

Secretaría para Asuntos Estratégicos  
de la Presidencia



# Protocolo de Actuación del Órgano Ejecutivo para la atención de conflictos sociales

**Secretaría para Asuntos  
Estratégicos de la Presidencia**

**Subsecretaría de Gobernabilidad  
y Modernización del Estado**

**Agosto 2013**



Secretaría para Asuntos Estratégicos  
de la Presidencia



# Protocolo de Actuación del Órgano Ejecutivo para la atención de conflictos sociales

**Secretaría para Asuntos  
Estratégicos de la Presidencia**

**Subsecretaría de Gobernabilidad  
y Modernización del Estado**

**Agosto 2013**



...”El Gobierno tiene que abrir un cauce democrático para que puedan dialogar todas las fuerzas que pueden aportar al país. Este “practicar el derecho, hacer la justicia”...esto les dice la Iglesia. Esto nos dice Isafas. Esto dice el Evangelio. Pero practicar ese derecho, realizar esa justicia, no lo va a hacer un diálogo del Obispo con el Presidente. Lo va a hacer el Gobierno de El Salvador que tiene que ser una fuerza moral -así dice el Concilio-, no una fuerza despótica sino una fuerza moral, que respetando la dignidad y la libertad de todos los hombres y agrupaciones inquietos por un Salvador mejor, dialoguen.”

---

Monseñor Oscar Arnulfo Romero  
Homilía del domingo 20 de agosto de 1978

Todos los derechos reservados. Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, siempre que se cite la fuente y que no sea para la venta u otro fin de carácter comercial.

El contenido de este documento es responsabilidad de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia.

**Tiraje: 1ª Edición, agosto 2013, San Salvador, El Salvador  
750 ejemplares.**

**Edición y distribución:**

**Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.**

**Alameda Dr. Manuel Enrique Araujo No. 5500 San Salvador El Salvador, C.A.**

**Teléfono: (503) 2248-9180.**

**FAX: (503) 2243-9927.**

**Diseño de proyecto gráfico: Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.**

**Diagramación e impresión: Brandesign e Imprenta Gráficos García.**

# ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁG.</b>
<b>Presentación</b>	
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Fundamento jurídico</b> .....	8
1.1 Marco constitucional.....	8
1.2 Marco internacional.....	10
1.3 Marco legal y normativo.....	10
<b>II. Objetivo</b> .....	15
<b>III. Marco conceptual</b> .....	15
3.1 Características del conflicto social.....	15
3.2 Tipología del conflicto social.....	17
3.3 Etapas de un conflicto social.....	18
<b>IV. Principios rectores</b> .....	20
<b>V. Lineamientos generales</b> .....	22
<b>VI. Estrategia de intervención gubernamental</b> .....	25
<b>VII. Procedimiento del Protocolo</b> .....	27
7.1 Desescalar el conflicto.....	27
7.2 Etapa Latente.....	28
7.3 Etapa Manifiesta.....	29
7.4 Etapa de Crisis.....	31
7.5 Etapa de Conflictividad Extrema.....	33
7.6 Otras instancias en las que puede apoyarse el Órgano Ejecutivo.....	35



# PRESENTACIÓN

*“Cuando la mayoría del pueblo salvadoreño dio su voto para que este servidor llegara a la Presidencia de la República, no sólo me dio su respaldo sino que también me dio el mandato de transitar por el sendero del cambio. No nos indicó caminar por la vía de la confrontación, la lucha, las transformaciones violentas y menos, la profundización del antagonismo entre hermanos y hermanas.”*

Presidente Mauricio Funes  
16 de enero de 2010

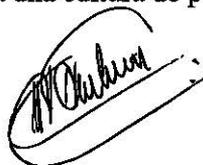
Desde el inicio de su administración gubernamental, el Presidente de la República, Don Mauricio Funes, ha reiterado su compromiso por instaurar una **nueva forma de gobernar**, privilegiando el entendimiento en la sociedad salvadoreña como recurso idóneo para prevenir y atender pacíficamente los conflictos relacionados con demandas y reivindicaciones sociales.

Este compromiso presidencial reconoce que satisfacer las necesidades básicas de la población es un proceso progresivo, que requiere atender las causas estructurales que vulneran la calidad de vida de los salvadoreños y salvadoreñas. Pero también asume la responsabilidad de responder a las consecuencias de la desigualdad social y el empobrecimiento, como factores de conflictividad social y de espirales de acción violenta.

Los Acuerdos de Paz firmados el 16 de enero de 1992 obligan a instaurar una institucionalidad democrática abierta al diálogo y a la búsqueda de acuerdos, eliminando prácticas estatales que niegan la participación social, reprimen el ejercicio de la libertad de expresión y cierran los espacios de concertación y consenso.

En el marco de la política de Participación Ciudadana impulsada por el Gobierno, el Protocolo de Actuación del Órgano Ejecutivo para la Atención de Conflictos Sociales se concibe como un instrumento orientador de las instituciones gubernamentales para abordar procesos sociales conflictivos, procurando una intervención preventiva que contribuya a reducir el riesgo de escaladas o crisis. También pretende aportar al aprendizaje colectivo que reclama la sociedad salvadoreña para transitar de una cultura de confrontación y violencia, hacia una cultura de paz.

San Salvador, agosto 2013.



Franzi Hato Hasbún  
Secretario para Asuntos Estratégicos de la Presidencia



# INTRODUCCIÓN

Por mandato presidencial, esta administración gubernamental desarrolla una **nueva forma de gobernar** basada en el ejercicio del poder democrático, aceptando la legitimidad de la acción social organizada y de las demandas socioeconómicas de la población, lo mismo que su reclamo y derecho a una mayor participación en la gestión pública.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 reconoce que una conflictividad social creciente erosiona la credibilidad de la institucionalidad democrática, aumenta la violencia y afecta la cohesión social.<sup>1</sup> En ese sentido, el Plan Quinquenal define al diálogo y la concertación permanentes, como principios claves y establece como líneas estratégicas a impulsar: la “prevención de las crisis y manejo de conflictos a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos”, así como “propiciar los derechos humanos, la ciudadanía responsable y la participación social en democracia”.<sup>2</sup>

Corresponde a la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia “velar por la generación de condiciones favorables para la gobernabilidad democrática, la modernización del Estado, la transparencia de su gestión y los procesos de descentralización y desarrollo local”,<sup>3</sup> materializando la voluntad de la administración gubernamental de fomentar deliberadamente espacios y procesos institucionales de negociación y entendimiento con distintos sectores sociales.<sup>4</sup>

El **Protocolo de Actuación del Órgano Ejecutivo para la Atención de Conflictos Sociales** contribuye al cumplimiento del mandato constitucional del Señor Presidente de la República, de procurar la armonía social, conservar la paz y la tranquilidad al interior de la sociedad y de proteger la seguridad de todas las personas.<sup>5</sup> Asimismo, asume un enfoque de respeto y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales que se deriva de la Constitución de la República y los tratados internacionales, y propone que la coordinación institucional -incluso con otras instancias del Estado-, se constituya en principio rector para la prevención y atención de los conflictos sociales.<sup>6</sup>

El **Protocolo de Actuación** es resultado de un proceso participativo de consultas con delegadas y delegados de Gobierno, de la Policía Nacional Civil y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, impulsado por la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado. Incluyó, además, la reflexión y recomendaciones de liderazgos de organizaciones sociales, así como la opinión técnica de especialistas nacionales y extranjeros.

La elaboración y la publicación del **Protocolo de Actuación** han recibido el apoyo y cooperación de la Fundación Friederich Ebert Stiftung (FES) y de la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ) en El Salvador.

1 Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, El Salvador, 2010, numerales 16 y 47.

2 *Ibid.*, numerales 202 y 204.

3 Art. 53-E, Capítulo VI del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE).

4 Numeral 5, *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*; y Gobierno de El Salvador. *El camino del cambio en El Salvador. Creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa*, San Salvador, mayo 2012, numerales 23, 25 y del 35 al 39.

5 Ordinales 1 y 3, artículo 168, Constitución de la República.

6 Gobierno de El Salvador. *El camino del cambio en El Salvador...*, *Op.cit.*, numerales 25 y 44.

# I. FUNDAMENTO JURÍDICO

El *Protocolo de Actuación* tiene su fundamento jurídico en el deber estatal de respetar, proteger y garantizar la dignidad de las personas y sus derechos y libertades fundamentales, particularmente en los escenarios de conflicto social que comprometen su vigencia, sobre todo ante el riesgo de confrontación y violencia.

Por consiguiente, sirve de base común para conducir a las entidades de Gobierno en procesos sociales conflictivos, privilegiando los márgenes de solución alternativa que brindan la institucionalidad y la legalidad, para lograr una actuación gubernamental pacífica, democrática y respetuosa de los derechos humanos.<sup>7</sup>

## 1.1 Marco constitucional:

El *Protocolo de Actuación* se fundamenta en la obligación primordial del Estado salvadoreño de organizarse y actuar en función de la persona humana, así como de procurar la justicia social y el bienestar común sin sacrificar la dignidad o libertad de las personas, sino más bien asegurando y protegiendo sus derechos en condiciones de igualdad (Título I y Capítulos I y II del Título II, Cn. especialmente en sus artículos 1, 3 y 10.).

En particular, el *Protocolo de Actuación* es coherente con la obligación presidencial de procurar la armonía social, conservar la paz y la tranquilidad al interior de la sociedad y de proteger la seguridad de todas las personas, en estricto apego a tales derechos y libertades (Ordinales 1, 3 y 17, art. 168, Cn.). Asimismo, atiende al texto constitucional donde se establece que la gestión de la administración pública corresponde a las entidades del Órgano Ejecutivo, de forma independiente según sus competencias, pero debiendo colaborar entre sí para desarrollar una coherente función pública (Art.159 e inciso primero del art.86, Cn.).

---

<sup>7</sup> Numeral 25, Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

En esta lógica, para la intervención del Estado a través de su Órgano Ejecutivo, el **Protocolo de Actuación** asume el texto constitucional, reconociendo que:

- Las demandas y reivindicaciones sociales generalmente hacen referencia a derechos económicos, sociales y culturales (Arts.32-70, Cn.).
- Las modalidades pacíficas de acción social y de protesta corresponden al ejercicio de los derechos de asociación, de reunión y a la libertad de expresión (Arts.6, 7 y 47, Cn.).
- Las dinámicas conflictivas manifiestas, que escalan a crisis o llegan a violencia, involucran especialmente los derechos a la vida, a la integridad física, a la seguridad y a la propiedad (Art.2, Cn.).
- Cumplir de forma oportuna y efectiva el derecho de petición, favorece una intervención gubernamental de carácter preventivo en cualquier situación de conflictividad social, al obligar a toda autoridad a resolver y a comunicar lo resuelto a toda persona que le haya dirigido una demanda, con decoro y en particular por escrito (Art.18, Cn.).
- Vincular la libertad de expresión y difusión del pensamiento con el derecho de respuesta, constituye una medida de protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas (Art.6, Cn.), al asegurar una intervención gubernamental democrática y diligente frente a un conflicto social.
- Recurrir al mandato constitucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Art.194.I, Cn.) contribuye a alcanzar los propósitos del **Protocolo de Actuación**, por sus atribuciones en materia preventiva y sus facultades para promover el diálogo y la conciliación entre la población y las autoridades, así como para mediar en caso de conflictividad social.
- Recurrir al mandato constitucional de la Policía Nacional Civil,<sup>8</sup> que privilegia su función de resguardar un orden social tranquilo y seguro, con estricto apego al respeto y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales, favorece que los mecanismos de diálogo y entendimiento prevalezcan sobre las formas represivas de respuesta o proceder gubernamental, ante la conflictividad social.

<sup>8</sup> Ordinales 1, 3 y 17, art.168, e inciso tercero, art.159, Cn.

## 1.2 Marco internacional:

El *Protocolo de Actuación* se fundamenta en la normativa universal y regional siguiente:

- *Art. 19, Declaración Universal de Derechos Humanos; numerales 1 y 2, Art. 19, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. IV, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; numeral 1, Art. 13, Convención Americana de Derechos Humanos.*

La libertad de expresión, de pensamiento y opinión incluye el derecho a que no se moleste a nadie por esta causa, así como el derecho a buscar, investigar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, utilizando cualquier medio o procedimiento de expresión.

- *Artículo XXIV, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.*

El derecho de petición a cualquier autoridad se reconoce incluso sin que se haya presentado un recurso por escrito, respecto al cual se debe una pronta respuesta. Se considera motivo legítimo de petición, cualquiera que se refiera a un interés general y no sólo particular.

Las disposiciones enumeradas no son taxativas y, por tanto, no excluyen otras cuya vigencia favorezca la aplicación del *Protocolo de Actuación*.

## 1.3 Marco legal y normativo:

- Conforme al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), el *Protocolo de Actuación*:

Reconoce que las entidades de Gobierno poseen la facultad de ejercer sus funciones específicas, según sus propios marcos legales e institucionales (Arts. 10 y 14), algunos de los cuales ya establecen disposiciones, mecanismos y procedimientos destinados a canalizar y brindar tratamiento preventivo y oportuno a situaciones sociales conflictivas.

- Su aplicación hace referencia a un marco legal y normativo de carácter general que respeta las competencias de las entidades gubernamentales, bajo la premisa de que las facultades de cada una de ellas no están limitadas a lo señalado expresamente en el RIOE, cuando se trate de conocer asuntos concernientes a su responsabilidad institucional y según lo resuelva el Presidente de la República (Art.76).
- Remite al propósito de las Secretarías de la Presidencia de actuar como unidades de apoyo a la coordinación de las entidades que conforman el Órgano Ejecutivo para favorecer el cumplimiento de las funciones de Gobierno (Art.46).
- Se inscribe en la atribución de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia referida a: “Favorecer, desarrollar, coordinar y dar seguimiento a los procesos de diálogo, concertación, negociación y estructuración de acuerdos, para facilitar la implementación de las decisiones y proyectos gubernamentales dentro de un clima de concertación y entendimiento que propicie la gobernabilidad democrática” (Numeral 3, Art. 53-E, Capítulo VI).
- Recurre a las funciones asignadas a la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado adscrita al mandato legal de la SAE (Literal D), en lo relativo a:
  - └ “Apoyar al Secretario para Asuntos Estratégicos en la creación de condiciones favorables para la acción del Gobierno”.
  - └ “Coadyuvar en el desarrollo, coordinación y seguimiento de los procesos de diálogo, concertación, negociación y estructuración de acuerdos para facilitar el Plan General del Gobierno”.
  - └ “Colaborar con el Secretario para Asuntos Estratégicos en los diversos temas y actividades relacionados con la gobernabilidad”.
  - └ “Representar al Secretario para Asuntos Estratégicos en los procesos de diálogo, concertación o negociación que éste indique”.
  - └ “Promover y facilitar la implementación de las decisiones y proyectos gubernamentales dentro de condiciones de concertación y entendimiento con los diversos sectores involucrados”.

Desde un enfoque preventivo y de transformación democrática y pacífica de conflictos sociales, la aplicación del *Protocolo de Actuación* se apoya especialmente en las siguientes regulaciones:

**a) Ámbito comunitario:** en la función confiada a la PNC, en particular a su Secretaría de Relaciones con la Comunidad, que se orienta a promover la participación de la población en identificar, priorizar, prevenir y resolver problemas que la afectan, para mejorar su calidad de vida.<sup>9</sup>

**b) Ámbito municipal:** en cuanto a la prevención de la violencia social y a procurar la resolución alternativa de conflictos, particularmente en lo que compete a las funciones de la PNC, pero también a la colaboración que debe prestar toda institución o representante gubernamental para contribuir a una cultura de convivencia respetuosa, pacífica y constructiva.

**c) Ámbito territorial:** en la atribución de las Gobernaciones Departamentales de “institucionalizar el diálogo con la sociedad civil y las comunidades para la búsqueda de soluciones a los problemas de la población”,<sup>10</sup> en el marco de los Gabinetes de Gestión Departamental que coordinan, con representación regional, zonal o local de las diferentes entidades de Gobierno, para una gestión integral del sector público.<sup>11</sup>

**d) Ámbito del Gobierno central:** en la adopción de una política de Participación Ciudadana,<sup>12</sup> que institucionaliza el acceso de todas las personas “a los mecanismos para la defensa y exigencia de sus derechos... como un medio para la transformación social” y establece que la participación social es un principio clave para la prevención y manejo pacífico de conflictos.

**e) Ámbito de la Presidencia de la República:** en las atribuciones de la Secretaría Privada,<sup>13</sup> que posibilitan la tramitación de solicitudes, correspondencia y audiencias de la población que se dirigen para conocimiento del Primer Mandatario, en la gestión de una respuesta gubernamental Asimismo, en la colaboración y seguridad que corresponde brindar al Estado Mayor Presidencial en la atención a particulares que ingresan a Casa Presidencial para presentar su demanda o gestión.<sup>14</sup>

9 Policía Nacional Civil. *Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador*, segunda edición, San Salvador, 2011, numerales 2.4 y 2.5.

10 Literal d), art.3, Decreto Ejecutivo No.54, 3 de mayo de 2010.

11 Art.61, RIOE.

12 En proceso de aprobación, a agosto de 2013.

13 Numerales 2, 3 y 5, art.51, RIOE.

14 Art.69 y numerales 1, 4 y 6 del art.70, RIOE.

Para efectos del **Protocolo de Actuación**, se toma en cuenta la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil por la relevancia de sus funciones que son transversales a toda respuesta gubernamental en el contexto de la gestión de conflictos sociales, en lo siguiente:<sup>15</sup>

- La corporación policial tiene por objeto, en primera instancia, la protección y garantía del ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, manteniendo la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad.
- El ejercicio de las funciones policiales está orientado al servicio a la comunidad y al respeto y protección de la dignidad humana, incluso por encima de invocar una orden superior o circunstancias especiales (entre ellas, amenaza a la seguridad nacional o inestabilidad política interna). La utilización de medios no violentos como criterio inicial de actuación y cuando otros recursos resulten ineficientes antes de recurrir al empleo de la fuerza policial.
- El uso de las armas de fuego se restringe a los casos de inminente amenaza a la vida y a la oposición de resistencia, cuando resulten insuficientes las medidas menos extremas y que sea estrictamente inevitable. Prevalecerá el principio de proporcionalidad y de reducir al mínimo los daños y lesiones, así como el respeto y protección a la vida e integridad humanas.

En similares términos se citan las atribuciones legales de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)<sup>16</sup> que favorecen las condiciones de diálogo, entendimiento y seguimiento a situaciones de conflicto social, a través de la conciliación “entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita”; la creación, fomento y desarrollo de nexos de comunicación y cooperación con diversos sectores de la vida nacional; y la verificación de hechos en el lugar y su participación en calidad de observadora, visitando libremente cualquier lugar público, inclusive sin previo aviso.

Finalmente, el **Protocolo de Actuación** se inscribe en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que orienta a los Estados a consagrar “jurídicamente el derecho a reclamar derechos, a través de acciones ciudadanas de interés público, entre las que cabe mencionar, en función de los

<sup>15</sup> Inciso segundo, art.1; numerales 2 y 3, art.4; y, arts.13 y 15 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.  
<sup>16</sup> Ordinales 7 y 8, art.12; y art.34 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

diversos ordenamientos jurídicos nacionales, el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento”.<sup>17</sup> En congruencia, el *Protocolo de Actuación* reconoce el uso del espacio público como un legítimo escenario de participación y del derecho colectivo a la libertad de expresión y a otros derechos relacionados, pacíficamente, sin armas y respetando los derechos de terceras personas.

De esta forma, se considera que el Código Penal y la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo remiten a un ámbito de intervención estatal con propósitos y contenidos distintos a los del *Protocolo de Actuación*, ya que regulan sobre hechos que configuran delitos, por el uso deliberado, doloso y generalizado de armas, explosivos y similares, o recursos ilícitos para delinquir o generar intencionalmente temor o terror en la población, lesionar o amenazar la vida, la integridad y la libertad de las personas.<sup>18</sup> Ninguno de los cuales es equiparable a situaciones asociadas al ejercicio democrático de derechos y libertades fundamentales, que ocurren en contextos de conflictividad social y que requieren un abordaje pacífico y de transformación constructiva, conforme a lo dispuesto en el *Protocolo de Actuación*.

## MARCO JURÍDICO DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

Constitución de la República	Tratados internacionales	Leyes	Reglamentos y Decretos Ejecutivos
Art. 1 Art. 2 Art. 3 Art. 6 Art. 7 Art. 10 Art. 18 Arts. 32-70 Art. 47 Art. 86, inciso primero Art. 108 Art. 159 Art. 168, ordinales 1, 3 y 17 Art. 194.I	<b>Declaración Universal de Derechos Humanos</b> Art. 7 Art. 19  <b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b> Art. 19, numerales 1 y 2 Art. 26  <b>Convención Americana de Derechos Humanos</b> Art. 13, numeral 1 Art. 24  <b>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</b> Art. IV Art. XXIV	<b>Ley Orgánica PNC</b> Art. 1, inciso segundo Art. 4, numerales 2 y 3 Art. 13 Art. 15  <b>Ley PDDH</b> Art. 12, ordinales 7 y 8 Art. 34  <b>Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas</b> Art. 1 Art. 2, literal a Art. 6, literal e Art. 7 Art. 13 Art. 19 Art. 21	<b>Reglamento Interno Órgano Ejecutivo</b> Art. 10 Art. 14 Art. 46 Art. 51, numerales 2,3 y 5 Art. 53-E Art. 61 Art. 69 Art. 70, numerales 1, 4 y 6 Art. 76  <b>Decreto Ejecutivo No. 54 (3 de mayo 2010)</b> Art. 3, literal d

<sup>17</sup> Artículo 38 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Lisboa, Portugal, el 25 y 26 de junio de 2009; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009.

<sup>18</sup> Artículos del 340 al 345, el 348 y el 348-A, Capítulo I, Título XVII, CP; y artículos 1 y 6, Ley Especial contra Actos de Terrorismo.

## II. OBJETIVO

Establecer un marco común que oriente a las entidades de Gobierno en la gestión pacífica y la transformación positiva de los conflictos sociales, conforme a sus respectivas competencias y basadas en la coordinación institucional, que permita materializar el compromiso gubernamental de promover una cultura de paz y la gobernabilidad democrática, desde la gestión pública.

## III. MARCO CONCEPTUAL

El *Protocolo de Actuación* propone entender constructivamente los conflictos sociales y evitar sus posibles consecuencias destructivas, reconociendo que:

- Son expresión inherente a la naturaleza humana y a la convivencia social.
- Hacen referencia a condiciones de desigualdad social, empobrecimiento y exclusión social.
- Su abordaje positivo es consustancial a la gobernabilidad democrática y al ejercicio saludable de derechos y libertades fundamentales.<sup>19</sup>

### **3.1 Características de conflicto social:**

El *Protocolo de Actuación* no identifica el ejercicio de los derechos y libertades como un conflicto social en sí mismo, ni considera que todo ejercicio de derechos y libertades expresa siempre la existencia de un conflicto.

Los conflictos sociales que entran en el ámbito de aplicación del *Protocolo de Actuación*, tienen todas o la mayoría de las siguientes características:

---

<sup>19</sup> Esta noción es suscrita por entidades especializadas en desarrollo humano y gobernanza, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (GIZ).

1. Se configura una situación de confrontación potencial o en curso de intereses colectivos (derechos y libertades, espacio público, poder social y niveles de participación).
2. Se hace referencia al ámbito de decisión o intervención gubernamental: por acción, omisión o falta de coordinación intergubernamental oportuna.
3. Se enfrentan realidades, percepciones e intereses de sectores o grupos particulares entre sí; o bien, entre los sectores o grupos particulares y las entidades de Gobierno.
4. Se expresa una inconformidad o insatisfacción, a través de una acción colectiva o de protesta social, requiriendo una respuesta gubernamental.
5. Se suele manifestar y desarrollar en el espacio público.

El ***Protocolo de Actuación*** no será aplicable a los conflictos laborales en el sector público, para cuyo abordaje se ha definido un procedimiento e instrumentos distintos, promovidos también desde la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia. La Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, a través del Área de Relaciones Laborales será la responsable de gestionar este tipo de casos, aplicando el ***Instructivo sobre Relaciones Laborales en el Órgano Ejecutivo*** vigente desde enero del 2012.

No son del ámbito de aplicación del ***Protocolo de Actuación***, los conflictos que salen de la competencia del Órgano Ejecutivo y que corresponden a la esfera estrictamente legislativa, judicial, electoral, de las municipalidades, y las propias de otras instancias estatales.

### 3.2 Tipología del conflicto social:

Por su complejidad y amplia variedad de características, el *Protocolo de Actuación* asume la propuesta de aplicar como criterio básico la intensidad de los conflictos sociales.<sup>20</sup>

Esta tipología permite identificar la probabilidad de evolución de cualquier conflicto hacia su más grave escalamiento, y por tanto, el nivel de prioridad que debería asignársele para activar la acción gubernamental:

#### TIPOLOGÍA DEL CONFLICTO POR SU INTENSIDAD

<b>Tipo de conflicto por su prioridad</b>	<b>Intensidad del conflicto</b>	<b>Intervención gubernamental</b>
<b>DE RIESGO PROBABLE</b>	Acciones planificadas, sin violencia. Prevalcen quejas, reclamos no atendidos.	Prevención, gestión y resolución
<b>DE ALTO RIESGO</b>	Acciones programadas o espontáneas con inminentes o eventuales episodios violentos de menor escala. Las posiciones se distancian decididamente.	Gestión, negociación y resolución
<b>URGENTE</b>	Confrontación directa y acontecimientos violentos de elevada magnitud, en acciones programadas o espontáneas.	Contención, gestión y negociación

<sup>20</sup> Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos (PrevCon). Diferentes materiales, Perú, 2009.

“El *Protocolo de Actuación* reconoce que los conflictos son procesos dinámicos, no lineales”

### 3.3 Etapas de un conflicto social:

El *Protocolo de Actuación* reconoce que los conflictos son procesos dinámicos, no lineales. Ni siquiera cumplen un ciclo único, porque dependen de su propia complejidad, pero también de encontrar intervenciones oportunas y adecuadas, e incluso preventivas, que permitan cambiar su curso y desenlace.

Las cuatro etapas que propone el *Protocolo de Actuación* parten de una lógica de desarrollo posible de los conflictos sociales, pero que no necesariamente opera en la realidad siguiendo esta secuencia:

#### ● LATENTE:

El conflicto no ha iniciado, pero tiene probabilidades de surgir por sentimientos o percepciones de insatisfacción o desacuerdo en la población, ante la existencia de un problema o necesidad sensible que no se ha resuelto. Por ser previsible la conflictividad y caracterizarse por la pasividad en las personas afectadas, esta es una etapa favorable para la actuación preventiva.

#### ● MANIFIESTA:

El conflicto comienza a configurarse. Las personas afectadas toman conciencia del impacto de la problemática o necesidad en sus condiciones de vida, y buscan incidir en su solución. La acción reivindicativa o de protesta suele realizarse utilizando canales formales, legales e institucionales (medios de comunicación, peticiones por escrito, solicitudes y trámites, etc.). Puede no haber movilización, pero sí una presentación pública de la demanda. Por ser una etapa incipiente del conflicto, es posible actuar oportunamente para que el malestar no aumente.

## ◎ CRISIS:

Etapa en la que ocurre abiertamente el conflicto, alcanzando un alto nivel de tensión y hostilidad. La situación se concentra en la confrontación y deja en un plano secundario la atención a la problemática o necesidad de fondo. La acción reivindicativa o de protesta repudia recurrir los canales y procedimientos institucionales por considerarlos inefectivos. Es una etapa de inminente agudización del conflicto que obliga a neutralizar los eventos o factores detonantes de una mayor conflictividad.

## ◎ CONFLICTIVIDAD EXTREMA:

Etapa del conflicto con claro impacto destructivo y violencia, que dificulta atender con prioridad la problemática o necesidad de fondo. Se puede recurrir a vulnerar gravemente derechos de terceras personas, como mecanismo de presión (toma de rehenes, emboscadas, graves daños a la propiedad, etc.).

Las etapas reconocidas en el *Protocolo de Actuación* pretenden ayudar a identificar el estado de los conflictos sociales y la valoración del riesgo de evolucionar hacia una preocupante confrontación, brindando criterios para la respuesta institucional o interinstitucional. Desescalar el conflicto se asume como una práctica permanente y deliberada que debe procurarse en cualquier etapa del conflicto social.

## DINÁMICA DEL CONFLICTO



## IV. PRINCIPIOS RECTORES

El *Protocolo de Actuación* se rige por los siguientes principios:

### **A) PROTECCIÓN DE DERECHOS**

En respeto a la dignidad de toda persona, se garantiza la vigencia de sus derechos y libertades fundamentales de todas las personas, procurando que la intervención gubernamental no restrinja o niegue el ejercicio lícito de algunos derechos. Privilegia el criterio de que cualquier regulación estatal recurrirá a modos alternativos de proceder, que sean lo menos lesivos en cuanto a limitarlos y que permitan conciliar la garantía del ejercicio legítimo de aquellos están en disputa.

### **B) NO VIOLENCIA**

Principio universal que rechaza especialmente el uso de las armas y de la fuerza, proponiendo que los cambios sociales y la justicia se impulsen desde luchas sociales activas y pacíficas; y los Estados no recurran a la represión, sino que ejerzan el poder público con efectividad y legitimidad. Este principio no ignora el conflicto y establece que la conflictividad no es sinónimo de violencia aunque algunos conflictos lleguen a alcanzar una expresión destructiva o se hagan visibles sólo cuando se producen violentamente.

### **C) LEGALIDAD**

Principio que establece que toda intervención gubernamental en situaciones de conflicto social se realizará conforme a la Constitución y al marco legal, por encima de la voluntad individual de las personas que ejerzan una función pública relacionada con el abordaje de conflictos sociales.

De este principio se deduce que las autoridades estatales están obligadas a abstenerse de coartar cualquier ejercicio de derechos, o a que cualquier prohibición para delimitarlos no sea arbitraria cuando se realice lícitamente y sin violencia.

**“El principio de prevención no pretende evitar los conflictos, sino sus posibles consecuencias destructivas y expresiones de violencia”.**

Este principio propone además que el marco legal funcione como un sistema de resolución de conflictos, a partir del mandato constitucional de conciliar y coordinar derechos en ejercicio sin transgredir la legalidad, sino brindando oportunidad a mecanismos y procedimientos alternativos y complementarios a los dispuestos por la ley.

## **D) PREVENCIÓN**

Principio de aplicación en cualquier etapa del conflicto social, que obliga a realizar intervenciones institucionales que contribuyan a desescalar los niveles de conflictividad, de forma permanente. Este principio no pretende evitar los conflictos, sino sus posibles consecuencias destructivas y expresiones de violencia, procurando concentrar el esfuerzo gubernamental en transformar y desactivar las posiciones confrontadas, para enfocarse en responder a la necesidad o problemática de fondo.

## **E) PROPORCIONALIDAD**

Se aplica a la potestad sancionadora del Estado, especialmente en materia de orden público y de seguridad, pero que ha ampliado sus alcances a las intervenciones del poder público que inciden en el ejercicio de la libertad de las personas.

Este principio limita la discrecionalidad para conceder supremacía a un derecho, a un bien o a un principio constitucional respecto a otro, cuando se comprueba que los costos sociales de la medida aplicada son elevados y carecen de real justificación, al comparar los beneficios y perjuicios que ocasiona.

En correspondencia con los anteriores, este principio obliga también a agotar todos los recursos pacíficos y alternativos para garantizar el abordaje positivo de los conflictos, evitando excesos en el uso de la fuerza policial que puedan resultar en vulneración de derechos y en un agravio mayor al que se busca prevenir o contener.

**“La Acción sin Daño supone reconocer y asumir que las acciones institucionales pueden ocasionar, aun sin proponérselo, impactos diferenciados en una colectividad.”**

## **F) ACCIÓN SIN DAÑO**

Inspirado en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, este principio ha ampliado sus alcances como contribución al desarrollo humano y a la cultura de paz. Reconoce y asume que las acciones institucionales pueden ocasionar, aun sin proponérselo, impactos diferenciados en una colectividad, que son percibidos como negativos, por dañinos o excluyentes.

Propone prevenir y gestionar los conflictos, mejorando las capacidades institucionales y sociales para canalizarlos a procesos pacíficos y legítimos de información y colaboración, a fin de solventar esos impactos progresivamente.

## **V. LINEAMIENTOS GENERALES**

El *Protocolo de Actuación* responde al marco orientador del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 en materia de gobernabilidad y modernización del Estado,<sup>21</sup> que define entre sus fundamentos:

- **El diálogo y la concertación permanentes.**
- **La participación ciudadana.**
- **La igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas.**
- **Ciudadanía responsable en democracia.**
- **La búsqueda de acuerdos para la prevención de crisis y el manejo de los conflictos por medio del diálogo.**
- **Propiciar los derechos humanos.**

Para tal efecto, el *Protocolo de Actuación* establece los siguientes lineamientos generales para las entidades del Órgano Ejecutivo:

<sup>21</sup> Números del 202 al 204.

- 1º. Crear las condiciones que desescalen el conflicto para prevenir sus consecuencias destructivas o violentas, abordando los eventos o factores detonantes de la conflictividad y atendiendo con prioridad la problemática de fondo.**

El desescalamiento deber ser una práctica permanente y aplicable a cualquier etapa de un conflicto social.

Aunque puede verse afectada por los efectos de episodios de violencia y daño mutuo, la institución gubernamental deberá establecer o renovar relaciones de acercamiento y comunicación con las partes involucradas en el conflicto.

- 2º. Realizar un monitoreo permanente sobre conflictos posibles o en curso, según su respectivo ámbito de competencia, recurriendo a diferentes fuentes de información (medios de comunicación, contactos telefónicos y correspondencia, entre otros).**

La Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado desarrollará un monitoreo de la conflictividad nacional para contribuir a la identificación preventiva y oportuna, de circunstancias o dinámicas sociales conflictivas, y en su caso derivará la información pertinente a las entidades competentes.

- 3º. Procurar que, al abordar los casos de conflicto social, la estrategia de respuesta se dirija a atender prioritariamente el problema de fondo o necesidad no satisfecha.<sup>22</sup> Enfocar la gestión de esta manera puede facilitar que el conflicto se mantenga en etapa latente y evitar que escale a confrontación, desactivando actitudes, prácticas o actores que perjudiquen el proceso de prevención, atención pacífica y transformación positiva del conflicto.**

- 4º. No descalificar automáticamente una acción social o de protesta, ya sea directamente o a través de los medios de comunicación, porque esto puede provocar mayor confrontación y violencia.**

---

<sup>22</sup> Se entiende por "caso", toda situación percibida o promovida por la población que pueda configurar un conflicto: una demanda, una acción social o un hecho coyuntural que permita visualizar una conflictividad posible o en curso.

Las acusaciones a priori de instigación o manipulación política y electoral pueden poner en entredicho una posterior gestión de Gobierno para el acercamiento y el diálogo, y restarle legitimidad a su actuación en temas en los que generalmente se requiere una determinada respuesta gubernamental.

**5º. Abrir y activar de forma inmediata los mecanismos institucionales de diálogo, o crear espacios necesarios para prevenir el conflicto o evitar que escale, aun si la situación se acerca a las etapas de crisis y de confrontación extrema. Incluso, cuando un caso no sea de competencia del Órgano Ejecutivo, es conveniente que el Gobierno explique a las partes involucradas en el conflicto, las limitantes para brindar una respuesta directa y la forma de proceder que corresponde.**

**6º. Coordinar internamente y entre instituciones, para evitar la duplicidad de esfuerzos y la contradicción en las intervenciones. En esta lógica, deberá tomarse en cuenta que existen otras instituciones estatales que no son parte del Órgano Ejecutivo, pero cuyos mandatos constitucionales y legales les reconocen un papel en la gestión pacífica y dialogada de los conflictos sociales, como ocurre con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.**

**7º. Podrán apoyarse y coordinar con las unidades de la PNC en caso de un conflicto social, reconociendo que la corporación policial se rige por su propio marco de actuación, especialmente su Código de Conducta<sup>23</sup> y su filosofía comunitaria:<sup>24</sup>**

**a) En el conocimiento temprano y cercano de la conflictividad social, en razón de su presencia diseminada en el territorio nacional y de la convivencia cotidiana con la población. Puede contribuir con las entidades gubernamentales competentes en la identificación y alerta sobre problemáticas o percepciones colectivas proclives a conflicto, favoreciendo la intervención preventiva y la respuesta oportuna a las mismas. En ningún caso, la atención al problema o situación de fondo es responsabilidad de la PNC.**

<sup>23</sup> En los artículos 13 y 15 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

<sup>24</sup> Esta última, expuesta sistemáticamente en el documento de Doctrina Institucional en esta materia (2009) y desarrollado en el Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador (2011).

**b)** Por sus facultades para organizar y regular el uso del espacio público, en función de la movilización social, el tráfico vehicular, el tránsito peatonal, y la circulación de bienes y servicios, entre otras. Se reconoce su intervención en habilitar alternativas que resguarden el respeto y seguridad de quienes se expresan con una acción social o protesta pacífica, al mismo tiempo que procura conciliar estas actividades con las de terceras personas para no interferir o afectar lo menos posible su cotidianeidad.

**c)** Por el llamado a priorizar el uso de medios no violentos en situaciones de conflicto social, incluso en escenarios de crisis y violencia, reconociendo y facilitando la intervención de las instancias competentes para activar mecanismos y procesos de mediación y negociación. Al desarrollarse la intervención policial de modo gradual, se permite que continúen las gestiones de diálogo y la disminución de las acciones agresivas y violentas, hasta agotar las alternativas pacíficas que canalicen legal e institucionalmente el conflicto.

En todos los casos en que se considere impostergable el uso de la fuerza policial, de armas letales, recursos disuasivos y de medios no letales de parte de la PNC, se reconocerá la aplicación del principio de proporcionalidad, reduciendo al mínimo los daños, garantizando la protección de grupos vulnerables (niños y niñas, población adulta mayor, personas enfermas y con discapacidad, etc.) y procurando no generar condiciones más adversas y perjudiciales a una posterior solución pacífica al conflicto.

## VI. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL

El *Protocolo de Actuación* se inscribe en las acciones definidas en el numeral 205 del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, para la prevención de las crisis y el manejo de los conflictos:

**a)** Un modelo de alerta temprana para reaccionar de inmediato ante las escaladas y los casos de emergencia.

**b)** Estrategias y medidas basadas en el diálogo y la concertación permanentes.

- c) Fortalecimiento de las capacidades institucionales y las competencias de los funcionarios y funcionarias gubernamentales en este ámbito.**

El ***Protocolo de Actuación*** activa las competencias propias de las entidades gubernamentales a lo interno y en coordinación con otras instituciones, desde un marco común para el abordaje de los conflictos sociales. Por lo tanto, está especialmente dirigido a orientar a todo funcionario y funcionaria con responsabilidad o autoridad para atender y brindar una respuesta institucional a problemas y necesidades previniendo que escalen a conflictos sociales.

Al atribuir la preeminencia de la intervención a las entidades de gobierno, la Estrategia propone que cada Titular de Ministerios, Instituciones Autónomas o Entidades Descentralizadas, designe a una o un referente institucional, que sobre la base de la confianza actúe como Enlace para ejercer eficazmente esta labor, en lo siguiente:

- a) Representar a su entidad gubernamental en cualquier proceso de atención de conflictos que le involucra.**
- b) Asistir a su Titular en casos específicos, según sea requerida su intervención directa.**
- c) Canalizar al interior de su institución los procesos de prevención y abordaje de conflictos que desarrollen las respectivas unidades de su propia entidad, apoyando técnicamente y dando seguimiento a la respuesta.**
- d) Colaborar de forma principal en procesos interinstitucionales de prevención y gestión de conflictos, cuando así sea requerido.**

La Secretaría para Asuntos Estratégicos, a través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, no sustituye las gestiones realizadas ni la atención brindada por las instituciones a los conflictos sociales. Conforme a su atribución legal, le corresponde a la SAE-SSGME colaborar y facilitar los procesos de negociación y concertación desarrollados por el Gobierno con la población, a través del diálogo y el establecimiento de acuerdos.

## **VII. PROCEDIMIENTO DEL PROTOCOLO**

El *Protocolo de Actuación* propone la orientación general en cada etapa del conflicto y las posibles acciones institucionales que constituyen el procedimiento de la respuesta gubernamental.

Las acciones propuestas deberán responder a las circunstancias concretas del conflicto, que no suele tener un proceso lineal y puede evolucionar espontáneamente.

### **7.1 DEESCALAR EL CONFLICTO**

*El Protocolo de Actuación* hace especial énfasis en brindar un seguimiento permanente a la dinámica del conflicto, como estrategia para evitar que escale a una etapa de mayor confrontación y violencia.

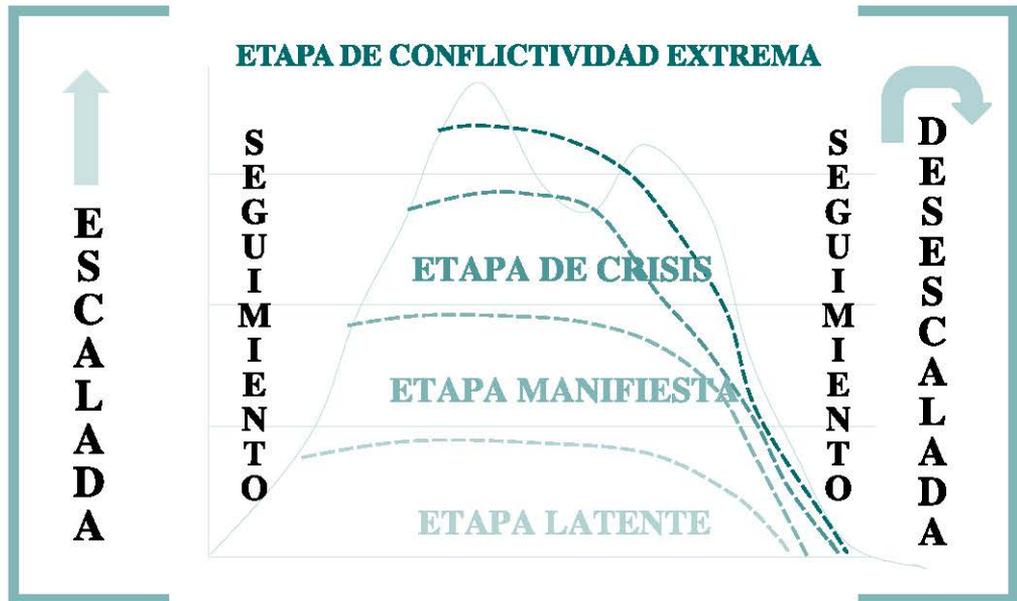
Las acciones para desescalar el conflicto, deben aplicarse en cualquier etapa en que éste se encuentre, y buscan reducir o eliminar los factores que lo llevan a mayores tensiones.

Se posiciona en primera instancia, la activación de las competencias gubernamentales para brindar una respuesta a la situación dentro del marco institucional. Se identifican condiciones favorables para canalizar pacíficamente el conflicto, iniciando o retomando un diálogo estructurado que conduzca progresivamente hacia la atención prioritaria de la problemática o necesidad de fondo.

Evitar que escale el conflicto implica que pierda relevancia o disminuya sensiblemente la preferencia por las acciones de resistencia y coerción; o, en su caso, éstas desaparecen como medio de presión o medición de fuerzas.

Al ser una constante en el abordaje institucional, desescalar el conflicto puede transformarse en un factor positivo y en una contribución a la gobernabilidad democrática y a la Cultura de Paz.

## La Estrategia en la dinámica del conflicto



### 7.2 ETAPA LATENTE

En esta etapa es clave identificar y analizar el problema o necesidad existente, procurando atenderla antes de que se desarrolle el conflicto o que escale con efectos confrontativos y destructivos.

#### DESCRIPTORES

- Existe un problema o necesidad que un sector o grupo determinado percibe como sensible para su calidad de vida.
- La insatisfacción ocurre ante la falta o deficiente respuesta de la entidad competente.
- Hay riesgo probable de que ocurra el conflicto.

## PROCEDIMIENTO DE LA ETAPA LATENTE

El o la Enlace Institucional deberá:

- **Recopilar la información** para conocer la problemática o necesidad potencialmente conflictiva e identificar a la institución o instituciones involucradas, apoyándose en las unidades idóneas, según sea el caso (OIR, Área Jurídica, Comunicaciones, etc.).
- **Informar sobre del caso** a su Titular. Si la situación lo amerita, intervendrá directamente.
- **Promover que se establezca comunicación** con las personas afectadas para hacerles saber que se ha iniciado un proceso de atención y seguimiento a su caso. Podrá aprovecharse esta oportunidad para aclarar y completar información sobre el problema o necesidad. Esta acción incluye dejar a disposición mutua, información de contacto que brinde confianza sobre la gestión en curso. Se podrá también recurrir a entidades estatales o no gubernamentales, que por tener algún vínculo de apoyo o asistencia con las personas afectadas, faciliten la comunicación inicial.
- **Consultar o tramitar el caso internamente**, en coordinación con las unidades institucionales involucradas. Si esta acción ha sido realizada antes de establecer comunicación con las personas afectadas, al contactarlas se les debe informar sobre la atención que se brindará o que ya se está proponiendo a su caso.
- **Abrir o promover el diálogo** entre la(s) unidad(es) institucional(es) responsable(s), y representantes de las partes involucradas, para informarles de las acciones necesarias o alternativas de atención a su caso.
- **Acompañar de forma permanente** la evolución del caso hasta que sea solventado.
- **Documentar y registrar el caso**, en archivo institucional.

## 7.3 ETAPA MANIFIESTA

**En esta etapa se debe buscar disminuir la tensión entre las partes involucradas, generando confianza y abriendo espacios de diálogo que lleven a compromisos concretos, establecidos de mutuo acuerdo.**

## DESCRIPTORES

**a)** Se generan reclamos y acciones sobre el problema o necesidad, usando el espacio público, tales como marchas, conferencias de prensa, declaraciones a medios de comunicación, concentraciones y cierre de vías de acceso.

**b)** La acción colectiva y la confrontación pueden ser espontáneas o sostenidas.

**c)** Se advierte alguna afectación a terceros actores, no involucrados directamente en el conflicto.

## PROCEDIMIENTO DE LA ETAPA MANIFIESTA

El o la Enlace Institucional deberá:

- **Recopilar la información** para conocer los antecedentes y el estado del conflicto. Apoyarse en las unidades idóneas, según sea el caso (OIR, Área Jurídica, Comunicaciones, etc.).
- **Informar inmediatamente a su Titular**, sobre la situación y las gestiones realizadas o en curso, solicitando las directrices respectivas. Si la situación lo amerita, intervendrá directamente.
- **Tramitar el caso internamente** para identificar las opciones de atención al problema que genera el conflicto. De ser requerido, activará la comunicación con otras entidades de Gobierno competentes en la problemática o necesidad generadora del conflicto, para procurar una respuesta conjunta o coordinada.
- **Promover que se establezca comunicación** con las personas que participan en la acción pública, para acordar las condiciones necesarias para iniciar un proceso de atención al conflicto. Podrá aprovecharse esta oportunidad para aclarar o completar información, así como para dejar a disposición mutua, datos de contacto.

- **Abrir o promover un espacio institucional** de diálogo entre el equipo institucional a cargo (con posible intervención directa del Titular) y las personas afectadas, que permita:
  - a. Iniciar la negociación y concertación de los compromisos que se requieren para operativizar las directrices giradas de atención al caso. Importante contar con una propuesta de atención o respuesta que brinde alguna alternativa de solución a la problemática o necesidad.
  - b. Establecer mecanismos de seguimiento (reuniones periódicas, plan de trabajo, participación de las personas afectadas en algunas medidas del proceso), que generen confianza en el cumplimiento de compromisos y acuerdos asumidos.
- **Documentar y registrar el caso**, en archivo institucional.

## 7.4 ETAPA DE CRISIS

**En la etapa de crisis, hay un fuerte potencial de violencia, pero no se configura todavía una fase de confrontación extrema; por lo tanto, las acciones a promover deben contener la máxima escalada del conflicto y orientar su adecuada atención.**

### DESCRIPTORES

- a) Se expresan notorias divergencias y polarización de posiciones.
- b) Se suele privilegiar el uso de la fuerza.
- c) La presión social y otras formas de manifestación por parte de las personas afectadas, son proclives a la amenaza, a la agresión y al enfrentamiento, verbales o físicos.
- d) Existe el riesgo de que prevalezca la intervención policial, por encima del diálogo.
- e) La acción gubernamental no ha logrado desescalar el conflicto.

f) Se advierte grave afectación a terceros actores, no involucrados directamente en el conflicto.

g) Es un conflicto de alto riesgo y atención urgente.

## PROCEDIMIENTO DE LA ETAPA DE CRISIS

El o la Enlace Institucional deberá:

- **Analizar el escenario conflictivo existente, que incluye identificar** a la institución o instituciones involucradas, así como a los actores y sus posiciones en esta etapa del conflicto, los efectos de sus acciones y las opciones de respuesta al conflicto suscitado y al problema de fondo. Apoyarse en las unidades idóneas, según el caso (OIR, Área Jurídica, Comunicaciones, etc.).
- **Mantener informado a su Titular** sobre las gestiones realizadas o en curso, solicitando las directrices para atender el caso. El Titular intervendrá directamente en el manejo de la problemática.
- **Tramitar el caso internamente y en coordinación**, con las unidades institucionales involucradas, preparar una propuesta de atención o solución al problema que generó el conflicto. Es importante contar con una propuesta de atención o respuesta que brinde alguna alternativa que solvete la problemática o necesidad. Puede activarse la comunicación y coordinación con otras entidades de Gobierno competentes en la problemática o necesidad generadora del conflicto.
- **Definir las condiciones necesarias para establecer el diálogo** con las personas que participan en la acción pública. Para ello, se requiere entablar una comunicación con quienes dirigen la acción, y llegar a compromisos mínimos que brinden muestras de buena voluntad y confianza para el acercamiento entre las partes. Este momento es idóneo para informar al grupo sobre quién y cómo será atendido en el espacio de diálogo que será habilitado, con el objetivo de iniciar la desactivación de la crisis. Se podrá también recurrir a la SAE, así como a entidades estatales o no gubernamentales, que puedan garantizar la comunicación inicial.

- **Procurar que se instale y desarrolle un espacio institucional de diálogo** entre su entidad (pudiendo solicitar intervención directa del Titular) con representantes de las partes interesadas, que permita:
  - a) Generar acuerdos mínimos para mantener un proceso de negociación y concertación confiable para lograr una propuesta de atención o respuesta al problema que generó el conflicto.
  - b) Estructurar una propuesta inicial, e implementarla, conforme a plazos establecidos (desde acciones inmediatas hasta metas de largo alcance).
  - c) Establecer mecanismos de seguimiento (reuniones periódicas, plan de trabajo, participación de las personas afectadas en algunas medidas del proceso; informes de avance), que generen confianza y seguridad en el cumplimiento de compromisos y acuerdos asumidos hasta solventar la problemática generadora del conflicto.
- **Realizar y apoyar constantemente las gestiones necesarias** para disminuir tensiones y mantener vigente la mesa o proceso de diálogo. Si es pertinente, se solicitará la participación directa de las y los Titular.
- **Mantener la comunicación y coordinación** con otras entidades de Gobierno competentes en la situación, junto al equipo o persona a cargo del caso.
- **Proponer y/o dar seguimiento a la ejecución** de plan(es) alterno(s) o contingencial(es) para no interrumpir o afectar el servicio que se brinda a la ciudadanía.
- **Documentar y registrar el caso**, en archivo institucional.

## 7.5 ETAPA DE CONFLICTIVIDAD EXTREMA

**En esta etapa el retiro de las entidades gubernamentales y otros actores claves del escenario conflictivo, es temporal y sin abandonar el monitoreo de la situación y el seguimiento a acciones institucionales que podrían retomarse o desarrollarse para reencauzar el proceso conflictivo hacia el diálogo.**

No debe descartarse las alternativas de negociación y entendimiento, aunque gestionar la apertura de estos procesos se postergue para cuando la máxima expresión de violencia se disuelva. La prioridad es prevenir y contrarrestar todo riesgo de grave afectación a personas involucradas en el conflicto, incluidos terceros actores sin interés directo en el mismo. Se trata de evitar el riesgo de dar preferencia únicamente a una respuesta policial que reprima el conflicto y no procurar ninguna atención o solución posterior a la problemática de fondo.

### DESCRIPTORES

- a) Las acciones se radicalizan con un abierto propósito de imponerse por la fuerza y dañar, resultando en el enfrentamiento directo.
- b) Se produce cuando se han agotado los espacios de entendimiento.
- c) Es un conflicto que requiere una intervención urgente.

### PROCEDIMIENTO DE LA ETAPA DE CONFLICTIVIDAD EXTREMA

El o la Enlace Institucional deberá:

- **Analizar y dar seguimiento al escenario conflictivo** y al estado de la situación. Se podrá apoyar en las unidades idóneas, según sea el caso (OIR, Área Jurídica, Comunicaciones, etc.).
- **Mantener informado a su Titular**, solicitando las directrices para atender el caso. El Titular intervendrá directamente en el manejo de la problemática.
- **Conformar una comisión o equipo de seguimiento** institucional para:
  - 1) Asistir a Titular (o Titulares, si hay más instituciones involucradas), en la toma de decisiones.

2) Definir propuesta de plan de intervención que retome el proceso de diálogo y entendimiento posterior al escenario de violencia. Si se estima necesario, el proceso será presidido directamente por el/la Titular y/o el equipo institucional a cargo de la atención específica, en coordinación con la persona Enlace.

- **El o la Enlace Institucional, junto al equipo o referente a cargo** del caso específico, mantendrán el contacto con representantes de las personas afectadas.
- **Bajo la directriz de su Titular, el o la Enlace Institucional**, junto al equipo o referente a cargo del caso específico, dará seguimiento a la ejecución de plan(es) alterno(s) para no interrumpir o afectar el servicio brindado a la población, si se presentara esta circunstancia extrema por un tiempo prolongado.

## 7.6 Otras instancias en las que puede apoyarse el Órgano Ejecutivo

**Al fundamentarse en la coordinación institucional, el Protocolo de Actuación reconoce también la participación de otras instancias del Estado para hacer efectiva la atención preventiva y democrática de los conflictos sociales.<sup>25</sup>**

La Estrategia procura un abordaje colaborativo y, por tanto, de responsabilidad compartida, inclusive con la sociedad organizada, respetando el quehacer autónomo de cada entidad y los procedimientos legalmente establecidos para el desempeño de sus respectivas competencias.

Se considera que apoyarse en el mandato y atribuciones legales de otros actores clave, puede brindar mayor efectividad al procedimiento y alcanzar un mejor resultado de la gestión de conflictos sociales realizada por el Órgano Ejecutivo:

---

<sup>25</sup> Numeral 25 del documento El camino del cambio en El Salvador.

## **a) SECRETARÍA PARA ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA PRESIDENCIA:**

### **MANDATO**

Facilitar y apoyar los procesos de negociación y concertación encaminados a la gobernabilidad democrática, a partir del fortalecimiento de las capacidades de las entidades de gobierno para procurar el diálogo con la población demandante.

### **OPORTUNIDAD DE APOYO:**

Colaborar en la activación de las competencias propias de cada entidad gubernamental implicada en procesos de conflictividad social. A través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, coordina la *Red de Enlaces para la Gestión de los Conflictos Sociales en el Órgano Ejecutivo*, en la que participa el o la profesional designada como referente institucional de cada entidad gubernamental como mecanismo de coordinación interinstitucional para promover una respuesta de Gobierno a procesos sociales con potencial conflictivo.

Puede contribuir a conocer, ampliar o profundizar la información pertinente, así como favorecer y acompañar los espacios de diálogo conducidos por las instituciones de gobierno.

## **b) SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA-UNIDAD DE DIÁLOGO SOCIAL:**

### **MANDATO**

Crear y conducir mecanismos permanentes de concertación y trabajo conjunto con sectores específicos, para proponer políticas y medidas que les beneficien.

### **OPORTUNIDAD DE APOYO:**

En el marco de funcionamiento de las mesas sectoriales de diálogo y del Consejo Económico y Social (CES), se abren oportunidades de inclusión así como de aporte o incidencia en el diseño e implementación de políticas, proyectos e iniciativas públicas.

### **c) POLICÍA NACIONAL CIVIL:**

#### **MANDATO**

Proteger y garantizar los derechos y libertades, y mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden social y la seguridad pública.

#### **OPORTUNIDAD DE APOYO:**

Tiene experiencia y facultades para actuar en las etapas de crisis y violencia que involucre a cualquier entidad pública y a particulares.

Su personal también puede actuar con un enfoque preventivo y de transformación positiva, facilitando la intervención de las instituciones que tienen competencia en un conflicto, especialmente desde su labor comunitaria.

Puede informar y asistir a la entidad gubernamental competente, en el monitoreo, conocimiento y manejo de la situación en el lugar. Puede colaborar en identificar y establecer comunicación y coordinación con las personas afectadas o con la dirigencia de las actividades o acciones públicas.

Puede instalar dispositivo de seguridad, en función de la protección de las personas y, en su caso, prevenir o actuar ante ilícitos. Puede habilitar espacios públicos y orientar a vías alternas, de preferencia en acuerdo con las personas demandantes.

Puede vigilar y apoyar condiciones pacíficas de entendimiento y diálogo, en apoyo a la gestión gubernamental que se realice.

Puede ejercer un rol disuasivo, interviniendo progresiva y proporcionalmente, incluso cuando sea requerida la intervención de las áreas especializadas de la PNC.

Puede proteger y auxiliar a víctimas.

### **d) OFICINAS DE INFORMACIÓN Y RESPUESTA (OIR):**

#### **MANDATO**

Recibir y dar seguimiento a solicitudes de información y quejas de la población. En algunas instituciones son la única ventanilla de acceso al público, siendo utilizadas para intentar canalizar demandas al interior de la institución.

**OPORTUNIDAD DE APOYO:**

Las demandas o denuncias colectivas que ingresan por medio de la OIR, podrían ser canalizadas por el Oficial de Información a el o la Enlace Institucional de Gestión de Conflictos Sociales, para la tramitación respectiva.

**e) PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS:****MANDATO**

Velar por el respeto a los derechos humanos; supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas; facilitar procesos de mediación entre población demandante y Gobierno.

**OPORTUNIDAD DE APOYO:**

Facultada para participar en todas las etapas de un conflicto, desde la demanda ciudadana (denuncia) y los primeros indicios de descontento de la población, hasta en una situación de crisis. Tiene presencia departamental. Da seguimiento y analiza situaciones conflictivas, verificando y recomendando sobre la actuación de las entidades gubernamentales competentes. Propicia o favorece el acercamiento y contacto entre las partes, promoviendo la activación de las entidades competentes, incluido el más alto nivel. Gestiona ante las partes la disminución y supresión de la violencia. Instala, facilita o acompaña procesos de diálogo y entendimiento entre las partes.

**f) ÓRGANO JUDICIAL:****MANDATO**

Cumplimiento de la legalidad, aplicando formas alternativas de conciliación y resolución de conflictos.

**OPORTUNIDAD DE APOYO:**

En especial a través las Oficinas de Resolución Alternativa de Conflictos (ORAC) se presenta como ámbito posible de acercamiento, entendimiento y búsqueda compartida de opciones ante la inminencia de decisiones jurídicamente vinculantes emitidas por los tribunales de justicia.

## **g) ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:**

Son interlocutores con credibilidad y legitimidad de los intereses de la población. Pueden colaborar en los procesos pacíficos y constructivos, encaminando la demanda social por los canales de la legalidad para gestionar la respuesta gubernamental a las problemáticas sociales.

### **OPORTUNIDAD DE APOYO:**

Pueden apoyar a las entidades de gobierno en la identificación y conocimiento de la problemática o necesidad.

Pueden acompañar a las personas afectadas en el proceso de atención gubernamental, y facilitar el enlace entre las partes involucradas e interesadas.

Pueden asesorar, brindar asistencia técnica o incidir públicamente para contribuir a la búsqueda de alternativas a la problemática o necesidad de fondo. Pueden favorecer los procesos de diálogo o entendimiento, inclusive como figuras mediadoras.

Pueden colaborar en la difusión constructiva de la información.





**Esta publicación ha sido realizada con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).**

**Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia y no refleja necesariamente la opinión de la FES y la GIZ.**



