quiénes deben ser informados (usuarios) y cuáles serán los canales o medios que se utilizarán para el envío.

En cuanto a los usuarios, los diseñadores pueden elegir entre al menos dos alternativas:

- Tener un listado fijo de receptores
- Tener un grupo fijo y, además, receptores *ad hoc* que se irán agregando de acuerdo con la situación particular

En casos en que se considere necesario generar un impacto en la opinión pública, las alertas pueden ser diseñadas para su distribución abierta. Para ello deberán tenerse en cuenta aspectos como las obligaciones legales de las instituciones respecto de la información pública, el bienestar común, la salud, la seguridad y las sensibilidades políticas o sociales a nivel local, regional o nacional.

En todo caso, esta decisión y su reglamentación, deberá quedar plasmada en los protocolos del Sistema.

Para el envío de las alertas, es posible trabajar con una combinación de medios o canales de distribución. Una de las ventajas de proceder de esta manera es que se asegura la recepción de las alertas. A su vez, el envío de las alertas por medio de correos electrónicos y mensajes de texto permite incorporar mecanismos de confirmación de recepción de las mismas.

Listado a tener en cuenta para el envío de las alertas:

- ✓ Verificar formato
- ✓ Revisar contenido
- ✓ Recibir aprobación final por parte de los funcionarios del SAT designados para cumplir con dicha función
- ✓ Controlar lista de receptores (usuarios fijos y adicionales)
- ✓ Verificar uso de todos los canales/medios de distribución pre-establecidos
- ✓ Confirmar y registrar recepción

CUARTA ETAPA **RESPUESTA/EJECUCIÓN DE ACCIONES CONCRETAS**

Como se indicó al inicio de la presente guía, existen al menos dos tipos de Sistemas:

- Los SAT que tienen como fin alertar a las autoridades sobre determinadas situaciones de conflicto, con lo cual dan por concluido su ciclo de trabajo con la entrega del documento de alerta.
- Los SART que, además, ofrecen propuestas para la acción, es decir, opciones de respuesta temprana.

Si la decisión de los implementadores es construir un Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), las recomendaciones para la acción serán una de las etapas básicas de funcionamiento del Sistema. En esos casos, la Respuesta Temprana (RT) sería la cuarta etapa del proceso.

La Respuesta Temprana (RT) puede ser considerada como una consecuencia lógica de la Alerta Temprana (AT) en tanto la AT necesita de una RT para ser efectiva. En tal sentido, el proceso de la alerta implica ya el proceso de la respuesta.

Para aumentar la eficacia del Sistema en esta etapa, será necesario establecer a priori el conjunto de mecanismos legales y administrativos, así como las capacidades institucionales, operativas y financieras de las que disponen los gobiernos nacionales o sub-nacionales para intervenir en la resolución de un conflicto.

La Respuesta Temprana (RT) tiende a ser más aceptable por los tomadores de decisión cuando:

- ✓ Establece claramente las opciones de respuesta operativa.
- ✓ Sugiere varios posibles cursos de acción, calibrados a la situación que se quiere atender.
- ✓ Incluye un análisis costo/beneficio o del impacto probable de cada una de las acciones sugeridas.
- ✓ Propone cursos de acción realistas y ajustados a las capacidades institucionales, políticas y financieras.

Idealmente, la Respuesta Temprana (RT) también debería encontrar una combinación adecuada de medidas de corto, mediano y largo plazo. Ello implica un compromiso sostenido en el tiempo que permita abordar, inclusive, las causas estructurales del conflicto, en lugar de limitarse a recomendar medidas de mitigación o respuestas *ad hoc*.

La RT también debería estar inspirada en el principio de Acción Sin Daño (“*do not harm*”). Este principio parte de la premisa que las acciones de las organizaciones, instituciones y actores pueden causar impactos imprevistos, negativos y positivos, en los contextos en los que se involucran. Por lo tanto, al momento de proponer cursos de acción es necesario reflexionar sobre los posibles impactos negativos que éstos podrían tener en el contexto, en términos de acciones, comportamientos, incentivos y daños que pudiesen traer aparejados.

¿Quién es el responsable de elaborar la RT?

La responsabilidad de diseñar las propuestas de respuesta recae en el equipo de analistas del SART. Es recomendable que sometan sus propuestas a la valoración de los delegados de terreno u observadores de campo, pues son ellos quienes conocen la naturaleza, dinámica e impactos de los conflictos. También puede ser útil consultar respecto a la viabilidad de las respuestas entre funcionarios locales e incluso algunos miembros de la comunidad, cuando se considere prudente.

Si el equipo del SART es pequeño o el tema demasiado específico, es probable que se requieran refuerzos para diseñar la respuesta con la ayuda de un experto o grupo de expertos. Estos pueden reclutarse de las propias instituciones públicas que estarán encargadas de ejecutar la respuesta.

¿Cómo y cuándo se envía la RT?

La Respuesta Temprana se envía como parte de la Alerta Temprana. A la estructura y contenidos básicos sugeridos para una AT [Ver página 47] es necesario agregar una séptima dimensión que se refiera a las recomendaciones para la acción. Estas recomendaciones estarán presentadas, en primera instancia, a la temporalidad sugerida como ventana de oportunidad. También se podrían indicar las recomendaciones de corto, mediano y largo plazo.

¿A quién debe enviarse la RT?

Al igual que con la AT, la comunicación de las recomendaciones de acción inmediata puede restringirse a los tomadores de decisiones o ampliar su distribución para aumentar su impacto.

¿Quién es el responsable de llevar a cabo la RT?

Dependiendo, entre otros factores, del mandato y del anclaje institucional del SART, la implementación de la RT puede recaer dentro del propio Sistema, creando para ello una unidad específica que coordine la implementación de las acciones propuestas o bien, recaer en otra entidad del Estado.

Aún si el SART no es el responsable de llevar a cabo las acciones o de coordinar su implementación, debería estar en capacidad de sugerir quiénes dentro de la estructura del Estado podrían hacerse cargo de llevar a cabo la RT propuesta.

El paso de la AT a la RT no es automático. Este debe ser definido durante el diseño del Sistema.

Pasando de la AT a la RT

El envío de una Alerta Temprana que incluya alternativas para la acción no implica su implementación automática. Existe una serie de factores que inciden negativamente en que la alerta se transforme en una respuesta temprana efectiva:

Preferencias e intereses: algunas regiones o temas son más prioritarios o relevantes para los tomadores de decisiones.

Impacto: cantidad de personas afectadas y nivel de incidencia de las personas afectadas.

Recursos económicos: algunos abordajes podrían resultar onerosos y no adecuarse a los presupuestos existentes.

La dinámica político-institucional: hay restricciones asociadas a los ciclos políticos (ej. calendarios electorales, elaboración de presupuestos, etc.), a las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, a las relaciones entre diferentes instituciones del Estado, que podrían afectar la transformación de una alerta en acción.

Estructuras cognitivas o mapas mentales: pueden introducir variaciones en la percepción y el juicio de los tomadores de decisiones y los encargados de implementar las respuestas.

Burocracia: factores como mandatos indeterminados, inercia y lentitud administrativa pueden limitar o afectar negativamente la transformación efectiva de la AT en RT.

QUINTA ETAPA **EVALUACIÓN**

La evaluación del Sistema puede centrarse en el resultado del proceso o bien enfocarse en etapas específicas.

Para evaluar el resultado del proceso o ciclo completo será necesario enfocarse en la alerta y la respuesta temprana. Esto significa, en la práctica, que esta etapa deberá llevarse a cabo una vez superado el momento de la alerta o una vez implementado el conjunto de recomendaciones sugeridas, según sea el caso.

Para evaluar el proceso completo se debe haber acumulado un conjunto de experiencias que marquen recurrencias o patrones de actuación y resultados específicos con el objeto de corregir y modificar lo que se estime necesario.

Si se trata de un Sistema de Alerta Temprana (SAT), la evaluación del resultado del proceso deberá centrarse en el impacto de la alerta y su seguimiento. La evaluación puede realizarse por medio de entrevistas o cuestionarios a los tomadores de decisiones.

El monitoreo de la AT permitirá evaluar los siguientes aspectos:

- el proceso de transmisión
- la oportunidad y utilidad
- la calidad del contenido
- el valor atribuido a la alerta por parte de los tomadores de decisiones y otros usuarios estratégicos
- la utilidad de la alerta para decidir si actuar o no en una determinada situación

Si se trata de una Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), además de realizar el seguimiento de la alerta, será necesario realizar una medición de impacto de las recomendaciones sugeridas para la acción. En este caso, lo que interesa saber es si las recomendaciones hechas en la AT/RT fueron consideradas por los tomadores de decisiones y tuvieron un impacto sobre el conflicto.

La evaluación puede estructurarse con base en las siguientes dimensiones:

Dimensión comunicativa: con base en el mensaje.

Si el mensaje modificó de algún modo las percepciones, actitudes o comprensión de la situación.

Dimensión institucional: con base en el producto.

Si el producto fue considerado por los destinatarios como relevante para su competencia institucional, organizacional o personal.

Dimensión política: si genera incentivos para la acción.

Si la AT/RT aumentó el interés de atender la conflictividad.

Dimensión estratégica: si genera incentivos para la toma de decisiones.

Si la AT/RT creó un espacio para la discusión de las recomendaciones propuestas por el Sistema.

Dimensión operativa: con base en las acciones propuestas.

Si efectivamente la AT/RT se transformó en al menos una acción concreta como respuesta a la situación.

La evaluación por etapas ofrece la oportunidad de revisar y revalidar los pasos, procesos, instrumentos y productos generados en cada una de ellas. Por ejemplo, es posible que llegue a determinarse que la tipología de conflictos no es lo suficientemente explícita, al notar que surgen casos que no pueden ubicarse en la clasificación definida. Los analistas tendrán que revisar y adaptar el instrumento cuantas veces estimen necesario.

Desde el punto de vista de la planificación estratégica, el SAT/SART debería, en principio, establecer en un plan los tiempos, los recursos y los apoyos técnicos necesarios para llevar a cabo la etapa de evaluación.

En teoría, los sistemas auto reflexivos tienden a estabilizarse conforme se vuelven regulares y los equipos o unidades mejoran su *expertise*, aprenden a utilizar las herramientas analíticas, adquieren práctica en la elaboración de los productos y atienden los procesos de retroalimentación externa. Con respecto a lo anterior, el diálogo entre los operadores y analistas es fundamental para fortalecer el sistema mismo, sus ciclos y la calidad del recurso humano.

El propósito del SAT/SART es prepararse para responder oportunamente a las contingencias. Por ende, algunos de sus productos no cuentan con una temporalidad establecida sino responden a la evolución de la situación y a las demandas de los tomadores de decisiones. Por su naturaleza, los SAT/SART deben ser diseñados para lograr suficiente agilidad en la emisión de alertas y la producción de informes de análisis y propuestas de respuesta temprana.

Sin embargo, la mayoría de los SAT/SART también prevén la elaboración de reportes y análisis periódicos cuyo valor agregado reside en proveer análisis longitudinales, comparativos e integrales sobre las dinámicas de los conflictos, el estado de la conflictividad general, su distribución geográfica en el territorio y posibles escenarios sobre su evolución.

A continuación se enumeran algunos productos que podrían encomendarse al SAT/SART.

Lista básica de productos

Semaforización de conflictos

La semaforización es una poderosa herramienta de visualización para orientar a los tomadores de decisiones sobre el orden de prioridad que debe darse a la atención de los conflictos:

Nº	Nombre	Ubicación	Tipo de Conflicto	Estado	Ciclo / Fase	Prioridad
026-14	Atalante	Frontera del Sur	Migraciones, desplazamiento forzado.	Latente	Temprana	Baja
234-14	Finca Jonás	Departamento del Norte, Municipio Río Seco.	Recursos ambientales estratégicos - hidroeléctrica.	Manifiesto	Desescalada	Baja
122-13	Las Lomas	Provincia Costera, Comarca Las Lomas.	Conflicto de tierras, por regularización.	Manifiesto	Diálogo	Baja
443-12	Entre Ríos	Boca costa, municipio entre Ríos.	Recursos ambientales estratégicos-mina de plata	Manifiesto	2ª Escalada	Alta
022-14	Monte negro	Provincia del Este, comarca Tierras Morenas	Proyecto carretero, defensa de la Selva.	Manifiesto	Crisis	Alta
078-14	Palo Blanco	Capital, Municipio Palo Blanco	Servicios Públicos, aguas servidas	Manifiesto	Crisis	Alta

Registro estadístico

Las estadísticas suelen ser un producto útil para analizar el sistema de conflictos de una zona específica, país o región. Permiten presentar progresiones, realizar comparaciones regionales o por segmento demográfico, o bien, cruzar la información disponible con otras bases de datos. Es posible presentar informes estadísticos mensuales, semestrales o anuales donde se da cuenta de la evolución de la conflictividad y la atención brindada por las instituciones del Estado.

Registro histórico/narrativo de los conflictos

Este tipo de registros contienen la historia del conflicto. Dan cuenta de los antecedentes, causas, actores, hechos relevantes, dinámicas, entre otros, permitiendo a los tomadores de decisiones contar con una mirada general y actualizada de los casos presentados.

Informes temáticos

Es posible que a partir del análisis del sistema de conflictos surjan temas o asuntos transversales que por su peso e implicancias políticas, económicas, sociales y estratégicas, ameriten un seguimiento particular. Algunos de estos ejes temáticos pueden ser: migraciones, desplazamientos por inundaciones, terremotos, crisis alimentarias, desempleo y otros. Para la elaboración de este tipo de informes es posible que se tenga que acudir a un experto o grupo de expertos.

Alertas

Las alertas son el producto central del Sistema. Las alertas deben informar a los tomadores de decisiones sobre los eventos ocurridos en el terreno detallando quién hizo qué, quién resultó afectado, dónde, cuándo y porqué.

Deben ser diseñadas de forma ejecutiva para permitir una lectura rápida y apuntar a los factores centrales del conflicto en el que se enmarca cada evento. Su objetivo inmediato debe ser movilizar recursos (institucionales, humanos, financieros o de otra índole) para dar respuesta a la situación, evento o proceso en curso.

Las características esenciales de un informe de alerta son:

- Objetividad
- Brevedad
- Claridad
- Precisión
- Organización lógica y coherencia

Es importante colocar las palabras claves al inicio y ofrecer algún indicador de prioridad. También es recomendable que la alerta incluya recomendaciones de acción inmediata para evitar escaladas de conflictos o episodios de violencia abierta que pudieran estar a punto de ocurrir, indicando la ventana de oportunidad para dicha acción y una breve evaluación del mejor/peor escenario posible (con base en la aplicación de la técnica de escenarios adoptada por el equipo SAT/SART).

Escenarios

Los escenarios proponen relatos o visiones sobre posibles desarrollos futuros de situaciones o conflictos particulares. Un informe de escenarios también debería incluir las implicancias políticas, institucionales, económicas, sociales y estratégicas de que efectivamente ocurra uno u otro. Como producto puede acompañar la emisión de alertas para sensibilizar a los tomadores de decisiones sobre la necesidad de tomar algún curso de acción.

Mapas

Permiten localizar geográficamente las características de los conflictos (tipos, fases, actores, etc.), las características del contexto y la densidad institucional.

Los mapas no sustituyen el ejercicio interpretativo de los especialistas pero son un complemento eficaz para visualizar y dimensionar la información, así como el cruce de los datos.

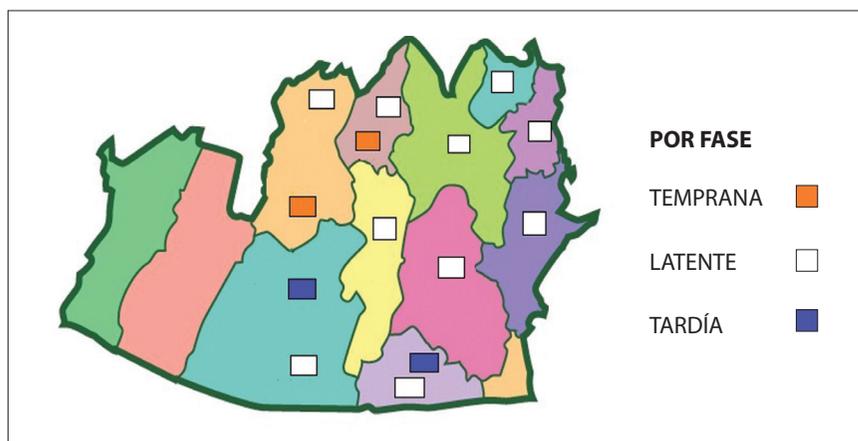


Existen en el mercado herramientas informáticas diseñadas para desplegar visualmente la información y los datos geográficamente referenciados.

A continuación se presentan algunos ejemplos de tipos de mapas que podrían ser generados por el equipo del SAT/SART a partir de la herramienta informática de geo-referenciación con la que cuenta:

A. MAPAS DE CONFLICTOS

- **Ubicación geográfica:** dará cuenta del posicionamiento de los conflictos en el territorio. La mayoría de los SAT/SART modernos incorporan sistemas de geo-referenciación utilizando plataformas informáticas.
- **Fases y tendencias:** la localización geográfica debería facilitar la visualización de los conflictos por estado (latente o manifiesto) y fase (temprana, tardía, crisis o desescalada). De esta manera, el sistema de semaforización podría visualizarse en un mapa que facilite la atención y priorización de los conflictos.



- **Tipos de conflictos:** permite ubicar en el territorio conflictos de distinta naturaleza (ej., conflictos laborales, de tierras, agua y saneamiento, mineras, hidroeléctricas, etc.).
- **Actores:** permiten registrar geográficamente las zonas de influencia de los actores primarios del conflicto.

B. MAPAS DE CONTEXTO

Este tipo de mapas permiten visualizar información sobre el conjunto de rasgos particulares que caracterizan a un país, región o localidad. Normalmente se construyen a partir de fuentes oficiales o información recogida en estudios específicos. Pueden incluir:

- Densidad poblacional y datos demográficos básicos
- Situación en salud (mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición crónica, hambruna, centros de salud, hospitales)
- Situación en educación (escolaridad, analfabetismo, centros educativos, centros de capacitación para el trabajo)
- Niveles de pobreza y pobreza extrema
- Desempleo
- Inseguridad
- Violencia
- Datos históricos relevantes (poblaciones mayormente afectadas por una guerra civil, por ejemplo)
- Porcentajes de grupos étnicos
- Principal actividad económica
- Infraestructura
- Participación electoral
- Recursos naturales

C. MAPAS DE DENSIDAD INSTITUCIONAL

Dado que el Estado es el principal responsable de gestionar los conflictos sociales, es fundamental contar con información precisa sobre las instituciones públicas con presencia en los lugares de interés (incluyendo direcciones físicas, teléfonos y nombres de las autoridades responsables).

Estos mapas permiten identificar las zonas “porosas o grises” con poca presencia estatal, una variable clave a la hora de emitir recomendaciones. Pueden incluir:

- Instituciones públicas (ministerios, secretarías, estaciones de policía, hospitales, escuelas)
- Juzgados y centros de mediación
- Iglesias
- Estaciones de bomberos
- Oficinas de organizaciones de sociedad civil
- Medios de comunicación (radios locales, estaciones de televisión, prensa escrita)
- Universidades
- Oficinas de comités de defensa civil para la atención de desastres por fenómenos naturales
- Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos

Resumen de productos		
Producto	Finalidad	Temporalidad
Semaforización	Provee una priorización visual para la atención de los conflictos.	Cuando sea necesario
Estadísticas	Proveer actualizaciones sobre la cantidad, progresión, evolución de los conflictos.	Mensual, semestral y anualmente
Registro narrativo	Proveer una visión general sobre la historia, antecedentes y estado actual de los conflictos.	Cuando sea necesario
Análisis de tendencias o temáticos	Proveer información sostenida sobre la evolución de temas o casos particulares.	Semestralmente o a solicitud de las autoridades
Alertas	Reportar eventos y alertar sobre posibles escaladas violentas.	Cuando sea necesario Criterio de oportunidad Criterio objetivo/subjetivo
Escenarios	Ayudar a imaginar desarrollos posibles, factibles y creíbles.	Cuando sea necesario
Mapas	Proveer ayudas visuales para mejorar la comprensión sobre las dimensiones del sistema o determinadas situaciones y sus variaciones.	Deben acompañar los reportes estadísticos. De acuerdo con la necesidad.

La cantidad, tipo y diseño final de los productos del SAT/SART dependerá de quienes sean los destinatarios finales. A continuación se sugiere una serie de preguntas que pueden guiar a los diseñadores en la identificación de los usuarios de los productos del SAT/SART.

Primera pregunta: ¿Quién necesita los servicios del SAT/SART?

La respuesta a esta primera pregunta puede dividir a los destinatarios en dos grupos: funcionarios y ciudadanos. Los funcionarios tienen obligaciones institucionales que deben cumplir y los ciudadanos tienen la necesidad de conocer mejor el entorno y especialmente la situación de los conflictos cercanos.

Se puede, además, considerar otros destinatarios de manera más específica: universidades y centros académicos, organizaciones sociales, grupos de interés, medios de comunicación, Defensorías del Pueblo, empresas, iglesias, organizaciones internacionales, entre otros.

En cualquier caso, se debe diferenciar entre necesidad y deseo. Alguien podría desear contar con esa información pero en realidad no la necesita.

■ EL CRITERIO CLAVE ES LA NECESIDAD ■

Segunda pregunta: ¿Por qué necesita esa persona o institución los productos del SAT/SART?

Siguiendo con el ejemplo anterior, los funcionarios podrían necesitar los productos porque tienen deberes que cumplir. Por ejemplo, son responsables del orden público o de asegurar el abastecimiento de los servicios de agua potable. Por otro lado, la ciudadanía podría necesitarlos para tomar decisiones sobre cómo relacionarse con el conflicto (ignorarlos, valorarlos cognitivamente, rechazarlos o prevenirlos) y cómo contribuir en su solución.

■ EL CRITERIO CLAVE ES LA MOTIVACIÓN ■

Tercera pregunta: ¿Para qué necesitan los productos?

Los funcionarios podrían necesitarlos para tomar decisiones adecuadas. La ciudadanía por su parte, podría requerirlos para proteger su vida e integridad física o de sus bienes patrimoniales.

■ EL CRITERIO CLAVE ES EL INTERÉS ■

Cuarta pregunta: ¿Quién(es) contribuye(n) al logro de los objetivos del SAT/SART?

Los funcionarios que pueden contribuir directa e indirectamente a la implementación del SAT/SART porque cuentan con los recursos (humanos, financieros, operativos, reputacionales) necesarios para brindar ayuda en la prevención y gestión de sucesos no deseados.

Por otro lado, los ciudadanos -dependiendo de su posición relativa respecto del conflicto-, podrían ayudar brindando información, retroalimentando los informes, proponiendo respuestas.

■ EL CRITERIO CLAVE ES LA POSICIÓN RELATIVA RESPECTO DEL CONFLICTO ■

Quinta pregunta: ¿Quién(es) contribuye(n) a la sostenibilidad del SAT/SART?

Un último criterio a considerar es el de utilidad, que se puede definir como el cálculo de los beneficios que realiza el equipo del SAT/SART de enviar los productos a determinados destinatarios en aras de contribuir a la sostenibilidad del Sistema. Esta consideración tiene que ver con el segundo eje del plan de comunicación del SAT/SART [Ver página 28].

■ EL CRITERIO CLAVE ES EL BENEFICIO ESTRATÉGICO ■

SÍNTESIS		
	FUNCIONARIOS	CIUDADANOS
¿Quién necesita?	Nacionales, regionales, locales.	Cercanos o lejanos al conflicto.
¿Por qué?	Tienen deberes que cumplir.	Contar con conocimiento.
¿Para qué?	Deben tomar decisiones para abordar el conflicto.	Este conocimiento les puede salvar la vida y asegurar su integridad.
¿Cuáles productos? A Alertas <hr/> B Informes situación <hr/> C Mapeos <hr/> D Escenarios <hr/> E Tendencias	Requieren de A y D	Requieren de A
¿Cómo contribuye a los objetivos del SAT/ SART?	Implementando acciones.	Informando, legitimando
¿Cómo contribuye a la sostenibilidad del SAT/ SART?	Brindando apoyo político y financiero	Brindando información y colaborando en la implementación de las RT.

En resumen, los criterios claves para definir los destinatarios podrían ser:

- Necesidad
- Motivación
- Interés
- Posición relativa
- Beneficio estratégico

VII. Soporte Informático



A lo largo de la guía, por medio del icono  se fueron indicando puntos donde los diseñadores podían considerar incorporar un componente o soporte informático.

El SAT/SART es también un sistema de mecanismos tecnológicos: software, equipos y aplicaciones que forman parte de un sistema informático interactivo, que ayuda a los integrantes del Sistema a procesar datos, cruzar variables, generar información, y crear gráficos o aplicaciones visuales para facilitar su análisis y comunicación.

Uno de los componentes informáticos más importantes de un SAT/SART es la base de datos. En ella se almacena toda la información que se considere útil para el análisis de los conflictos sociales existentes en el territorio.

Los *inputs* que se introducen en la base de datos deben poder ser procesados por programas específicos (*software*) para poder generar los productos o reportes esperados (*outputs*).

Al momento de elegir el mejor *software* para procesar o cruzar información y generar los productos o reportes, los diseñadores tienen dos opciones básicas:

- buscar en el mercado las distintas opciones existentes
- crear un software a medida

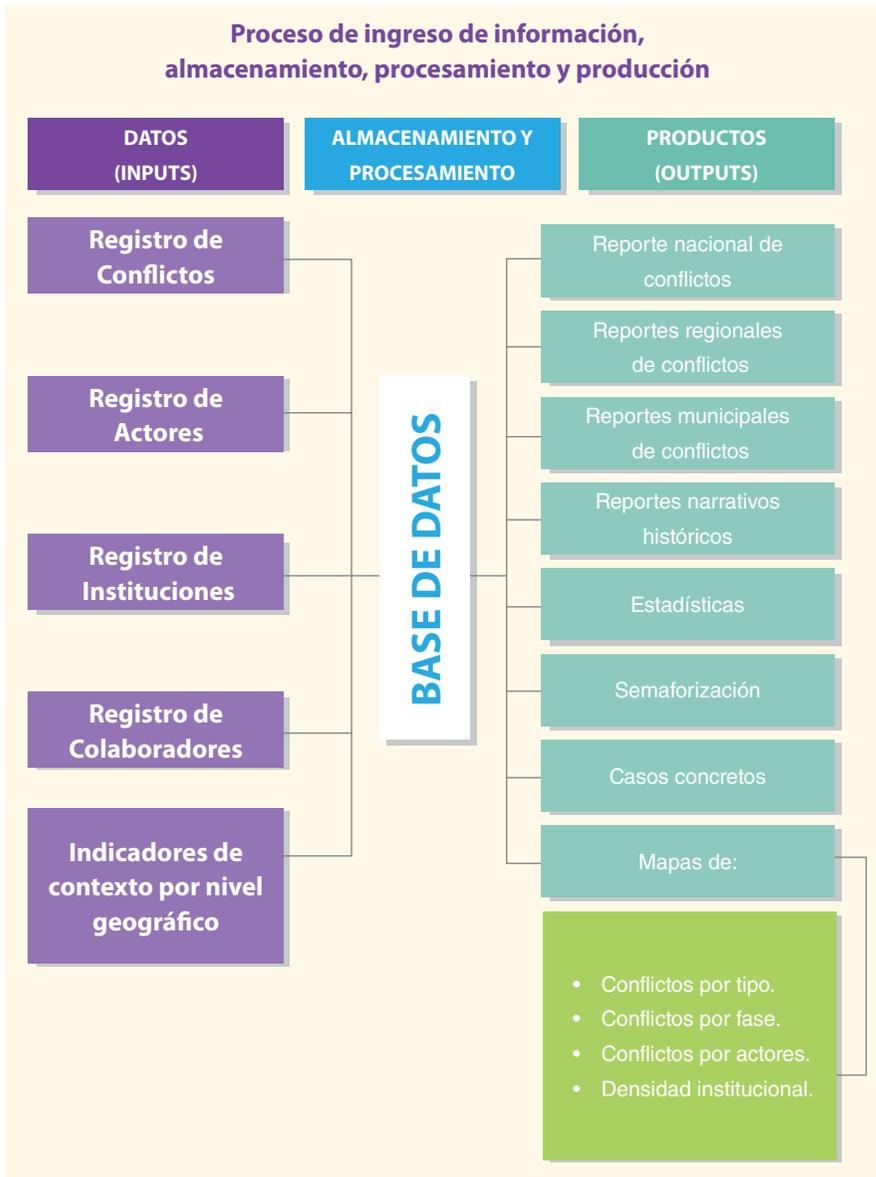
De optarse por la primera opción, las etapas y pasos del SAT/SART deberán adaptarse al *software* elegido. Una de las ventajas de esta opción es que, comparativamente, tiende a ser menos costosa, puede venir acompañada de capacitaciones para el personal e incluir soporte técnico. Por el lado de las desventajas, una de las principales sería las restricciones que impone al proceso de construcción de un SAT/SART debido a su diseño preestablecido.

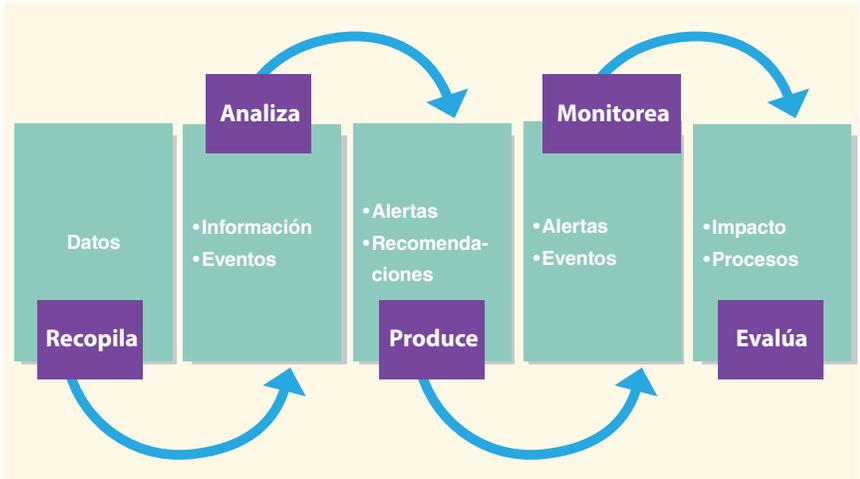
Tomando en cuenta que tanto el *hardware* como el *software* constituyen la columna vertebral del trabajo, la mejor opción sería crear un sistema informático a la medida de las necesidades del SAT/SART, de los criterios de análisis e indicadores determinados, y de los productos esperados. Es posible que esta opción sea más onerosa que la anterior, pero su principal ventaja es que permite construir una plataforma informática al servicio de las etapas y procesos ideados por los diseñadores del SAT/SART, en aras de facilitarlos y agilizarlos.

Es prácticamente imposible anticipar todas las necesidades de un SAT/SART en materia de análisis y procesamiento de la información. Por ello, es necesario que

el *software* se caracterice por su versatilidad para facilitar la incorporación de aplicaciones complementarias que coadyuven en tareas especializadas como, por ejemplo: monitoreo y geolocalización de eventos, análisis de redes, análisis de contenido, entre otros. Algunas de ellas son gratuitas y de código abierto (*open source*), lo que significa que pueden ser modificadas por los usuarios, sin mayores restricciones.

En el siguiente esquema se muestra un ejemplo de la forma en que podría organizarse la plataforma informática:







Organización de los
Estados Americanos
Más derechos para más gente



*Al servicio
de las personas
y las naciones*