



Federal Foreign Office

Berghof Foundation

# Manual de Diálogos Nacionales

## Guía para practicantes

En cooperación con



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA  
**Directorate of Political Affairs DP**  
Human Security Division:  
Peace, Human Rights, Humanitarian Policy, Migration

swiss  
peace

Schweizerische Friedensstiftung  
Fondation suisse pour la paix  
Fondazione svizzera per la pace  
Swiss Peace Foundation



Manual de  
Diálogos Nacionales.  
Guía para practicantes



Manual de  
Diálogos Nacionales.  
Guía para practicantes

PUBLICADO POR

Berghof Foundation Operations GmbH

ISBN: 978-3-941514-27-0

© Berghof Foundation Operations GmbH

Altensteinstrasse 48a

14195 Berlín

Alemania

[www.berghof-foundation.org](http://www.berghof-foundation.org)

Septiembre de 2017

Todos los derechos reservados.

**Autores (Parte I):** Marike Blunck, Luxshi Vimalarajah (diseño conceptual y orientación), Oliver Wils, Corinne von Burg (Fundación Suiza para la Paz), David Lanz (Fundación Suiza para la Paz) y Mir Mubashir.

**Editores de las fichas técnicas de países (Parte II):** Vanessa Prinz y Damjan Denkovski.

**Agradecemos especialmente** la contribución de los miembros del equipo de redacción y revisión de las fichas técnicas, que aportaron sus conocimientos especializados a este proyecto. Sus nombres figuran en la lista de colaboradores y referencias principales de la Parte II. La selección final de las fichas técnicas de países se ha fundamentado en una investigación minuciosa conducente a la identificación y reseña de diálogos nacionales en todo el mundo, por lo que también deseamos transmitir nuestro más sincero agradecimiento a Nina Bernarding, Marike Blunck y Christine Seifert.

**Asimismo, damos las gracias** a los autores de los exhaustivos estudios de caso y los documentos temáticos, que facilitaron perspectivas clave en las que se sustenta el Manual. Los documentos pueden consultarse en [www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook](http://www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook).

**Diseño gráfico y maquetación:** AMBERPRESS Katja Koeberlin y Gosia Warrink

**Edición de originales y corrección de pruebas:** Aaron Griffiths y Beatrix Austin

**Traducción:** Strategic Agenda

**Nos sentimos especialmente agradecidos** a los miembros del Grupo Asesor del proyecto, cuyos conocimientos técnicos, reflexiones e ideas sobre el tema y el Manual resultaron de inestimable ayuda.

Deseamos manifestar nuestra gratitud a **Catherine Barnes**, Centro para la Justicia y la Construcción de la Paz de la Universidad Menonita del Este • **Roxaneh Bazergan**, Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas • **Mohammad Halaiqah**, parlamentario y ex Vice Primer Ministro del Reino Hachemita de Jordania • **Karam Karam**, Common Space Initiative • **Anne-Lise Klausen**, Grupo sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia del Banco Mundial • **John Packer**, Centro de Investigación y Educación sobre Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa • **Katia Papagianni**, Centro para el Diálogo Humanitario • **Mouin Rabbani**, Iniciativa Árabe para la Transformación de Conflictos • **Martin Wählich**, División del Oriente Medio y Asia Occidental del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas.





# Índice

## PARTE I

11		Introducción
17	Capítulo 1	Definición de «diálogo nacional»
39	Capítulo 2	Fase de preparación: planificación y preparación del diálogo nacional
69	Capítulo 3	Fase del proceso: organización del diálogo nacional
141	Capítulo 4	Fase de implementación: aplicación y fomento de los resultados
163	Capítulo 5	Intervención externa en el diálogo nacional
181	Capítulo 6	Conclusiones

## PARTE II

199		Reseña de iniciativas de diálogo nacional en el mundo Fichas técnicas de países
-----	--	--

## Prólogo

En situaciones de conflicto, los diálogos nacionales constituyen un medio válido para superar las discordias internas y reconstruir las relaciones entre el Estado, sus instituciones y diversos colectivos de una sociedad fragmentada, con el propósito de establecer un nuevo contrato social entre los grupos de interés en el conflicto. A lo largo del último decenio, los diálogos nacionales han cobrado una importancia notable como plataformas conducentes a una transformación pacífica. Alemania y Suiza han impulsado diálogos nacionales en países como el Yemen, el Líbano y el Sudán.

Un ejemplo de diálogo nacional fructífero lo hallamos en Túnez, donde se originaron las revoluciones del mundo árabe. Las principales organizaciones de la sociedad civil que protagonizaron este diálogo nacional —el «Cuarteto»— recibieron el Premio Nobel de la Paz en 2015 por sentar los cimientos políticos que hicieron posible una profunda reforma constitucional e institucional.

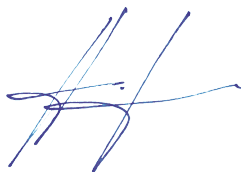
La Fundación Berghof ha elaborado el presente *Manual de Diálogos Nacionales* en colaboración con la Fundación Suiza para la Paz. En él se plasman los resultados de un estudio pormenorizado al que han contribuido numerosas partes interesadas y académicos. El respaldo de Alemania y Suiza a la elaboración de este *Manual de Diálogos Nacionales* pone de manifiesto el firme compromiso de ambos países con la resolución de los conflictos violentos por medio de procesos de diálogo pacíficos. Este esfuerzo conjunto también plasma la estrecha alianza y cooperación entre nuestros dos países en el ámbito de la transformación pacífica de conflictos y refleja la convicción de que los procesos de resolución de conflictos han de ser tan inclusivos como sea posible, contar con la participación de un conjunto amplio de actores políticos y abrirse más allá de los límites de la escena política para dar cabida al conjunto de la sociedad. Con miras a que la población acepte las transiciones políticas es preciso tener en cuenta las necesidades e intereses de la sociedad; es el único modo de recomponer el tejido social y avanzar hacia la reconciliación nacional. Al igual que cuando se aplican otros mecanismos de resolución de conflictos, existe el riesgo de que los diálogos nacionales se exploten indebidamente con ánimo de obtener beneficios políticos a corto plazo. Para evitarlo debemos tratar de mejorar la estructura de los diálogos nacionales en curso y futuros.

Al colaborar en la publicación del presente *Manual de Diálogos Nacionales*, tanto Alemania —a través de su Ministerio Federal de Asuntos Exteriores— como Suiza —por medio del Departamento Federal de Asuntos Exteriores— esperan facilitar la comprensión de las oportunidades y retos que plantean los diálogos nacionales. Este Manual, concebido como una de las primeras guías de referencia sobre la cuestión dirigida a practicantes, incluye análisis exhaustivos, lecciones aprendidas y directrices sobre políticas. Albergamos la esperanza de que resulte útil a las partes interesadas que intervienen en diálogos nacionales.



**Rüdiger König**

Director General de Prevención  
de Crisis, Estabilización,  
Construcción de Paz y Asistencia  
Humanitaria del Ministerio Federal  
de Asuntos Exteriores de Alemania



**Heidi Grau**

Jefa de la División de Seguridad  
Humana del Departamento  
Federal de Asuntos Exteriores  
de Suiza

# PARTE I

# Introducción

Basado en una serie de estudios de caso actuales, este Manual pretende contribuir al debate incipiente sobre el diálogo nacional mediante la recopilación de observaciones y experiencias de diversas regiones, con ánimo de presentar reflexiones sistemáticas y brindar asesoramiento práctico. El Manual, por tanto, debe ayudar a las partes interesadas en un conflicto y a los practicantes (tanto locales como internacionales) a superar los retos a

que se enfrentan e identificar el diseño que mejor se adapte a su contexto concreto. Se huye de planteamientos simplistas y se busca ofrecer una imagen general de los procesos de diálogo nacional a partir de las experiencias y prácticas de académicos y practicantes. El Manual tiene un doble propósito: 1) ofrecer un marco analítico de los diálogos nacionales y 2) servir de instrumento práctico para aquellos que participan en la implementación de tales procesos.

Así pues, representa una guía de recursos única orientada a la práctica de cara al diseño, la implementación y el fomento integrales de los diálogos nacionales.

**¿Por qué publicar un *Manual de Diálogos Nacionales*?** Durante el último decenio, los diálogos nacionales han pasado a considerarse un instrumento esencial para la prevención de conflictos violentos y la gestión de crisis y transiciones políticas. Aunque han sido discutidos ampliamente entre gobiernos nacionales, partidos de la oposición, grupos de la sociedad civil y movimientos armados, así como en el ámbito de la política internacional y en círculos profesionales, diplomáticos y de donantes, hasta la fecha su popularidad no ha ido acompañada de claridad conceptual. Existen pocos recursos que ofrezcan una orientación sólida y fundamentada y ayuda práctica dirigida a quienes exploran el diálogo nacional como una posible vía para superar bloqueos políticos, conflictos divisorios o períodos de transición convulsos.

Al tratarse de organizaciones destacadas en el estudio y la práctica de la transformación sistémica de conflictos, la Fundación Berghof y la Fundación Suiza para la Paz han recibido múltiples solicitudes de apoyo personalizado a diálogos nacionales procedentes de partes en conflictos y actores internacionales. Ejemplo de ello son el Yemen, el Líbano y el Sudán, donde la Fundación Berghof colabora desde hace años en el diseño, la organización y la implementación de procesos de diálogo nacional, con la ayuda del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania. De igual modo, diversos actores de desarrollo, en especial el Banco Mundial, nos han pedido consejo

## El Manual ofrece

- **Perspectivas sobre el concepto y la práctica** del diálogo nacional
- **Orientaciones prácticas** sobre el diseño del proceso
- **Reflexiones sistemáticas** sobre dilemas fundamentales
- **Reseñas detalladas por países**
- **Herramientas para el diseño del proceso** y elementos gráficos
- **Recomendaciones sobre políticas**, por ejemplo para los colaboradores externos

con ánimo de aumentar la eficacia de su apoyo dirigido a fortalecer los procesos de diálogo nacional. La Fundación Berghof y la Fundación Suiza para la Paz también han prestado servicio a la comunidad diplomática a través de debates exhaustivos sobre el mejor modo de calibrar el apoyo político a los diálogos nacionales. Este conjunto cada vez más amplio de necesidades, que manifiesta un grupo igualmente amplio de actores interesado en hallar una manera apropiada y eficaz de impulsar este tipo de procesos, motivó la elaboración de este manual integral fundamentado en la recopilación de casos de estudio más exhaustiva realizada hasta la fecha.

**¿A quién se dirige este Manual?** El Manual ofrece orientación a las personas que intervienen en procesos de transición rápida (y que quizá, en ocasiones, se sienten superadas por la situación). Dirigido a actores internos y externos que desean planificar, organizar, implementar y respaldar diálogos nacionales de manera eficaz y eficiente, el documento no analiza en exceso el grado de pertinencia del proceso, sino que se centra en cómo llevarlo a cabo e impulsarlo. Quienes están inmersos en iniciativas de diálogo encontrarán útiles los estudios de caso, que les servirán para aprender de los errores cometidos en el pasado y poner remedio a las limitaciones. El Manual aborda la función de los actores externos y cómo pueden contribuir a los procesos de diálogo nacional, pero hace hincapié fundamentalmente en la experiencia de las partes interesadas locales y trata de cubrir las necesidades que han manifestado. De hecho, a ellos les corresponde asumir el mando cuando hay que tomar decisiones sobre el diseño, la organización y la implementación de los procesos de diálogo nacional.

**Los principales interesados y los mediadores internos** han de desempeñar roles diferentes pero complementarios en las situaciones de crisis política y los procesos de cambio. Entre los principales interesados se encuentran las partes en conflicto

---

Los mediadores internos son actores inherentes al contexto de conflicto que cuentan con capacidades para la mediación. Conocen en profundidad el contexto local, están muy comprometidos personalmente y son capaces de acceder a las estructuras oficiales y extraoficiales e influir en ellas.

y los actores políticos, que determinan la orientación de los procesos políticos. Por su parte, los mediadores internos ejercen el papel de promotores: preparan el terreno y crean una plataforma desde la cual se pueden descubrir puntos de encuentro que posibiliten una relación constructiva. Este Manual atiende a las necesidades de ambos de un modo que ayuda a comprender su carácter complementario. De acuerdo con este enfoque, los principales interesados y las figuras locales influyentes o mediadores internos ocuparon un lugar prominente en la metodología de investigación y en la elaboración de los estudios de caso.

**Los practicantes, las organizaciones internacionales y la comunidad diplomática** asumen en los diálogos nacionales una gama de funciones que se analizan con más detalle en los capítulos siguientes. Entre otras, ayudan a crear un entorno propicio y aportan conocimientos especializados, respaldo político y ayuda logística o financiera. El desafío fundamental consiste en calibrar la intervención externa de forma eficaz, sostenible y adecuada al conflicto, a fin de no poner en peligro la apropiación nacional. El Manual distingue entre actores políticos y actores de desarrollo, pues cada uno colabora de una manera diferente y hace frente a desafíos propios. La calidad de la relación entre los actores de desarrollo y los diálogos nacionales no se ha analizado todavía suficientemente en la literatura sobre la cuestión. Por consiguiente, consideramos que el Manual puede ser un punto de partida que respalde y explique mejor la participación de tales actores en los diálogos nacionales.

**Modo de empleo del Manual.** Las experiencias de diálogo nacional propician el surgimiento de un nuevo campo de estudio que el Manual trata de describir de la manera más exhaustiva hasta la fecha. Para ello adopta un doble enfoque: a) facilitar un marco conceptual que ayude a entender los diálogos nacionales; y b) orientar la práctica por medio de reflexiones sobre el diseño del proceso y las opciones de ayuda externa que se basan directamente en los estudios de caso pormenorizados de regiones de todo el mundo. El Manual se organiza de la manera siguiente:

## Parte I

### Marco conceptual

El **capítulo 1** propone una **definición de «diálogo nacional»**. Asimismo, presenta el Marco de Diálogo Nacional, que ayudará al lector a entender la institucionalización de tales procesos. También distingue con claridad el diálogo nacional de otros mecanismos habituales de transformación de conflictos, como la negociación y la mediación. Por último, analiza las semejanzas y diferencias entre los diálogos nacionales y los procesos constituyentes.

### Del concepto a la práctica: opciones de diseño del proceso y consideraciones prácticas

El **capítulo 2** es el primero de tres capítulos dedicados a las etapas del diálogo nacional; comienza con la **fase de preparación**. En él se abordan las siguientes cuestiones, entre otras:

- ≡ ¿Cómo se prepara un diálogo nacional?
- ≡ ¿Qué instituciones y mecanismos hacen falta para sentar las bases de un diálogo nacional? ¿Cómo se crean esas instituciones y mecanismos en la práctica? ¿Qué aspectos clave han de tenerse en cuenta en esta fase inicial?
- ≡ ¿Cuáles son los errores y desafíos más frecuentes en la fase de preparación?

El **capítulo 3** analiza la **fase del proceso** en la que se constituye formalmente un diálogo nacional. En él se da respuesta a las siguientes cuestiones, entre otras :

- ≡ ¿Cómo se diseña un diálogo nacional?  
¿Cómo se organizan los procesos de diálogo nacional?
- ≡ ¿Qué instituciones y mecanismos hacen falta para organizar un diálogo nacional? ¿Cómo se crean esas instituciones y mecanismos en la práctica? ¿Qué aspectos clave han de tenerse en cuenta al organizar un diálogo nacional?
- ≡ ¿Cuáles son los errores y desafíos más frecuentes en la fase del proceso?

En el **capítulo 4** se describe la **fase de implementación**, para lo que se examinan los resultados del diálogo nacional y su aplicación. Se da respuesta a las siguientes cuestiones, entre otras:

- ≡ ¿Qué tipo de resultados propician los diálogos nacionales?  
¿Cómo se aplican y monitorean los resultados?
- ≡ ¿Qué instituciones y mecanismos hacen falta para implementar los resultados? ¿Qué aspectos clave han de tenerse en cuenta al aplicar los resultados?
- ≡ ¿Cuáles son los errores y desafíos más frecuentes en la fase de implementación?

El **capítulo 5** se centra en la **función de los actores externos**; se presentan los diversos roles que desempeñan y las oportunidades y desafíos que conlleva su labor. En él también se resumen los posibles ámbitos de ayuda que pueden abarcar los actores políticos y de desarrollo externos.

El **capítulo 6** analiza los **dilemas que suelen surgir en la práctica** de los diálogos nacionales. Se estudia su posible repercusión en la celebración del diálogo nacional y se ofrecen una serie de observaciones finales. Asimismo, el capítulo incluye los **parámetros clave** para completar un proceso de diálogo nacional fructífero.

## Conclusiones

## Parte II

### Estudios de caso

En esta sección se expone un conjunto de estudios de caso seleccionados y procesos semejantes desarrollados en todo el mundo, a modo de referencia.



Los capítulos de este Manual pueden leerse siguiendo el orden en que se presentan o como secciones independientes, en función de los intereses del lector. Las herramientas pertinentes para cada fase del proceso, así como los elementos gráficos, se incluyen en la sección temática correspondiente. Si se lee de principio a fin, el texto traza una panorámica exhaustiva de las etapas, desafíos y complejidades de este tipo de procesos. El Manual contiene un gran número de ejemplos que suelen recogerse en cuadros de texto y gráficos. La mayoría de ellos se basan en estudios detallados de casos completados expresamente para elaborar este Manual. Dichos estudios se incluyen en la Parte II, y sus fuentes se enumeran en el apartado de referencias pertinente. Con ánimo de facilitar la lectura, solo se mencionan las fechas concretas de los diálogos nacionales cuyos procesos no se tratan con detenimiento en la Parte II.

**La metodología** de elaboración del Manual se basa en un enfoque original de investigación participativa, fundamentado particularmente en la experiencia de las partes interesadas y de expertos que han intervenido directamente en diálogos nacionales. La Fundación Berghof, en colaboración con la Fundación Suiza para la Paz, ha consolidado su vasta experiencia en la prestación de apoyo a diálogos nacionales y otros procesos de transición a través de diferentes métodos. Entre ellos cabe destacar los casos de estudio exhaustivos relativos a Guatemala, el Líbano, Libia, Malí, Nepal, el Sudán y Túnez, que redactaron pequeños equipos de expertos y personas directamente involucradas en los procesos, principalmente de ámbito local, que participaron de modo directo en esos procesos. Algunos de ellos han sido denominados «diálogos nacionales» por quienes tomaron parte en ellos; otros no. La selección de los casos no se basó en la clasificación de los procesos como diálogos nacionales, sino en la existencia de características clave y aspectos interesantes que pueden facilitar el aprendizaje comparado sobre la cuestión. Para cada estudio de caso, la Fundación Berghof o la Fundación Suiza para la Paz organizaron visitas sobre el terreno que sirvieron para corroborar las conclusiones e incorporarlas a los procesos en curso. De ese modo, se propició una corriente bidireccional de información y se contribuyó al entorno marcadamente participativo del que se benefició en gran medida este Manual.

Los estudios de caso detallados se complementaron con estudios temáticos, un ejercicio de reseña exhaustiva de diálogos nacionales y otros procesos similares celebrados en diferentes regiones, la participación activa en consultas de expertos sobre diálogos nacionales e intercambios con el Grupo Asesor del proyecto. Se contó también con el apoyo de expertos internacionales, equipos técnicos y asesores especialistas de las Naciones Unidas integrados en el Grupo Asesor, quienes reflexionaron con espíritu crítico sobre el contenido del Manual a fin de cerciorarse de que se abordaban todas las cuestiones pertinentes.

# Capítulo 1

# Definición de «diálogo nacional»

## Índice

19	1.1	Diálogo nacional: ¿qué significa?
23	1.2	¿Cómo se estructura un diálogo nacional?
26	1.3	Los diálogos nacionales y otros mecanismos de transformación de conflictos
30	1.4	El diálogo nacional y el proceso constituyente

# 1 Definición de «diálogo nacional»

Este capítulo establece el marco conceptual del Manual. Todavía existen numerosos interrogantes abiertos y ambigüedades en relación con el concepto de diálogo nacional. Una gran parte de los conocimientos existentes se centran en casos concretos y tienen un carácter anecdótico. En el presente Manual se reúnen diversas líneas de práctica surgidas en respuesta a acontecimientos políticos observados en distintos lugares del mundo, desde África hasta Europa, Oriente Medio y África del Norte (MENA, por sus siglas en inglés), y América Latina. Como ejemplo reciente, los cambios vertiginosos que tuvieron lugar en la región de Oriente Medio y África del Norte, lo que suele conocerse como Primavera Árabe, reflejaron un cuestionamiento profundo de la legitimidad de las instituciones de gobierno de parte de una población cada vez más emancipada. Esta presión desde abajo ha dotado de protagonismo al discurso sobre la «inclusividad» y la «participación», y el diálogo nacional ha (re)surgido como formato adecuado en tales situaciones. Además, la creciente complejidad de los conflictos requiere formatos de diálogo que den cabida a un conjunto amplio de partes interesadas capaz de hacer frente a las causas pluridimensionales del conflicto.

Igualmente pertinentes para entender el auge de popularidad de los diálogos nacionales son las limitaciones de los planteamientos basados en la seguridad, que conllevaban intervenciones (militares) externas a gran escala en aras de la estabilidad política: Libia, la República Árabe Siria y el Iraq son buenos ejemplos. Así pues, en los últimos tiempos el peso de la resolución de conflictos ha pasado del plano internacional al nacional. Es más, los diálogos nacionales surgieron para dar respuesta al deseo de proteger la soberanía nacional, así como al escepticismo con que se observan en gran parte del mundo las intervenciones internacionales. Por ese motivo, ahora se hace más hincapié en las soluciones políticas con una apropiación nacional más sólida. En este contexto, las prácticas de diálogo nacional se presentan como un mecanismo viable de transformación de conflictos, capaz de incorporar las demandas de las partes interesadas nacionales e internacionales. De ahí que se haya recurrido a los diálogos nacionales —y también abusado de ellos— para alcanzar una infinidad de objetivos, desde preservar el *statu quo* (procesos de «lavado de cara») hasta poner en marcha un cambio real.

El capítulo comienza con una propuesta de definición de «diálogo nacional». A continuación se esboza el Marco de Diálogo Nacional, para lo que se recogen los principales elementos comunes de este tipo de procesos en todo el mundo. En tercer lugar, el capítulo trata de situar el diálogo nacional en un marco más amplio de mecanismos de transformación de conflictos y determina qué elementos lo distinguen de la negociación y la mediación. Por último, se analiza la relación entre el diálogo nacional y el proceso constituyente, examinando sus semejanzas y diferencias y delimitando los rasgos del diálogo nacional frente a otras herramientas.

## 1.1 Diálogo nacional: ¿qué significa?

La búsqueda de una definición de diálogo nacional obliga a considerar el contexto en que este se celebra. Es importante señalar que no se trata de un fenómeno novedoso ni confinado al Sur Global. Los diálogos nacionales están en su mayor parte vinculados a 4 corrientes históricas de transición política, de las cuales las 3 primeras pueden observarse desde la perspectiva más amplia de la «tercera ola de la democratización»<sup>1</sup>.

- ≡ En primer lugar, con miras a hacer frente a la agitación política causada por la caída del comunismo en Europa Oriental y Central en 1989, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, la República Democrática Alemana (Alemania Oriental) y Bulgaria organizaron una serie de mesas redondas que abrieron la política democrática a actores y agendas emergentes.
- ≡ En segundo lugar, el descontento generalizado ante la brecha cada vez mayor entre los ciudadanos y la élite gobernante de África, sumado a la concienciación relacionada con el bicentenario de la Revolución francesa, provocó que varios países francófonos del continente celebraran conferencias nacionales a principios de la década de 1990.
- ≡ En tercer lugar, en esa misma década muchos países de América Latina acometieron procesos constituyentes consensuados con ánimo de fortalecer la gobernanza participativa y el desarrollo. En esos procesos, en los que se alcanzaron acuerdos sobre determinados elementos constitucionales —por ejemplo, en Bolivia y Colombia—, se observan algunos rasgos fundamentales de los diálogos nacionales.
- ≡ En cuarto lugar, el auge actual del diálogo nacional está inextricablemente ligado a los sucesos de la Primavera Árabe en la región de Oriente Medio y África del Norte<sup>2</sup>. La propagación a lo largo de países limítrofes propició que se celebraran diálogos nacionales (o procesos parecidos) en Marruecos, Libia, Túnez, Egipto, el Sudán, el Líbano, Jordania, Bahrein y el Yemen, con resultados dispares.

## Diálogos nacionales en Oriente Medio y África del Norte



Gráfico 1.1: Diálogos nacionales y procesos similares en Oriente Medio y África del Norte

**Todos estos procesos tienen elementos en común.** Primero, utilizan el diálogo como herramienta para gestionar procesos de cambio complejos. Segundo, dan cabida a un conjunto amplio de partes interesadas nacionales y tratan una gama más amplia de temas que los acuerdos de las élites habituales en aquella época. A pesar de que cada proceso respondía a desafíos únicos, todos ellos prometían una transición hacia una política más inclusiva y participativa, al contrario de los pactos entre las élites. No obstante, como demuestran *Planta et al.* (2015), este cambio no puede asumirse *a priori*; para que el diálogo nacional sea inclusivo, esta premisa u objetivo ha de engarzarse activamente en cada paso del

*El diálogo nacional persigue «ampliar la participación en las transiciones políticas más allá de las élites políticas y militares».*

Papagianni (2014, 1)

proceso. En la práctica, «los instrumentos de cambio son vulnerables, del mismo modo que el conflicto» (cita de Siebert en Turtonen y Linnainmäki 2015, 7), con lo que resulta esencial explorar esta realidad de forma constructiva. Además, no existen prototipos, modelos o cajas de herramientas para diseñar procesos de diálogo nacional. La premisa de cada instrumento de transformación de conflictos y sus objetivos deben estar firmemente arraigados en el contexto donde pretenden promover el cambio.

**¿Cuándo y por qué tienen lugar los diálogos nacionales?** Los diálogos nacionales se impulsan para responder a situaciones diversas. Se celebran para hacer frente a crisis de envergadura nacional que repercuten en el conjunto de la sociedad. Puede tratarse de bloqueos políticos o institucionales graves. En tales situaciones, el diálogo persigue rebajar la tensión, alcanzar acuerdos políticos o incluso (re)establecer

Los diálogos nacionales sirven para dar respuesta a crisis de envergadura nacional.

un (nuevo) marco institucional, de manera que cumple una función de gestión de crisis. También se recurre al diálogo nacional en procesos de transición después de una guerra civil y tras las transiciones políticas, cuando las antiguas instituciones quedan deslegitimadas y se requieren mecanismos más

integrales. Al asumir esa función, el diálogo nacional fomenta la apropiación de un nuevo sistema (político, económico o social), con miras a crear instituciones nuevas y negociar un contrato social (revisado) entre el Estado y los ciudadanos. En tales situaciones, «[d]esarrollar procesos sociopolíticos que actúen como “contenedores” donde sea posible resolver las controversias de forma pacífica resulta esencial y constituye la base experiencial de cara a una reforma institucional más profunda y la construcción de la nación» (Barnes 2017, 7).

Se ponen en marcha en contextos de transición, cuando las viejas instituciones pierden su legitimidad y es necesario establecer un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad.

Para los efectos del presente Manual, el concepto de «diálogo nacional» se define de la forma siguiente:

---

Los diálogos nacionales son procesos políticos de apropiación nacional cuya finalidad consiste en generar consenso entre un gran número de partes interesadas en tiempos de crisis política profunda, en situaciones de posguerra o durante transiciones políticas de largo alcance.

---

**¿Qué objetivos persiguen los diálogos nacionales?** En función del contexto, los diálogos nacionales pueden usarse o irse desarrollando para cumplir objetivos diversos. Es posible que hagan hincapié en un conjunto más reducido de objetivos concretos o sustantivos (disposiciones de seguridad, reformas constitucionales, comisiones de la verdad, etc.) o, por el contrario, en procesos de cambio de base amplia que quizá conlleven la (re)construcción de un (nuevo) sistema político y el diseño de un (nuevo) contrato social. Es importante señalar que, aunque numerosos tipos de procesos pueden reflejar usos o categorías diferenciados de diálogo, este Manual distingue entre dos clases principales de diálogo nacional que se determinan a partir de la función que pretenden desempeñar:

## Diálogos nacionales como mecanismos de prevención y gestión de crisis

- ≡ Tarea más a corto plazo que se acomete estratégicamente como medio para resolver o prevenir estallidos de violencia armada
- ≡ Objetivos principales: superar bloqueos políticos y restablecer un mínimo consenso político mientras se negocian otras reformas y medidas conducentes al cambio
- ≡ Ejemplo destacado: Túnez
- ≡ Características fundamentales: mandatos más restringidos, suelen tener menor alcance y duración. Por lo general, su gestión resulta más sencilla porque participa un número de actores limitado, pero esto también puede ser reflejo de una estructura menos inclusiva que dificulte una aceptación social de base amplia de los cambios que se persiguen.

## Diálogos nacionales como mecanismos para lograr un cambio fundamental

- ≡ Proyectos con una trayectoria a más largo plazo que se conciben como medio para redefinir la relación entre el Estado y la sociedad o establecer un nuevo «contrato social»
- ≡ Objetivos principales: cambios institucionales y constitucionales profundos
- ≡ Ejemplo destacado: Yemen
- ≡ Características fundamentales: mandato amplio y habitualmente de mayor envergadura. Se intenta dar cabida a estratos más amplios de la sociedad y generar un apoyo generalizado. Se enfrentan a los desafíos que acarrea la gestión de procesos a gran escala.

La prevención o gestión de crisis y el cambio fundamental representan tipos ideales de diálogo nacional, pero en la práctica los procesos pueden mostrar rasgos de ambos. Asimismo, esta distinción debe considerarse flexible, dado que la función



de un proceso puede variar a lo largo de su ciclo de vida. Es posible que un proceso que nace como mecanismo provisional de gestión de una crisis acabe propiciando un cambio de largo alcance. En cualquier caso, la distinción entre estos dos tipos principales nos permite delimitar su adecuación a cada contexto y sus ventajas funcionales, lo que redundará en beneficio de la eficacia del diseño.

Gráfico 1.2: Funciones y objetivos de los diálogos nacionales



Que un proceso actúe esencialmente como mecanismo de gestión de conflictos o, por el contrario, como impulsor de un cambio fundamental también depende del mandato inicial negociado entre las partes interesadas principales. Como sucede con frecuencia en los conflictos asimétricos, es probable que las élites gobernantes prefieran que el diálogo tenga un objetivo reducido, lo que se corresponde con el primer tipo de diálogo nacional (prevención o gestión de crisis); mientras que los grupos opositores quizá se decanten por el segundo tipo (cambio fundamental), pues ansían una transformación más profunda del orden institucional y el sistema de gobernanza.

## 1.2 ¿Cómo se estructura un diálogo nacional?

**Los diálogos nacionales superan tres fases sucesivas, a saber:** preparación, proceso e implementación. En cada una de ellas, las funciones pertinentes han de integrarse en un modelo institucional que se conoce como Marco de Diálogo Nacional. Una vez que se acuerdan los objetivos del diálogo nacional, la siguiente tarea consiste en plasmarlos en sus instituciones y procedimientos correspondientes. Todas las decisiones deben fundamentarse en un conjunto de consideraciones y requisitos técnicos, gerenciales y competenciales o políticos. No existe nada parecido a un formato válido para todos los casos o «correcto», sino múltiples opciones útiles para afrontar los desafíos y dilemas. Como las piezas de un engranaje, cada decisión sobre el diseño del proceso orienta el funcionamiento general del sistema. Por tanto, todos los aspectos merecen una atención plena, un análisis estratégico y una evaluación cabal, de manera que puedan tomarse decisiones fundamentadas que tengan en cuenta los riesgos y las oportunidades y se basen en análisis acertados del conflicto.

**Las fases del diálogo nacional:** todos los procesos comienzan con una fase de preparación. A veces se diferencia entre una etapa de exploración y otra de preparación, si bien en la práctica esta distinción resulta normalmente poco significativa. Para poner en marcha un diálogo nacional es imprescindible efectuar un análisis exhaustivo del conflicto, determinar los hechos, fijar las voluntades y posiciones políticas y recabar apoyos. Una vez que se haya generado suficiente voluntad o impulso político, un anuncio público oficial dará paso a los preparativos oficiales, de los que se encargarán normalmente organismos creados expresamente con ese fin. La fase de preparación puede prolongarse tanto como el proceso oficial o incluso más, y con frecuencia constituye un miniproceso de negociación en sí mismo. Después de que se hayan negociado todos los parámetros —y, a ser posible, se haya alcanzado un consenso sobre los procedimientos—, comienza la fase del proceso. Cuando se logra un resultado, empieza la fase de implementación. En aras de la claridad, este Manual distingue estas fases y dedica un capítulo a cada una de ellas. En la práctica, sin embargo, la transición de una fase a otra suele ser fluida, no lineal, y con frecuencia se interrumpe y se reanuda.

## Marco de Diálogo Nacional

### FASE DE PREPARACIÓN

En los preparativos iniciales pueden participar iniciativas oficiales o extraoficiales que tanteen las posiciones políticas.

*Comité de Contacto (Yemen)*

#### COMISIÓN PREPARATORIA

Principal órgano responsable de preparar el proceso. Define o decide:

- ≡ el objetivo y la agenda;
- ≡ la estructura del proceso;
- ≡ los criterios de composición y los procedimientos de selección de los participantes;
- ≡ la elección de la presidencia;
- ≡ los procedimientos de toma de decisiones;
- ≡ las estructuras de apoyo; y
- ≡ las cuestiones relacionadas con la logística, el financiamiento y la seguridad.

*Comisión Preparatoria (República Centroafricana),  
Comité de Redacción (Afganistán),  
Comité Preparatorio (Benín),  
Alta Comisión Preparatoria (Iraq),  
Reunión Consultiva (Sudán),  
Reunión Preparatoria (Polonia)*

### FASE DEL PROCESO

#### COMITÉ DE CONCERTACIÓN

Órgano encargado de resolver cuestiones pendientes y controvertidas. Actúa como mecanismo de desbloqueo. En ocasiones asumen esta función otros órganos o estructuras extraoficiales.

*Comité de Revisión (Bahrein),  
Comité de Concertación (Yemen),  
Comité de Reconciliación (Afganistán)*

#### SECRETARÍA

Apoyo técnico al proceso, incluida su administración, documentación y gestión económica. Puede ocuparse de informar y consultar a la ciudadanía.

*Secretaría (Afganistán, Yemen),  
Comité Técnico de Organización y Secretaría Técnica (República Centroafricana),  
Agencia Presidencial (Colombia),  
Secretaría de Paz (Nepal)*

### **PRESÍDIUM**

Órgano de supervisión que gestiona, preside y coordina el proceso\*.

*Presídium (Benin, Malí), Dirección (Afganistán), Presidencia (Bolivia, Colombia), Comité Superior de Coordinación (Sudán), Presidencia (Yemen)*

\*En procesos menos formalizados, el presidente o facilitador puede asumir esta función, como hizo el Cuarteto en Túnez

### **PLENO**

Foro central de discusión que da cabida a todos los participantes directos en el proceso. Actúa como órgano principal de adopción de decisiones.

*Asamblea General (Afganistán), Comité General (Bahrein), Pleno (Iraq), Asamblea Plenaria (Malí), Mesa Redonda Plenaria (Polonia)*

### **GRUPOS DE TRABAJO**

Foros más reducidos dedicados a temas concretos.

*Grupos de Trabajo (Afganistán, Yemen), Equipos de Trabajo (Bahrein), Comisiones de Trabajo (Benin, Bolivia), Grupos Temáticos (República Centroafricana), Comisiones de Trabajo (Guatemala), Mesa Principal y Subcomisiones (Polonia), Comités (Sudán), Comités Técnicos (Sudáfrica)*

## **IMPLEMENTACIÓN**

La experiencia del proceso puede propiciar una serie de resultados intangibles; por ejemplo, cambios en las actitudes y relaciones o una mayor conciencia o conocimiento de la ciudadanía sobre cuestiones fundamentales.

### **RESULTADOS**

- ▬ Cambio político
- ▬ Cambio constitucional
- ▬ Normativa sobre los derechos humanos
- ▬ Transición del sector de la seguridad
- ▬ Reforma social y económica
- ▬ Mecanismo de memoria histórica y de justicia transicional

### **Infraestructura para la implementación**

### **Garantías y mecanismos de monitoreo**

### **Foros de diálogo de seguimiento**

**Marco institucional y estructura de los diálogos nacionales:** cada diálogo nacional cuenta con una estructura propia en función de las necesidades sumamente específicas del contexto y del objetivo de cada proceso. No obstante, se aprecian ciertas semejanzas. Esta estructura suele responder a un conjunto principal de funciones: preparar el proceso, supervisarlos, brindar apoyo técnico, facilitar una toma de decisiones de base amplia o representativa y generar aportaciones temáticas sustanciales, normalmente a través de grupos de trabajo y subcomités. A menudo, en la estructura general también se integran mecanismos de desbloqueo y redes de seguridad, así como órganos de investigación que pueden ponerse en marcha en una etapa temprana de la fase de preparación. Es lo que denominamos la estructura de apoyo del diálogo nacional.

### 1.3 Los diálogos nacionales y otros mecanismos de transformación de conflictos

Los diálogos nacionales son tan solo una de las maneras de hacer frente a las crisis políticas y los conflictos violentos. Los procesos de cambio, ya se trate de procesos de paz, transiciones políticas o procesos encaminados a prevenir o gestionar una crisis política, suelen incorporar distintos métodos y mecanismos, incluidas la mediación y la negociación. Si bien la distinción ya es flexible en el plano teórico, en la práctica existen numerosos solapamientos. En cualquier caso, cada uno cuenta con características y matices que permiten diferenciar los mecanismos. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de negociación, mediación y diálogo nacional? La capacidad de los actores internos y externos para ofrecer una respuesta eficaz a las situaciones de conflicto se ve con demasiada frecuencia «dificultada por el desconocimiento de los méritos relativos de cada método» (Bercovitch y Jackson 2001, 14). Así pues, conocer con claridad los beneficios y deficiencias de cada método —la negociación, la mediación y el diálogo nacional— permite a las partes interesadas de un conflicto y a los practicantes elegir el mecanismo más apropiado para cada contexto.

Con ese fin, en el gráfico 1.3 de la página siguiente se describen estos mecanismos, y sus características y matices más importantes.

En la práctica, todas las soluciones sostenibles probablemente requieran una combinación de métodos y procesos. No es extraño que un proceso prepare el terreno para los demás. Por ejemplo, puede celebrarse un diálogo nacional antes o después de un proceso de paz negociado o mediado, o también de forma paralela a un proceso de mediación. Este proceso paralelo posibilita la celebración de consultas a sectores amplios de la sociedad mientras el proceso de mediación está en curso. Incluso en un único diálogo nacional, el *modus operandi* puede alternar varios métodos de manera sustancial. Debido al bajo nivel de confianza, la mediación externa puede resultar crucial durante la fase de preparación. Del mismo modo, cuando es preciso tomar decisiones políticas clave, los principales interesados pueden retomar las

negociaciones a puerta cerrada. Por tanto, es probable que en un solo diálogo nacional se recurra a diversos mecanismos para afrontar contextos específicos.



La negociación puede definirse en términos generales como un proceso mediante el que los Estados u otros actores se relacionan de manera directa, sin ayuda de terceros, para intercambiar propuestas con ánimo de alcanzar un acuerdo acerca de un asunto de interés o sobre el modo de avanzar en el contexto de una controversia o conflicto<sup>3</sup>. **Incluye a las principales partes en el conflicto.** Puede tener lugar en todos los niveles de la sociedad. **Ninguna tercera parte** ejerce de facilitadora en el proceso de negociación.

**Los diálogos nacionales son procesos políticos de apropiación nacional cuya finalidad consiste en generar consenso entre un gran número de partes interesadas nacionales en tiempos de crisis política profunda, en situaciones de posguerra o durante transiciones políticas de largo alcance.**

**Dan cabida a un conjunto amplio de partes interesadas nacionales, incluidas las partes principales en el conflicto.** La parte primordial del proceso se desarrolla en el Nivel 1, si bien implica a participantes de todos los niveles. Suelen **organizarse y presidirse** a nivel nacional. Los actores externos se centran en las funciones de apoyo.

«La mediación es un proceso por el que un tercero presta ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolas a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables»<sup>4</sup>.

**Incluye a las principales partes en el conflicto** y vela por que los puntos de vista y las necesidades de otras partes interesadas se integren en el proceso a través de diversos modos de participación. La mediación adopta formas diversas en distintos niveles de la sociedad (Niveles 1 a 3). **Participación activa de terceros** como facilitadores o mediadores. La imparcialidad suele señalarse como principio rector fundamental. Su grado de participación varía en función del enfoque de mediación utilizado.

Gráfico 1.3: Negociación, mediación y diálogo nacional: características y diferencias principales

## Los factores contextuales

determinan cuál es el proceso más apropiado

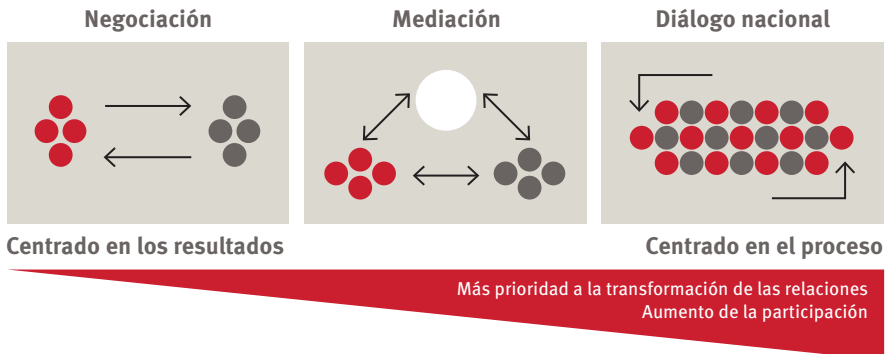
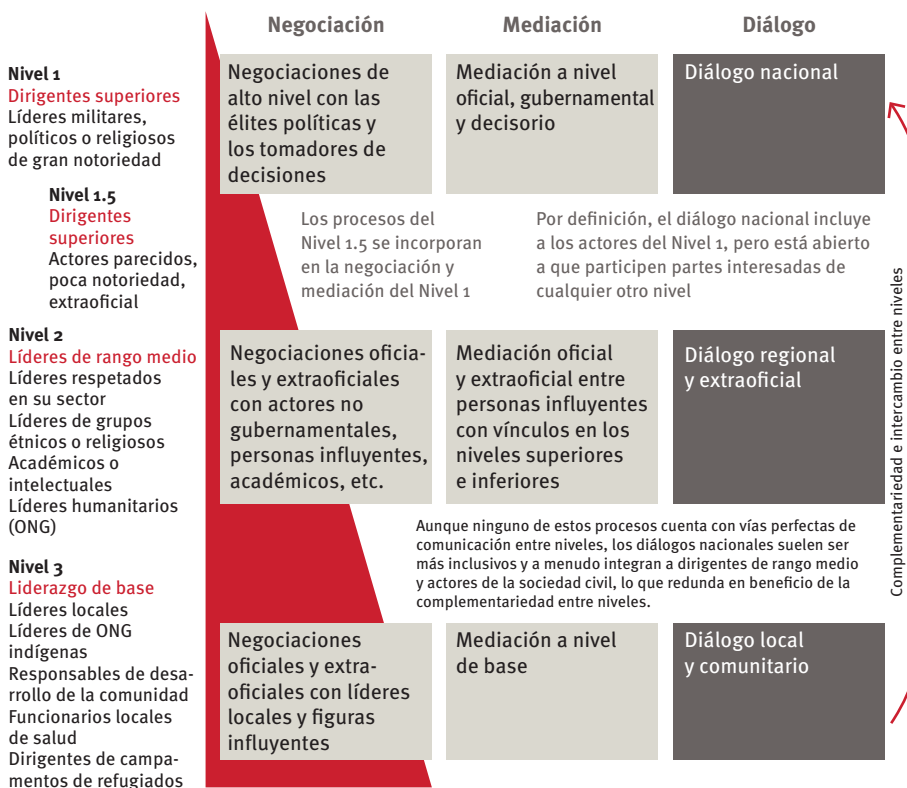


Gráfico 1.4: Configuración y prioridades de la negociación, la mediación y el diálogo nacional

## Los diálogos nacionales ponen en contacto a distintos estratos de la sociedad.

Cada mecanismo se dirige e incorpora a diferentes estratos sociales que suelen denominarse «niveles». El Nivel 1 hace referencia a la participación de los líderes políticos y militares de un país, incluidos los de los principales grupos (armados) de la oposición. La participación menos pública o notoria en discusiones de alto nivel de interlocutores influyentes (o de dirigentes oficiales en espacios y capacidades extraoficiales) se enmarca en el Nivel 1.5. Estos últimos a menudo desempeñan un papel decisivo en los procesos de cambio: al poder participar en conversaciones de perfil más bajo, generalmente gozan de mayor libertad para explorar ideas, preparar el terreno, generar alternativas y mantener abiertas las vías de comunicación si estas se interrumpen en el Nivel 1, el oficial.

## Comparación entre negociación, mediación y diálogo en cada nivel



Basado en el modelo de niveles de Lederach, Lederach (1997)

Gráfico 1.5: Comparación entre negociación, mediación y diálogo en cada nivel

El Nivel 2 corresponde a las discusiones entre actores sociales importantes que disponen de vías de comunicación «ascendentes» con los actores del Nivel 1 y, al mismo tiempo, ejercen una influencia «descendente» sobre el nivel de base. Entre los actores del Nivel 2 se encuentran los líderes religiosos, los intelectuales y los dirigentes de rango medio. Los actores de base, tales como los líderes locales, los líderes de organizaciones no gubernamentales (ONG) indígenas o los responsables del desarrollo de la comunidad constituyen un tercer estrato denominado Nivel 3.

Los procesos de negociación, diálogo y mediación pueden tener lugar en uno o varios niveles. Uno de los desafíos prácticos consiste en vincular los distintos niveles, un aspecto importante porque es preciso que las decisiones que se adoptan en el Nivel 1 arraiguen en la sociedad. También es importante que los procesos oficiales respondan a las demandas de los movimientos sociales y otros actores del cambio. Uno de los principales puntos fuertes de los diálogos nacionales es que dan cabida a los líderes de los tres niveles en un único proceso. De ese modo, posibilitan que las élites y otros estratos sociales interactúen y forjen relaciones.

**Los diálogos nacionales son procesos organizados y facilitados de manera autónoma por los actores nacionales.** Como se ha señalado anteriormente, en ellos las terceras partes externas desempeñan una función diferente que en la mediación. Las negociaciones, por definición, discurren sin participación directa de terceros. En la mediación suelen tomar parte actores internacionales o nacionales que actúan como terceros. Por su parte, los diálogos nacionales los organizan y facilitan terceras partes internas (a menudo «mediadores internos») u otros actores nacionales, y habitualmente se cuenta con una estructura elaborada que ayuda a presidir y supervisar el proceso (→ 3.2). Resultan especialmente adecuados en entornos donde existe un elevado grado de escepticismo hacia los actores externos. En la práctica, estos han contribuido frecuentemente a los diálogos nacionales en diversas funciones y fases (→ capítulo 5 sobre los actores externos). Sin embargo, el principio de organización autónoma implica que son las partes interesadas nacionales quienes asumen el mando con respecto al diseño, la organización y la dirección de los diálogos nacionales.

**Los diálogos nacionales están orientados a los procesos.** Es habitual que en la negociación y la mediación se prioricen los resultados y los acuerdos. La negociación, especialmente, se centra en «bienes o derechos que puedan dividirse, compartirse o definirse de manera tangible» (Saunders 2001, 85). Aunque los resultados tangibles también son relevantes en los diálogos nacionales, el proceso que propicia su consecución es su característica definitoria. Los diálogos nacionales son espacios de toma de decisiones consensuadas en los que el diálogo y la generación de confianza asumen el protagonismo. Esto no quiere decir que las partes renuncien a ver satisfechos sus intereses, pero la búsqueda del consenso puede resultar una experiencia enriquecedora para las partes del conflicto. Poner el énfasis en el consenso prepara el terreno para cambiar las relaciones e impulsar una participación más colaborativa y el respeto mutuo.

**Los diálogos nacionales son procesos participativos de base amplia.** Dan cabida a una gama más amplia de actores del conjunto de la sociedad. La inclusividad también tiene importancia en la mediación, pero en términos generales los diálogos nacionales son capaces de integrar a un conjunto más amplio y numeroso de actores. No existe un tamaño estándar o ideal para los grupos de diálogo: pueden ser pequeños, como las mesas redondas de entre 12 y 55 participantes de Europa Oriental y Central; medianos, como en el Yemen, donde participaron 565 personas; o grandes, como la Loya Jirga de emergencia del Afganistán, que contó con al menos 1.600 participantes.

## 1.4 El diálogo nacional y el proceso constituyente<sup>5</sup>

Desde el fin de la Guerra Fría, el proceso constituyente forma parte de la agenda internacional para la construcción de la paz encaminada a reconstruir las sociedades después de situaciones de violencia armada<sup>6</sup>. Las expectativas de tales procesos han cambiado: antes eran actividades que dictaban las élites políticas; ahora, ejercicios democráticos con una participación amplia<sup>7</sup>. A pesar de que los diálogos nacionales y los procesos constituyentes comparten algunos rasgos, es importante señalar sus diferencias. La más importante es que los procesos de diálogo nacional son más amplios que los constituyentes en cuanto a objetivos y resultados. En este sentido, hay que evitar la idea simplista de que los diálogos nacionales son básicamente lo mismo que los procesos constituyentes, o viceversa<sup>8</sup>.

### Entender el proceso constituyente

El proceso constituyente puede considerarse un proceso clave para la democratización, la construcción del Estado y la construcción de la paz. Las constituciones facilitan la estructura general en torno a la que se forman las instituciones de gobernanza. Reformar la constitución o redactar una nueva puede ayudar a esbozar el ideal social de cambio sociopolítico, consolidar las necesidades e intereses de distintos grupos sociales, definir los principios fundamentales de la reconstrucción del Estado y restablecer los cimientos de la legitimidad estatal durante las transiciones políticas y de gobernanza. Cabe considerar que el proceso constituyente abarca más aspectos que la mera redacción de una constitución. Por lo general, comienza con la demanda de una reforma constitucional y prosigue con la fase de redacción propiamente dicha, la participación ciudadana y la implementación<sup>9</sup>. Así pues, el proceso constituyente es intrínsecamente abierto, como se aprecia en el gráfico a continuación.

*«Los procesos constituyentes posteriores a un conflicto (y las transiciones) ofrecen la oportunidad de crear un ideal de futuro común para un Estado y de trazar la hoja de ruta que conduce hasta él».*

Samuels (2006, 664)





Gráfico 1.6: Fases del proceso constituyente

### Vinculación entre los procesos constituyentes y los diálogos nacionales

Desde el fin de la Guerra Fría se aprecia una tendencia en favor de la participación e inclusión de los ciudadanos en procesos constituyentes. En el Afganistán, Albania, Kenya, Nicaragua y Sudáfrica, por ejemplo, el uso generalizado de consultas públicas ha propiciado procesos constituyentes que se asemejan mucho a diálogos nacionales<sup>10</sup>. Esos procesos han respaldado, imitado o contenido elementos de los diálogos nacionales, y los procesos de diálogo nacional, a su vez, han facilitado los procesos constituyentes o los han precedido. Los diálogos nacionales se han ido convirtiendo en un modo de reformar los marcos constitucionales que contribuyen a conflictos violentos, por ejemplo al funcionar como foros conducentes a un cambio constitucional.

No obstante, dado que los diálogos nacionales suelen ser mecanismos extraconstitucionales, vincularlos a los órganos constitucionales vigentes o de transición es complicado<sup>11</sup>. Sin embargo, resultan adecuados para forjar, de maneras que los mecanismos constitucionales vigentes no permiten, determinadas relaciones con actores que no están representados en las estructuras oficiales ni

por ellas. Pueden generar el entorno político y social propicio para legitimar el proceso constituyente y establecer un marco procedimental o sustantivo (o ambos) con miras a una futura constitución. Por otra parte, los procesos constituyentes pueden fortalecer los diálogos nacionales afianzando sus ideales (o acuerdos) en un texto constitucional. Es esencial tener en cuenta este respaldo mutuo cuando se pone en marcha uno u otro proceso.

Como se explica anteriormente, la agenda y el alcance de los diálogos nacionales son mucho más amplios que los de los procesos constituyentes. Al mismo tiempo, cuantos más rasgos propios de un diálogo nacional —liderazgo nacional, transparencia, participación e inclusividad— presente un proceso constituyente, más probabilidades habrá de que sea sostenible. En este sentido, la amplitud del diálogo nacional, en cuanto a la inclusión de un conjunto vasto de actores y temas, constituye un estímulo muy útil a la hora de que las partes interesadas negocien los principios constitucionales. Asimismo, ayuda a determinar el grado de compromiso de estas con el proceso constituyente y fomenta una cultura política basada en la consulta y la cooperación multipartidista.

En un sentido más general, un diálogo nacional sólido que acometa cuestiones políticas, económicas y sociales puede contribuir a crear las condiciones previas necesarias para llevar a cabo un proceso constituyente sostenible (Sudáfrica, Túnez, Benin). La deliberación en el marco de un diálogo nacional posibilita acuerdos sobre las causas de fondo de los problemas sociales y el modo de resolverlas. En el proceso de diálogo nacional pueden abordarse de manera directa aspectos procedimentales y sustantivos del proceso constituyente; por ejemplo, al definir el proceso de elaboración de la constitución o negociar aspectos concretos de esta. El modo de funcionamiento de los diálogos nacionales permite incorporar prácticas que facilitan la toma de decisiones sobre la constitución (Sudáfrica, Benin) o contribuyen a superar estancamientos en el proceso constituyente (Túnez, Bolivia). Durante el proceso constituyente, con frecuencia es primordial que los principales interesados dialoguen para resolver problemas políticos subyacentes que bloquean el proceso (Túnez).

A pesar de sus numerosos solapamientos y complementariedades, es importante conocer las diferencias entre el diálogo nacional y el proceso constituyente. Los procesos constituyentes suelen desarrollarse en el marco de instituciones y procesos estatales consolidados, y se fundamentan en una agenda que se circunscribe a la elaboración de la constitución. Además, al contrario que la mayoría de los diálogos nacionales, los procesos constituyentes tienen como resultado decisiones vinculantes sobre una propuesta de constitución o reforma.

## La reforma constitucional dentro y fuera del diálogo nacional: la importancia de la legitimidad

La capacidad del diálogo nacional para impulsar una reforma constitucional real depende de la legitimidad del proceso. Si se deja al margen a partes interesadas importantes o existe la impresión de que el Gobierno se sirve del proceso para lograr objetivos políticos a corto plazo, es probable que las propuestas de reforma constitucional no prosperen. Lo mismo sucede cuando en el diálogo nacional se plantean programas de reforma constitucional poco realistas que resultan difíciles de poner en práctica. Otros obstáculos son la falta de aceptación por parte de las élites políticas y el distanciamiento de las realidades políticas. En el Yemen, por ejemplo, el acuerdo sobre el federalismo negociado entre los norteños, los sureños y representantes de los huzíes fue aprobado en el Diálogo Nacional Inclusivo. No obstante, el proceso estaba desligado de las realidades políticas del país y apenas prosperó. El éxito del proceso que concluyó en Sudáfrica en 1996 se debió en gran medida al acuerdo alcanzado entre las élites. Es más, los procesos de diálogo nacional y constituyentes que transcurren en paralelo pero no están vinculados tienen muchas probabilidades de fracasar. En Libia, por ejemplo, se eligió hace unos años un comité de redacción constitucional. En los últimos años, los libios también han intentado varias veces poner en marcha un diálogo nacional. El solapamiento resultó evidente: el diálogo nacional debía contribuir a la redacción de una nueva constitución, pero no se previeron mecanismos para que los procesos se complementaran mutuamente y se pudieran desechar las percepciones opuestas entre sí sobre el futuro constitucional del país.

Un proceso constituyente establecido de conformidad con la legislación y concebido para dar cabida a las élites influyentes y la sociedad civil puede garantizar la legitimidad jurídica. Esta, a su vez, puede lograr que el proceso tenga más probabilidades que un diálogo nacional de cumplir las expectativas de un proceso democrático y lo que suele considerarse una representación justa. Por su parte, los diálogos nacionales pueden servir para corregir la constitución o elaborar constituciones de transición o provisionales viables (Polonia, Sudáfrica), que con frecuencia tienen el propósito de tender un puente entre un régimen ilegítimo y otro más legítimo. A pesar de que su proceso de aprobación es poco ortodoxo, dado su carácter extraconstitucional, hay más posibilidades de que se consideren aceptables, pues se trata de textos provisionales.

## Lecciones de los procesos constituyentes (para los diálogos nacionales)

Las ideas que se exponen a continuación sobre los procesos constituyentes pueden ser de utilidad en los diálogos nacionales.

**1. Los procesos constituyentes dependen en gran medida del contexto y no resultan fácilmente transferibles.** Los procesos constituyentes deben adaptarse a las necesidades de su contexto jurídico-político y tener en cuenta las peculiaridades de cada comunidad. Además de las demandas políticas inmediatas, la tradición jurídica y política de cada jurisdicción condiciona qué funciona y qué no. Estos factores son también de aplicación, en su mayor parte, a los diálogos nacionales. Tenemos un buen ejemplo en el proceso constituyente desarrollado en Zimbabwe entre 2008 y 2012, el cual se basó en gran medida en el altamente satisfactorio proceso sudafricano. Sin embargo, en parte debido a que una de las partes no estaba realmente comprometida con la reforma y pudo recurrir a la fuerza para influir en las respuestas de los ciudadanos, el proceso evolucionó de forma muy distinta al que lo precedió en Sudáfrica. De igual modo, el modelo de la mesa redonda se reprodujo en distintos países de Europa Oriental, pero no resultó tan eficaz como en Polonia.

**2. Programación, secuenciación y oportunidad.** Tanto los diálogos como los procesos constituyentes prematuros presentan pocas probabilidades de éxito. Es habitual que se ejerza una presión notable en favor de la aprobación de una nueva constitución, como en el Iraq o el Yemen. No obstante, no es recomendable iniciar un proceso constituyente si no se dan las condiciones para alcanzar un acuerdo constitucional estable. En tales situaciones, una constitución provisional puede subsanar las posibles carencias. Los diálogos nacionales tampoco resultan adecuados en cualquier circunstancia. Para que se tome en serio el diálogo y los participantes respeten sus resultados (y los compromisos que asuman), suele ser preciso que las partes demuestren sus intenciones de manera concreta y por anticipado. Ese tipo de medidas encaminadas a generar confianza precedieron el proceso de diálogo en Sudáfrica. En el Yemen, el comité preparatorio de la Conferencia de Diálogo Nacional decidió que no debía iniciarse el diálogo hasta que el Gobierno se ocupara de 20 puntos. El Presidente accedió, pero la mayoría de los puntos quedaron sin resolver, lo que contribuyó al fracaso político de la transición.

**3. Rebajar la ambición y no fijar políticas.** El exceso de ambición resulta problemático tanto para las constituciones como para las propuestas de diálogo nacional. Las constituciones del Brasil y el Ecuador, por ejemplo, son textos constitucionales demasiado ambiciosos que plantean demandas poco realistas al Gobierno. Asimismo, existe el riesgo de que los diálogos nacionales generen expectativas que, al no verse satisfechas, provoquen escepticismo y disensiones.

**4. Favorecer la legitimidad y hacer partícipe a la sociedad civil.** Existe un amplio consenso sobre los beneficios que la participación de la sociedad civil procura al proceso constituyente: una participación pública adecuada aporta legitimidad al proceso y a sus resultados. Un planteamiento similar se está aplicando paulatinamente a los diálogos nacionales. La importancia de mantener un contacto apropiado con los ciudadanos y desarrollar medios que posibiliten su participación suele reconocerse en los diálogos amplios, pero no se asume con tanta frecuencia en las cumbres de menor envergadura en que se negocian acuerdos políticos. Es cierto que ni en los procesos constituyentes ni en los diálogos políticos resulta posible negociar ciertos asuntos a la luz pública; sin embargo, un mayor grado de apertura e inclusividad puede propiciar resultados más duraderos.

**5. Conocer y canalizar de manera constructiva los intereses propios.** Ningún diálogo ni proceso constituyente puede impedir que los participantes persigan sus propios intereses; lo importante es descubrir cómo lograr que trabajen en aras del bien común. Uno de los factores importantes en este sentido es el diseño del foro donde se elaborará la constitución. Por ejemplo, si un órgano legislativo se ocupa de redactar la constitución, es probable que esta atribuya competencias notables al poder legislativo. Cabe aplicar el mismo razonamiento a los diálogos, como se refleja en la presión cada vez mayor para que los diálogos sean más inclusivos, a fin de que las élites rivales no puedan alcanzar acuerdos que atiendan exclusivamente a sus propios intereses.

- 1 Huntington (1991) señala que a partir de la revolución de Portugal de 1974 se ha producido una tercera ola de democratización —una tendencia mundial que se ha hecho notar en más de 60 países de Europa, América Latina, Asia y África que están experimentando algún tipo de transición democrática—.
- 2 Partiendo de Huntington, hay quien considera la Primavera Árabe una cuarta ola de democratización; véase Howard y Hussain (2013).
- 3 Definición basada en Bercovitch y Jackson (2001, 25-26).
- 4 Definición tomada de las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz (2012, 4).
- 5 Este apartado se basa en el estudio de Murray (2017), encargado para la elaboración del Manual.
- 6 «En un año cualquiera [...] se sustituyen 4 o 5 constituciones, se reforman entre 10 y 15, y se examinan alrededor de 20 propuestas de revisión» (Ginsburg, Elkins y Blount 2009, 202).
- 7 «Desde Nicaragua en la década de 1980 hasta Sudáfrica en la de 1990, Timor Oriental en la década de 2000 e Islandia a principios de la década de 2010, los responsables de la elaboración de las constituciones se han dirigido a millones de ciudadanos con el propósito de redactar cartas nacionales que gozaran de la mayor legitimidad y apropiación nacional posibles y plasmaran verdaderamente las necesidades y aspiraciones de la población» (Gluck y Ballou 2014).

- 
- 8 Sobre esta cuestión, véase Hart (2001) o Samuels (2006).
  - 9 Existen diversos puntos de vista sobre el alcance del proceso constituyente. Por ejemplo, USIP (2011) emplea el término más amplio de «construcción constitucional», que se refiere a la elaboración e implementación de una constitución y puede abarcar acuerdos de paz, leyes e instituciones de nueva planta, y educación cívica. El manual de Interpeace *Constitution-Making and Reform* (Brandt *et al.* 2011) considera que la reforma constitucional y la implementación quedan al margen del proceso constituyente. En cualquier caso, constituye un recurso fundamental, pues en él se comentan exhaustivamente los riesgos, oportunidades y opciones de cada fase del proceso constituyente.
  - 10 Sobre esta cuestión, véase Gluck y Ballou (2014, 2).
  - 11 Una de las pocas excepciones la hallamos en Rwanda: «El diálogo nacional también se ha convertido en un elemento fijo del calendario político del país. El artículo 168 de la Constitución de Rwanda de 2003 establece el Consejo Nacional de Diálogo» (Murray 2014, 12). Asimismo, en 2013, los diálogos nacionales de Egipto, Bahrein, el Líbano, el Yemen y Túnez abordaron expresamente el cambio constitucional.

## Capítulo 2



# Fase de preparación: planificación y preparación del diálogo nacional

## Índice

41	2.1	Preparar el terreno
42	2.2	Poner en marcha el proceso
46	2.3	Recibir y establecer el mandato
56	2.4	Preparar el proceso y a la población
63	2.5	Generar confianza
65	2.6	Consideraciones clave sobre la fase de preparación

*«Hay que ser conscientes de que la etapa de exploración forma ya parte del proceso de diálogo. Las preguntas que se hacen, las personas con las que se conversa (en qué orden y en qué lugar se abordan), las expectativas que se generan en torno a un futuro diálogo, todo tiene algún tipo de repercusión sobre la situación. Es importante tener esto en mente a medida que se avanza en la etapa de exploración, a fin de contribuir a crear o fortalecer las condiciones para una implementación fructífera del diálogo, generando confianza y credibilidad desde el inicio».*

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013)

Este capítulo se dedica a la fase de preparación de los diálogos nacionales, en la que se establece el marco que regula el proceso posterior. En primer lugar, se describen las etapas principales de la fase de preparación; posteriormente, se comentan varias opciones de diseño; y, por último, se ofrecen otras consideraciones clave.

A menudo la fase de preparación es básicamente un miniproceso de negociación en sí misma. Es el momento en que se negocian marcos favorables para el proceso, así como

**Durante la fase de preparación es necesario consensuar los objetivos fundamentales, entre otros<sup>1</sup>:**

1. Prevenir o poner fin al conflicto violento
2. Restablecer las relaciones entre el Estado y la sociedad
3. Reconstruir el sistema político y la infraestructura después de la guerra

Los detalles prácticos se discutirán en el proceso de diálogo nacional propiamente dicho.

la relación entre las partes que, finalmente, serán quienes decidan si es factible afrontar el conflicto a través de medios pacíficos, políticos y basados en el diálogo. Los aspectos técnicos relacionados con esta fase son importantes e inciden en el proceso posterior. No obstante, esta fase consiste ante todo en un proceso de negociación política.

Antes de poner en marcha el diálogo nacional es preciso desarrollar el proceso preparatorio, a menudo con una infraestructura institucional *ad hoc*. El mismo procedimiento

debe aplicarse a los órganos preparatorios. Solo una vez hecho esto podrán determinarse los detalles del propio proceso. ¿Cuál es el formato más adecuado para preparar un diálogo nacional? ¿Qué opiniones resultan pertinentes? ¿Cuáles deben ser las atribuciones de esos órganos? ¿Quién debe participar en el proceso? ¿Quién debería tomar las decisiones en última instancia? La elección del formato preparatorio la determinan principalmente el objetivo del proceso, los recursos disponibles y los intereses de las principales partes interesadas.

Para superar esta fase se requiere una hábil labor de facilitación. Al final deberían surgir un consenso de trabajo sobre el objetivo central del diálogo nacional y una serie de principios clave.

## 2.1 Preparar el terreno

Los mediadores internos suelen desempeñar una función relevante en esta fase: aprovechan los momentos propicios para el cambio, tienden puentes entre las partes y desarrollan capacidades en materia de diálogo y generación de consenso (→ 3.2 *Elegir a un organizador*). Factores externos como los acontecimientos en la región o la presión o los incentivos de la comunidad internacional pueden impulsar y acelerar estos procesos.

Uno de los aspectos más importantes en esta fase es que los miembros de los comités preparatorios adquieran un conocimiento más profundo de la situación y los actores implicados y preparen el terreno. Esos son algunos objetivos de las etapas que se enumeran en el gráfico 2.1.



Gráfico 2.1: Etapas esenciales en la preparación de un diálogo nacional

## 2.2 Poner en marcha el proceso

Diversos actores y foros pueden poner en marcha un diálogo nacional. A menudo, quienes exigen el proceso en un primer momento no son quienes establecen su mandato. Los procesos de la región de Oriente Medio y África del Norte que surgieron de las demandas de la población que se manifestó en las calles fueron asumidos por actores nacionales (Túnez) o internacionales (Yemen) y, posteriormente, anunciados oficialmente por los Gobiernos respectivos. Así pues, el impulso de cambio puede nacer de la insurrección popular y dar paso a mandatos oficiales. Estos pueden proceder de diversos grupos de actores, como se aprecia en el cuadro de texto a continuación:

### Emisor del mandato

### Ejemplos y reacciones

**Actores o iniciativas internacionales o regionales** (en colaboración con actores nacionales) a través de **acuerdos internacionales**

**La Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen (2013-2014)** recibió su mandato oficial —firmado por el partido gobernante y el principal bloque de la oposición— a través del Mecanismo de Ejecución de la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). El CCG actuó como intermediario de la iniciativa, con la ayuda de las Naciones Unidas, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la Unión Europea.

*Hubo quien vio el hecho de que se internacionalizara el acuerdo y el apoyo internacional posterior como una garantía del éxito del proceso; otras personas consideraron que reducía la apropiación del proceso por parte de los yemeníes. No todas las partes en el conflicto firmaron el acuerdo, lo cual dificultó que los no signatarios lo aceptaran.*

**La Loya Jirga constitucional del Afganistán (2003-2004)** tuvo su origen en el Acuerdo sobre las Disposiciones Provisionales en el Afganistán en Espera de que se Restablezcan las Instituciones Permanentes de Gobierno (más conocido como el Acuerdo de Bonn) resultante de la Conferencia Internacional sobre el Afganistán celebrada en Bonn (Alemania). El acuerdo había sido aprobado por 25 líderes políticos afganos bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

*Algunos críticos denuncian que el Acuerdo de Bonn fue redactado y alentado en su totalidad por actores externos. Sin duda, en él se plasmó el desequilibrio de poderes del momento, con una fuerte influencia internacional y una hegemonía de la Alianza del Norte, que había luchado contra los talibanes. Estos quedaron al margen. Aunque se reconoció que en el proceso de transición debían participar los actores fundamentales, los talibanes seguían considerándose enemigos que había que derrotar por medios militares.*

Jefes de Estado (presidente, gobierno, gobierno de transición), por medio de decretos presidenciales

**El diálogo nacional del Sudán** (2014-2016) fue anunciado por el presidente Al Bashir. El 27 de enero de 2014 invitó a todos los partidos políticos sudaneses a una reunión para discutir y preparar un «salto nacional». La reunión se limitó a un discurso del Presidente, quien posteriormente solicitó al Consejo de Ministros que transformara el proyecto estratégico en un proyecto práctico.

*La iniciativa unilateral del Presidente fue acogida con gran escepticismo y marcó la pauta del proceso posterior, que apenas prosperó ni adquirió legitimidad ante los opositores tanto dentro como fuera del país.*

**El diálogo nacional de Bahrein** (2011) recibió el mandato oficial del Rey. Las protestas en las calles lo obligaron a encargar al príncipe heredero la puesta en marcha de un diálogo nacional. Después de un recrudecimiento de la violencia al que finalmente puso fin la intervención de las fuerzas de seguridad del Consejo de Cooperación del Golfo, el Rey convocó a las partes para iniciar el diálogo nacional.

*En un primer momento, la oposición rechazó la iniciativa, pero, dado que carecían de otras vías de negociación con el Rey —por ejemplo, a través de conversaciones directas—, acabó por aceptar el formato de diálogo propuesto.*

Las **conferencias nacionales del África francófona** (1990-1993) recibieron habitualmente el mandato del antiguo régimen (Benin) o del Presidente en funciones (Congo, República Democrática del Congo, Togo, Gabón y Níger). En Malí y el Chad, los Gobiernos de transición creados después de golpes de Estado organizaron las conferencias. La **Conferencia Nacional sobre Liberalización Política** celebrada en Santo Tomé y Príncipe en diciembre de 1989 fue la primera conferencia que se organizó en este Estado unipartidista.

*Todas las conferencias nacionales reflejan el inestable equilibrio de poderes de la época; en la mayoría de los casos, con ellas el antiguo régimen trató de aferrarse al poder y recuperar su legitimidad. No obstante, obtuvieron resultados dispares, desde la creación de gobiernos de transición hasta la reconquista del control por parte del presidente en funciones.*

**Partidos políticos o grupos opositores a través de leyes, conferencias conjuntas o referendos**

La **Conferencia de Diálogo Nacional de Malí** (1991) la inició el Comité de Transición para la Salvación del Pueblo (CTSP), que integraban un conglomerado de partidos políticos (ilegales en el régimen militar y civil anterior), actores de la sociedad civil y un grupo que había desertado del Ejército. Después de derrocar al antiguo régimen, esas fuerzas se unieron para sustituir el sistema de partido único por una democracia pluripartidista. La primera medida a tal efecto fue la Ley Básica n.º 1, que, entre otras cosas, ordenaba la celebración de una conferencia nacional que sentara las bases de la reorganización del Estado.

*La convocatoria del CTSP reflejaba el espíritu y el equilibrio de poderes del momento y, por tanto, la conferencia recibió apoyos y se consideró legítima. No obstante, se excluyó por completo al antiguo régimen, por lo que algunos denunciaron después que se trataba de una conferencia al servicio de los vencedores.*

**Actores no estatales armados a través de acuerdos de paz y de cese al fuego**

El **proceso de paz de Guatemala** (1986-1996) fue precedido por negociaciones de paz y acuerdos regionales (Esquipulas I y II) en los que se preparó el terreno con miras al proceso nacional. El diálogo nacional lo convocó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) a iniciativa de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). La CNR, creada a raíz del acuerdo de Esquipulas II, la conformaban cuatro delegados titulares (y sus respectivos suplentes): uno del poder ejecutivo, uno de los partidos políticos de oposición, uno de la Conferencia Episcopal y un ciudadano notable. Los promotores querían aplicar un enfoque participativo y se reunieron con todos los sectores de la sociedad. La primera reunión oficial, celebrada en Oslo, tuvo como resultado el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, más conocido como el Acuerdo de Oslo.

*El hecho de que el proceso lo iniciara la oposición con apoyo del poder ejecutivo, los partidos políticos y ciudadanos notables a través de la CNR lo dotó de peso y legitimidad. Se convirtió en el eje de las negociaciones políticas y dio continuidad al enfoque participativo.*

**La sociedad civil a través de referendos y conferencias conjuntas**

El **diálogo nacional de Túnez** (2013) tuvo lugar tras varios intentos fallidos de diversos actores, tales como la Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT), partidos políticos, el primer ministro Jebali y el presidente Marzouki. Finalmente, el proceso se puso en marcha cuando la UGTT, la Liga de Derechos Humanos, el Colegio de Abogados tunecino y la patronal aunaron fuerzas en el Cuarteto. En un clima marcado por las protestas en las calles, dos asesinatos políticos y el golpe militar en Egipto, los principales partidos accedieron a participar en el diálogo nacional dirigido por el Cuarteto, que debía resolver el bloqueo político de la Asamblea Constituyente.

Las múltiples tentativas de **Sudáfrica** para poner fin al *apartheid* —CODESA I, CODESA II, el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP)— surgieron en gran medida de iniciativas de la sociedad civil. El Movimiento Democrático de Masas, fundado en 1983, organizó a lo largo del decenio siguiente rebeliones urbanas, boicots al consumo y huelgas. Al mismo tiempo, otras iniciativas discretas de intermediarios de la sociedad civil luchaban por crear vías de comunicación entre el Partido Nacional y el Congreso Nacional Africano: promovieron mecanismos de generación de confianza entre las partes en conflicto, fomentaron el desarrollo de relaciones personales y, después de que el presidente De Klerk legalizara los partidos políticos en febrero de 1990, facilitaron las «conversaciones sobre conversaciones» de carácter exploratorio.

*La presión interna en favor del cambio político se intensificó debido a una situación económica calamitosa y a las sanciones económicas internacionales. La apropiación local se mantuvo a niveles elevados a lo largo del proceso.*

## 2.3 Recibir y establecer el mandato

*«El origen del mandato repercute tanto en la legitimidad como en la sostenibilidad del diálogo nacional».*

Harlander (2016, 14)

El mandato es el pilar en que se apoya todo diálogo nacional. Resulta fundamental porque enmarca el proceso en su contexto político más amplio y define sus parámetros principales. Asimismo, determina sus competencias y relación con las instituciones y procesos de gobierno vigentes y facilita un marco. Al hablar del mandato hay que distinguir entre el mandato como documento oficial (términos de referencia, decretos presidenciales, etc.) y el «mandato político». Este último se refiere al proceso extraoficial encaminado a lograr un acuerdo político sobre la legitimidad del diálogo nacional, a menudo basado en la demanda popular de dicho proceso. Aunque no es estrictamente necesario, el mandato político puede plasmarse en un mandato oficial (no todos los procesos cuentan con él). En cambio, en todos los procesos ha de producirse un «momento de recepción del mandato» en el que se explique en detalle qué se espera de ellos.

**Solo es posible desarrollar el diseño del proceso cuando se alcanza un consenso básico sobre el objetivo clave del diálogo nacional** (véase la comparación entre

**El mandato** debe contemplar los siguientes aspectos:

1. Finalidad y objetivo principal
2. Puntos preliminares de la agenda
3. Principios rectores

**Y, a ser posible,**

4. Estructura institucional
5. Mecanismos de seguimiento y garantías de implementación
6. Modalidades, duración y aspectos económicos

prevención o gestión de crisis y cambio fundamental, → 1.1). Todo mandato debe establecer de manera inequívoca el propósito del proceso, que puede ser muy diverso: desde alcanzar un acuerdo de cara a futuras negociaciones hasta reformar una constitución, establecer un órgano de transición o redactar desde cero un nuevo marco constitucional. A continuación suele fijarse una agenda preliminar con un conjunto de temas de discusión (→ 3.1). También pueden incluirse principios rectores de la conferencia (→ 3.5) y la estructura institucional prevista. Por último, el mandato hace referencia a

una serie de condiciones marco, tales como las modalidades de procedimientos de selección (→ 3.4), la duración y, en algunos casos, los medios financieros.

**Al diseñar un mandato debe prestarse especial atención a los principios siguientes:**

- ≡ El mandato debe plasmar las preocupaciones principales de las partes interesadas y no ser impuesto por ninguna parte ni actor externo. Sí puede



recibir el respaldo de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como sucedió en el Yemen.

- ≡ El mandato debe redactarse de manera aceptable para diversos actores y dar cabida a sus preocupaciones.
- ≡ El mandato debe contener disposiciones claras sobre el objetivo y los parámetros del proceso, que servirán de garantía frente a su naturaleza extraconstitucional.

### Explicación de propósitos, objetivos y alcance

El propósito principal de la **Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen** consistía en producir un nuevo contrato social. Su mandato era amplio, ya que se hacía eco de un conjunto de expectativas y objetivos irreconciliables de varios grupos. El proceso estaba vinculado al sistema y las instituciones políticas vigentes: el Gobierno estaba obligado a respetar los resultados de la Conferencia y la nueva Constitución, si se hacían efectivos por medio de un referendo nacional. El presidente Hadi también estaba al frente de la presidencia de la Conferencia y tenía el mandato de tomar decisiones cuando los grupos de trabajo de la Conferencia no alcanzaran un consenso sobre alguna cuestión.

En el **Yemen**, el Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (2011) ordenó la celebración de una **Conferencia de Diálogo Nacional**:

«Con el comienzo de la segunda fase de transición, el presidente electo y el Gobierno de unidad nacional deberán convocar una Conferencia de Diálogo Nacional inclusiva en la que participen todas las fuerzas y los actores políticos, incluidos los jóvenes, el Movimiento del Sur, los huzíes, otros partidos políticos, representantes de la sociedad civil y las mujeres. Estas deben contar con representación en todos los grupos participantes.

#### En la Conferencia se tratarán las siguientes cuestiones:

- a) el proceso de redacción de la constitución, entre otros aspectos la creación de una Comisión de Redacción de la Constitución y quiénes la integrarán;
- b) la reforma constitucional, en la que se abordará la estructura del Estado y el sistema político, y se presentarán las reformas constitucionales al pueblo yemení para su aprobación en referendo;
- c) la situación del Sur: el diálogo abordará esta cuestión con el propósito de hallar una solución justa para todo el país que preserve la unidad, la estabilidad y la seguridad del Yemen;

- d) examen de varios asuntos de dimensión nacional, incluidas las causas de la tensión en Sa'dah;
- e) la adopción de medidas encaminadas a establecer un sistema democrático integral, entre ellas la reforma de la función pública, el poder judicial y las administraciones locales;
- f) la adopción de medidas encaminadas a lograr la reconciliación nacional y la justicia transicional, y que aseguren la no repetición de violaciones de derechos humanos y el derecho humanitario en el futuro;
- g) la adopción de medidas jurídicas y de otro tipo que refuercen la protección y los derechos de los grupos vulnerables, entre ellos los niños, y promuevan el adelanto de la mujer;
- h) la contribución a determinar las prioridades de los programas de reconstrucción y desarrollo económico sostenible, con vistas a generar oportunidades laborales y brindar servicios económicos, sociales y culturales más adecuados para todos».

Acuerdo sobre el Mecanismo de Ejecución del Proceso de Transición del Yemen conforme a la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo. Esta versión en español se basa en una traducción no oficial desde el árabe al inglés elaborada por Yemen Peace Project (2011)

**El diálogo y reconciliación nacional de Kenya** fue más limitado tanto en sus objetivos como en su alcance. En él se trató expresamente el problema de la violencia electoral y las profundas divisiones entre los principales partidos. Se estableció con claridad quiénes serían los participantes: todos los partidos políticos principales. En el documento se previeron otros aspectos como la estrategia de comunicación, la selección de las presidencias y las estructuras de apoyo. El proceso se abordó en un primer momento con un enfoque inequívoco de gestión de crisis, pero fue adquiriendo una base más amplia.

### **Modalidades para el diálogo y reconciliación nacional de Kenya**

«**Objetivo:** garantizar que el diálogo y reconciliación nacional se afronta de manera continuada y sostenida con vistas a resolver la crisis política originada en la impugnación de los resultados de las elecciones presidenciales y la violencia posterior en Kenya, de conformidad con el acuerdo alcanzado entre el Excelentísimo Señor Mwai Kibaki y el Honorable Raila Odinga, anunciado públicamente el 24 de enero y reafirmado el 29 de enero de 2008 en el County Hall de Nairobi. El objetivo final del diálogo y reconciliación nacional es alcanzar una paz sostenible, estabilidad y justicia en Kenya por medio del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

**Modalidades:**

- i. El diálogo y la reconciliación nacional (en adelante, el «Diálogo») debe basarse en la agenda propuesta y mutuamente acordada que presentó el Grupo de Personalidades Africanas Eminentes (el «Grupo»), que las partes habrán de desarrollar con ánimo de resolver, con un espíritu de justicia y cordialidad, las cuestiones que han dado pie a la crisis actual.
- ii. Estas son las partes en el diálogo y reconciliación nacional: el Gobierno de Kenya o Partido de Unidad Nacional (Gobierno/PNU, por sus siglas en inglés) y el Movimiento Democrático Naranja (ODM, por sus siglas en inglés). Cada una de las partes en el diálogo y reconciliación nacional ha de designar a cuatro (4) delegados, entre los que debe incluirse a una mujer, con el mandato de negociar y tomar decisiones en su nombre. Las decisiones finales corresponderán a los líderes de las partes.
- iii. Asimismo, cada parte debe designar a un oficial de enlace que asistirá a todas las sesiones del diálogo y reconciliación nacional, pero que no tendrá voz ni voto. Los oficiales de enlace estarán en contacto permanente con la Secretaría del Grupo. Podrán ser reemplazados.
- iv. Las deliberaciones de las partes en el diálogo y reconciliación nacional deben guiarse por el mandato y el reglamento del diálogo y reconciliación nacional que propuso el Grupo y aceptaron las partes.
- v. El cuórum será en todo momento el previsto en el reglamento.
- vi. El Grupo, tras consultar a las partes, designará a un presidente y un copresidente de sesión que convocarán y presidirán las reuniones.
- vii. El Grupo podrá contar con asesoramiento externo independiente, tras consultar a las partes, según proceda, y de conformidad con el mandato.
- viii. Si fuera necesario en el curso del diálogo y reconciliación nacional, el Grupo podrá convocar un taller participativo interno en el que las partes, con la ayuda de expertos independientes, desarrollen y definan un determinado problema con vistas a incorporar los resultados de los talleres a las negociaciones oficiales.
- ix. El Grupo podrá crear comités y grupos de trabajo que traten asuntos específicos y formulen recomendaciones, si procede.
- x. El diálogo y reconciliación nacional debe organizarse de forma ágil y oportuna. Las deliberaciones de las partes se ajustarán a un calendario acordado con el Grupo, el cual se adjuntará a la agenda.
- xi. Todos los acuerdos que las partes alcancen durante el diálogo y reconciliación nacional deben divulgarse públicamente.

- xii. Las partes se comprometen a respetar e implementar los resultados del proceso.
- xiii. En sus contactos con los medios de comunicación durante el diálogo y reconciliación nacional, el Grupo y las Partes no deben revelar información sobre cuestiones delicadas objeto de debate en las reuniones. Únicamente la Secretaría del Grupo podrá emitir comunicados oficiales acerca del diálogo y reconciliación nacional a través de la Oficina del Portavoz del Grupo.
- xiv. Las partes no deben emitir declaraciones públicas que pongan en peligro el proceso de diálogo nacional y reconciliación.

**NAIROBI (KENYA), a 5 de febrero de 2008».**

Oficina del Grupo de Personalidades Africanas Eminentes de la Unión Africana (2014, 251-252)

La **Loya Jirga constitucional del Afganistán** se inscribió en un proceso transicional y constituyente más amplio cuyo objetivo consistía en generar un consenso de base amplia sobre la constitución redactada por el presidente Karzai. No pretendía facilitar cambios amplios, sino avanzar de manera significativa en el proceso de transición del país.

«La función de la **Loya Jirga constitucional** es aprobar la constitución y conferirle legitimidad. Se reunirá en octubre de 2003 con objeto de revisar y aprobar la constitución. En este momento se están discutiendo los mecanismos y procesos específicos que se utilizarán para elegir a los representantes de la Loya Jirga, así como los mecanismos para su organización. De conformidad con la tradición, la Loya Jirga constitucional consistirá en una gran reunión en la que estarán representados todos los sectores de la sociedad afgana y donde se deliberará sobre la nueva constitución con vistas a su aprobación. A fin de promover una participación activa en los debates, los delegados asistirán a un programa de orientación de una semana donde se los informará acerca del contenido del proyecto de constitución y el reglamento de la Loya Jirga. Esta brindará una nueva oportunidad de consensuar asuntos de vital importancia para la nación y resolver las controversias que puedan surgir durante las consultas públicas que se celebrarán una vez que se publique el proyecto de constitución. La Secretaría facilitará apoyo administrativo a la Loya Jirga».

Secretaría de la Comisión Constitucional del Afganistán (2003, 8-9)

### **Proceso de emisión de un mandato**

El mandato suele desarrollarse entre las partes interesadas principales, normalmente con la mediación de terceros que pueden ser partes internas (como el Cuarteto de Túnez) o externas (las Naciones Unidas en el Yemen). Cuando se alcanza un consenso

suficiente —lo que a veces requiere muchos meses o incluso años—, este se plasma en un texto oficial. El mandato puede integrarse en un acuerdo negociado de cese al fuego (Myanmar), un acuerdo nacional (Colombia, Mali) o un acuerdo concertado a nivel internacional (Yemen, Iraq, Afganistán, Libia). Es posible —y, de hecho, frecuente— que las partes renegocien el mandato cuando la situación sobre el terreno cambia o unas elecciones propician la llegada al poder de grupos diferentes. Eso fue lo que sucedió en Myanmar, donde, en primer lugar, grupos étnicos armados importantes se negaron a firmar el acuerdo nacional de cese al fuego, dificultando la posibilidad de alcanzar un acuerdo político; y, en segundo lugar, las elecciones ocasionaron un relevo en el Gobierno. Ambos factores conllevan que el mandato inicial se mantuviera abierto a la negociación.

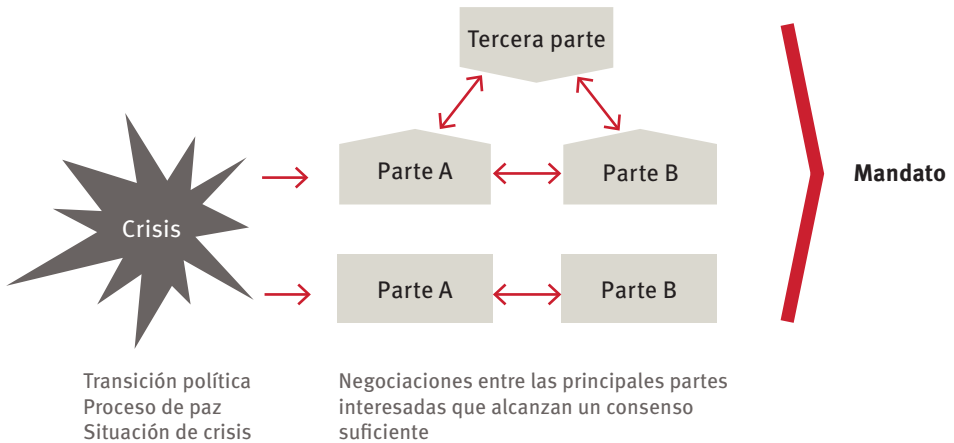


Gráfico 2.2: Proceso conducente a un mandato

En la práctica, el proceso conducente al mandato suele ser turbio y excluyente, como demuestra el caso de Myanmar. No obstante, dada la capacidad del mandato para configurar el diálogo nacional, ha de prestarse la máxima atención a la dinámica de las relaciones de poder (desiguales). De no incluirse a los actores clave en las negociaciones iniciales, es posible que estos no acepten el mandato general del diálogo nacional y cuestionen su legitimidad. El Yemen es buen ejemplo de ello. Al mismo tiempo, es necesario que las élites más importantes (viejas y nuevas) se pongan de acuerdo sobre el mandato para que este tenga el mayor grado de aceptación posible. Sudáfrica, por ejemplo, consiguió generar este tipo de apoyo amplio.

En **Sudáfrica**, los partidos políticos acordaron celebrar una conferencia constitucional pluripartidista en la que todos los partidos, independientemente del tamaño de su base social, podrían participar en pie de igualdad para decidir los principios constitucionales principales y la estructura del Gobierno de transición. Posteriormente, los ciudadanos decidieron qué partidos debían conformar un gobierno de transición de coalición, y también eligieron a los delegados de la asamblea encargada de redactar la constitución definitiva. El primer proceso fue la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA, por sus siglas en inglés), que se derrumbó tras efectuar progresos notables. Tras las negociaciones posteriores se celebró una conferencia de planificación de la negociación gracias a la que los partidos políticos lograron reestructurar el proceso, superar algunas de las objeciones que se habían planteado sobre CODESA y poner en marcha el Proceso de Negociación Multipartidista (PNP).

En **el Yemen**, la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo obtuvo el respaldo de los principales partidos políticos del Norte. Sin embargo, no se incluyó en el acuerdo a dos movimientos políticos relevantes —los huzíes, del Norte, y el Movimiento del Sur (Hirak)—, a pesar de que se consideraba que ambos eran muy importantes y las cuestiones relacionadas con Sa'dah y el Sur ocupaban un lugar prominente en la agenda de la Conferencia de Diálogo Nacional. En retrospectiva, la integración del secesionista Movimiento del Sur siguió siendo deficiente a lo largo de la Conferencia; además, aunque los huzíes manifestaron su compromiso con el proceso y sus resultados, nunca llegaron a adherirse sin reservas a la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo.

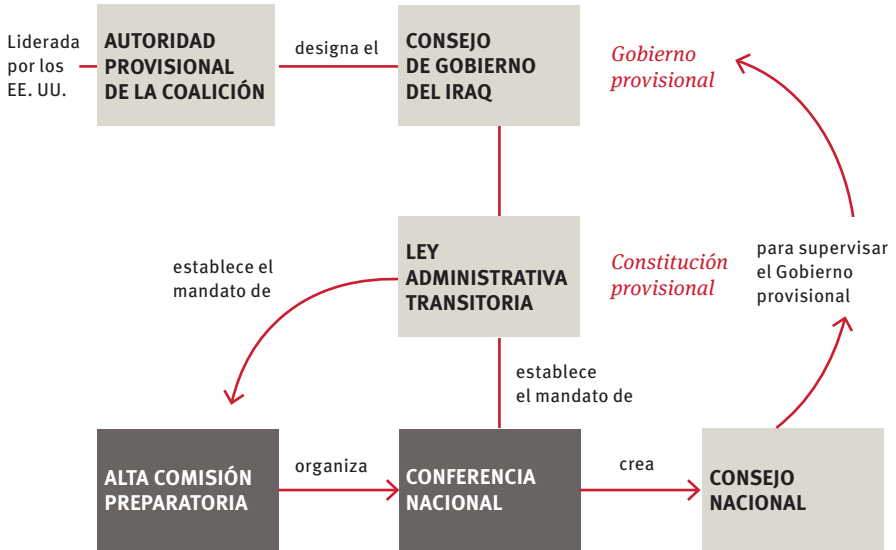
Cuando la redacción del mandato corre a cargo de una sola parte, su apropiación e imagen de legitimidad quedan debilitados. El diálogo nacional de Bahrein constituye un buen ejemplo. A pesar de que se inició con buenas intenciones y el propósito de fomentar un debate amplio y abierto, los principales grupos de la oposición chiíes no estaban en situación de participar de manera significativa. El Presidente del Sudán también exhortó públicamente a todas las partes a implicarse en el diálogo nacional; sin embargo, cuando se le pidió que asistiera a la primera reunión preparatoria fuera del país para que la oposición armada acudiera a negociar las condiciones del proceso, se negó en el último momento. El proceso que posteriormente inició el Gobierno de forma unilateral contó con muy poco respaldo de los partidos de la oposición y careció de legitimidad desde el primer momento.

Es habitual que los partidos más pequeños sin peso político suficiente o grupos de apoyo potentes sean excluidos o se vean obligados a aceptar el mandato para poder participar<sup>2</sup>. En ocasiones, no obstante, muchos de esos partidos aúnan fuerzas en un bloque de negociación que les confiere cierta influencia, como sucedió en Myanmar. Cuando se deja al margen a demasiados actores, estos pueden deslegitimar o entorpecer activamente el proceso hasta detenerlo o provocar que su implementación fracase. **Por tanto, todo mandato de un diálogo nacional debería ser fruto de un consenso entre las principales partes interesadas que podrían obstaculizar**

**el proceso; al mismo tiempo, es necesario asegurarse de que todos los participantes, incluso los más marginales, lo aceptan.**

## Marco de establecimiento del mandato en el Iraq, 2004

Contexto: tras la invasión del Iraq encabezada por los Estados Unidos y el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein se estableció un marco de transición. La Conferencia Nacional iraquí formaba parte de él.



La Conferencia Nacional del Iraq recibió el mandato oficial a través de la constitución provisional, la Ley Administrativa Transitoria. Esta establecía que en julio de 2004 había de celebrarse una Conferencia Nacional en la que, a su vez, debía crearse un Consejo Nacional que se encargaría de supervisar el gobierno provisional. Asimismo, la Ley instaba a crear una Alta Comisión Preparatoria que organizase la conferencia. Los Estados Unidos influyeron marcadamente en el proceso, al designar a los miembros del Consejo de Gobierno del Iraq, que después conformó y dominó por completo el proceso a través de la Ley Administrativa Transitoria y la Alta Comisión Preparatoria y determinó el procedimiento de selección de los integrantes de la Conferencia Nacional.

*«[L]a Conferencia Nacional no supuso un hecho significativo en la política de transición en el Iraq: no constituyó un foro que impulsara un diálogo auténtico y tampoco sirvió para ampliar la participación política en el Consejo Nacional, compuesto en su mayor parte por los partidos políticos que integraban el Gobierno provisional».*

Papagianni (2006, 317)

El proceso de establecimiento del mandato estuvo marcado por la fuerte influencia de los Estados Unidos y su papel de administrador del marco de transición —y, como consecuencia directa, por la falta de apropiación local y de un acuerdo político sustantivo—.

- ≡ El proceso de redacción y aprobación de la constitución provisional recibió duras críticas. Quienes no fueron consultados o se sintieron descontentos con determinadas disposiciones lo rechazaron, y muchos se opusieron a una constitución provisional que se había redactado bajo la influencia de una «fuerza de ocupación»<sup>3</sup>. De ahí que el proceso de establecimiento del mandato y el documento final no se fundamentaran en un consenso político sustancial.
- ≡ La falta de acuerdo también se hizo notar en el propio mandato. Los grupos nacionalistas suníes y los grupos chiíes radicales se negaron a tomar parte, al considerar que se trataba de un mandato demasiado débil e incapaz de cambiar la Ley Administrativa Transitoria. Por su parte, los partidos políticos integrados en el gobierno provisional no se esforzaron por dotarlo de una mayor inclusividad, pues de ese modo podrían verse amenazados la Ley Administrativa Transitoria y los acuerdos de transición vigentes<sup>4</sup>.
- ≡ Además, el mandato no resultaba claro ni formulaba un proceso apropiado de selección de los participantes. Por consiguiente, la combinación de partidos políticos que participaron en la Alta Comisión Preparatoria de la Conferencia y del gobierno provisional eran similares, con lo que el proceso y la conferencia posterior parecieron excluyentes y elitistas.
- ≡ El carácter exclusivo de la preparación también echó por tierra el objetivo principal de la Conferencia Nacional, que no era otro que el de crear un Consejo Nacional que supervisara el gobierno provisional, pues los partidos a los que supervisaba la Conferencia Nacional o el Consejo Nacional eran los mismos que acabaron eligiendo a los miembros que formarían parte de dicho órgano.

### Cuestiones principales sobre el mandato

- ≡ **Claridad y alcance:** el mandato debe explicar de manera inequívoca el objetivo del proceso. Hay que ponderar con detenimiento qué debe incluirse y qué no. Sobrecargar el mandato puede provocar frustraciones con rapidez, dado que no es posible resolver todas las cuestiones. Uno de los factores de éxito fundamentales en Túnez fue que el mandato se limitó a una serie de asuntos clave dirigidos a superar el bloqueo político que debilitaba la transición. En este sentido, aunque otros temas seguían siendo importantes para llevarla a cabo, estos debían abordarse en un proceso independiente y apropiado. Por otro lado, el proceso del Yemen supuso una labor inmensa que propició numerosos resultados positivos, pero quizá acabó sobrecargado por la escala de lo que se proponía alcanzar.



- **Consenso entre los principales interesados:** el mandato deben ser acordado por los principales interesados al inicio del proceso, para lo cual puede requerirse bastante tiempo. La tentación de acelerar esta etapa puede resultar contraproducente y hacer que todo el proceso fracase. Si bien la aceptación de las partes puede generarse en una etapa posterior, no acordar el punto de partida sin duda dificultará enormemente la consecución de un proceso constructivo. Eso fue lo que sucedió en el Iraq y la causa del boicot al proceso de los nacionalistas suníes y los grupos chiíes radicales (del que hablamos anteriormente). Libia es otro ejemplo concreto: no hubo acuerdo acerca del objetivo del proceso posterior al denominado diálogo político. Las Naciones Unidas presionaron en favor de un gobierno de coalición y lucharon durante todo el proceso por mantenerlo unido. Al final se firmó un acuerdo muy tibio sin consenso nacional. En un momento dado, un grupo de ciudadanos libios incluso puso en marcha un proceso paralelo en la ciudad de Túnez. Queda de manifiesto la importancia de generar **una amplia aceptación del marco procedimental durante la fase de preparación, prerequisite para establecer un mandato consensuado.**
- **Apropiación de base amplia:** el consenso entre los principales interesados no basta. En primer lugar, el proceso debe tener un carácter inclusivo, es decir, ha de dar cabida a los principales interesados al margen de los partidos que ocupan el poder. En segundo lugar, para que no exista la impresión de que el proceso es elitista, como en el Iraq, al establecer el mandato deben tenerse en cuenta opiniones ajenas a la élite política. Aquí entran en juego un eje vertical, en el que deben incorporarse actores ajenos a la escena política, y un eje horizontal, que ha de servir para salvar las diferencias entre el centro y la periferia. Los procesos de prevención o gestión de crisis no plantean los mismos requisitos de participación que los procesos de cambio fundamental, pero también están expuestos a las críticas de elitismo cuando no se encuentran vías de apropiación más amplias. Parece que es lo que está sucediendo en el Líbano, donde la limitada participación quizá plasme las necesidades del proceso, pero no encuentra vías de inclusión que eviten la imagen de elitismo. Es fundamental **que el proceso de establecimiento del mandato —y el mandato resultante— vele por una participación adecuada y una apropiación de base amplia.**
- **Sinergias con los procesos políticos paralelos:** los diálogos nacionales suelen inscribirse en procesos de transición más amplios (Iraq, Afganistán, Yemen) o tener lugar simultáneamente a otros procesos políticos importantes, tales como las negociaciones de paz (Sudán, Colombia, Guatemala). Sopesar la posibilidad de impulsar o poner trabas a las interdependencias puede ayudar a establecer un mandato aceptable. Tenemos un ejemplo en Colombia a principios de la década de 1990: la iniciativa de la sociedad civil y las negociaciones de paz transcurrieron de forma totalmente independiente, pero se influyeron entre sí. La primera supuso un incentivo para sumarse a la mesa de negociación; las segundas respaldaron las demandas de la sociedad civil y la población en general. A cada grupo que tomó parte en las negociaciones con el Gobierno se

le asignó después un escaño en la Asamblea Constituyente. En el Sudán, los grupos moderados de la oposición plantearon una cuestión primordial: cómo combinar las negociaciones de paz dirigidas por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana con el Diálogo Nacional. **Los procesos de establecimiento del mandato han de considerarse en su marco político más amplio, y también deben crearse sinergias con otros procesos a fin de evitar un enfoque fragmentario.**

## 2.4 Preparar el proceso y a la población

Muchos de los países que acometen un diálogo nacional desarrollan un sistema de preparación razonablemente integral en el que se incluye como mínimo un órgano institucional clave que se encarga de preparar el proceso. Esos órganos preparatorios han recibido diversas denominaciones: comités preparatorios o directivos (Benin, Líbano), comisiones preparatorias (República Centroafricana, Iraq) o comités técnicos (Yemen). En el Yemen, la preparación se dividió en dos pasos: primero se creó el Comité de Contacto y, posteriormente, el Comité Técnico. Este último lo conformaban los mismos miembros del órgano anterior, a los que se sumaron algunas personas (→ *preparación en el Yemen, p. 61*). Los órganos preparatorios suelen estar compuestos por los principales interesados, figuras de la oposición, expertos y personas respetadas, y su tamaño y grado de inclusividad varían: algunos son bastante reducidos, incluso con menos de 10 personas (Benin, Líbano), mientras que otros cuentan con cerca de 100 participantes (96 en el Sudán, 79 en el Chad o 68 en Nigeria). En función del contexto, en los preparativos participan distintos actores. En el Togo, tanto el Gobierno como la oposición tomaron parte en los preparativos; en Malí se hizo cargo el Gobierno de transición; y en Benin se ocupó un comité constituido por ocho ministros del Gobierno.



La función del órgano preparatorio consiste en establecer los parámetros clave y el marco institucional del diálogo nacional. Asume la tarea de definir o decidir los siguientes aspectos:

- el objetivo y la agenda;
- la estructura del diálogo nacional;
- los criterios de composición y los procedimientos de selección de los participantes;
- la elección de la presidencia;
- los procedimientos de toma de decisiones;
- las estructuras de apoyo; y
- las cuestiones relacionadas con la logística, el financiamiento y la seguridad.

Con frecuencia, el mandato de los órganos preparatorios se restringe a preparar el proceso de diálogo nacional y fijar los criterios de elección de los participantes, ofrecer opciones para los procedimientos de toma de decisiones y las estructuras de apoyo, y establecer la agenda. Los integrantes y la presidencia del órgano preparatorio no suelen coincidir con los de los procesos de diálogo nacional. A modo de ejemplo, los comités preparatorios de Benin y el Líbano determinaron aspectos decisivos de sus respectivos procesos de diálogo nacional.

**Benin.** De cara a la Conferencia Nacional (1990), se creó por decreto presidencial el Comité Nacional de la Conferencia, compuesto por ocho ministros del Gobierno a quienes se consideraba abiertos al cambio<sup>5</sup>. El Comité asumió la tarea de identificar las categorías de grupos que podrían participar en la conferencia y de establecer cuántos representantes se asignarían a cada uno. Posteriormente, los grupos eligieron a sus delegados. Asimismo, el Comité tenía el mandato de decidir la agenda de la Conferencia Nacional y acordar una serie de principios básicos de la constitución que la Conferencia habría de tener en cuenta al proceder a su redacción definitiva<sup>6</sup>. El Comité contó con la ayuda de grupos de trabajo integrados por funcionarios ministeriales o representantes de asociaciones profesionales: un grupo de trabajo sobre educación y cultura, otro sobre economía y el programa de ajuste estructural, y un tercero sobre justicia y derechos humanos. Durante las seis semanas que duró la fase de preparación, el Comité hizo un llamamiento a todos los benineses, residentes y no residentes en el país, para que presentaran su análisis de la situación (de crisis) del país e ideas sobre un posible proyecto social de la nación.

**Líbano.** Las sesiones de diálogo nacional que tuvieron lugar durante la presidencia de Sleiman (2008-2014) se prepararon con la colaboración del Comité Directivo. Este se componía de asesores seleccionados de la Oficina de la Presidencia y asesores externos cercanos al Presidente, incluidos académicos especializados en resolución de conflictos y otros expertos técnicos. El asesor político del Presidente coordinó el Comité Directivo; el Presidente asumió la presidencia de las reuniones. El Comité

solía reunirse antes de las sesiones de diálogo para comentar la agenda, facilitar estudios de antecedentes sobre los temas y asesorar al Presidente sobre cuestiones procedimentales del diálogo. Al contar con un número reducido de personas, la fase de preparación resultó más sencilla, pero el proceso posterior también se restringió en gran medida a parámetros bastante excluyentes.

En paralelo a los preparativos oficiales, las **reuniones oficiosas** son normalmente parte integral de la preparación de los diálogos nacionales. En Nepal, un equipo integrado por dos mediadores internos que había recibido un mandato extraoficial ejercía como canal de comunicación, facilitaba reuniones secretas y, a la larga, ayudó a incorporar a ambas partes en un proceso más formal al que siguió contribuyendo extraoficialmente. Este tipo de enfoques pueden aportar valiosos espacios de acercamiento entre las partes en el conflicto, que de ese modo pueden discutir sus posturas sin las presiones internas de los partidos y de los ciudadanos. Sin embargo, si no se gestiona con prudencia, la falta de transparencia puede dificultar que se entiendan determinadas decisiones y deslegitimar el proceso. Además, en el ámbito extraoficial resulta sencillo incumplir los acuerdos, lo que pone en peligro el proceso y puede obligar a empezarlo otra vez desde cero. Ese problema afectó al proceso de Nepal.

Existen todo tipo de formatos extraoficiales, de perfil bajo o en los Niveles 2 o 1.5. Por ejemplo, el Foro de Desarrollo Político (PDF, por sus siglas en inglés) del Yemen y la Fundación Berghof facilitaron conjuntamente una reunión en Potsdam (Alemania) celebrada en marzo de 2012 con importantes responsables de las decisiones. Allí se discutieron el marco, la agenda y los principios y mecanismos básicos de la Conferencia de Diálogo Nacional, tomando como base las experiencias comparadas de otros casos internacionales. El propósito de la reunión consistía en brindar un espacio oficioso de confianza que posibilitara el intercambio de conocimientos, la interacción y el análisis conjunto de problemas entre las principales partes interesadas en el conflicto. La reunión de Potsdam y las que se celebraron posteriormente en el Yemen contribuyeron en suma medida a generar confianza en el proceso y a aclarar los objetivos del incipiente diálogo nacional. Asimismo, pueden darse pasos para fomentar las capacidades de diálogo y negociación de las partes, a fin de mejorar su coherencia y confianza a la hora de relacionarse con «los otros» en un proceso de diálogo nacional.

### Opciones de diseño para la fase de preparación

Existen un gran número de opciones para diseñar la fase de preparación de un proceso de diálogo nacional. En la sección siguiente se presentan dichas opciones desde la perspectiva de los procesos de preparación desarrollados en el Sudán y el Yemen.

## Fase de preparación en el Sudán (abril de 2014-agosto de 2015)

Reunión consultiva  
6 de abril de 2014

- ▣ **Presidencia:** Presidente
- ▣ **Composición:**  
83 partidos políticos,  
50 figuras independientes
- ▣ **Contenido:**  
Organización y configuración del diálogo nacional, incluido un mecanismo de monitoreo de los preparativos.
- ▣ **Resultado:**  
El Presidente emitió cuatro decretos (→ p. 64); se acordó que todos los órganos del proceso deberían dividirse equitativamente entre el Gobierno y los partidos de la oposición; y se creó el Comité Superior de Coordinación para que dirigiese y supervisara el proceso (creado en mayo de 2014).

↓ configuración

Reunión consultiva  
2 de noviembre de 2014

- ▣ **Presidencia:** Presidente
- ▣ **Composición:**  
96 partidos políticos,  
75 figuras independientes
- ▣ **Contenido:**  
Preparación del diálogo nacional.
- ▣ **Resultado:**  
Aprobación del primer informe del Comité Superior de Coordinación, elaboración de un proyecto de hoja de ruta y firma del Acuerdo de Addis Abeba entre el Gobierno y los grupos armados el 4 de septiembre de 2014. Se encarga al Comité Superior de Coordinación que implemente la hoja de ruta, entre otros aspectos que fije la fecha y el lugar. Se reitera la necesidad de celebrar un diálogo nacional y se afirma que debe tratarse de una empresa plenamente sudanesa.

presentación ↑ ↓ aprobación

Reunión consultiva  
20 de agosto de 2015

- ▣ **Presidencia:** Presidente
- ▣ **Composición:**  
92 partidos políticos,  
9 movimientos armados,  
74 figuras independientes
- ▣ **Contenido:**  
Reiteración de decisiones previas y conclusión de acuerdos relativos a la implementación del diálogo nacional.
- ▣ **Resultado:**  
Se fija la fecha y el lugar de la primera Conferencia de Diálogo Nacional para el 10 de octubre de 2015 en Jartum y se aprueban todos los acuerdos finales basados en la hoja de ruta aprobada en la segunda reunión, que establece la estructura completa del diálogo nacional.

presentación ↑ ↓ aprobación

### COMITÉ DE COORDINACIÓN DE ALTO NIVEL (7+7)

**Presidencia:** Presidente

**Composición:**

7 representantes del Gobierno, 7 de la oposición (varios partidos opositores se retiraron del proceso, incluidos el Partido Nacional Umma y el Movimiento Reforma Ahora, de mayor influencia)

**Mandato:**

1) trazar una hoja de ruta para el diálogo; 2) determinar los miembros y la agenda de la conferencia; 3) coordinar el trabajo de los comités de la conferencia; 4) supervisar la labor de la Secretaría General; 5) promover el proceso entre el pueblo sudanés; y 6) efectuar un seguimiento de los resultados de la conferencia

**Toma de decisiones:**

Todas las decisiones deberán obtener la aprobación de la Asamblea General de la Conferencia

**Responsabilidades:**

Liderar y supervisar todas las etapas del proceso, aplicar los requisitos de la hoja de ruta y determinar la fecha y el lugar de la conferencia

Con ánimo de activar la labor del Comité Superior de Coordinación e impulsar la creación de un entorno propicio

↓ ↑  
**COMITÉ de contacto con la oposición armada fuera del Sudán (2 personas: 1 del Gobierno, 1 de la oposición)**

↓ ↑  
**COMITÉ de contacto con la oposición civil fuera del Sudán (2 personas: 1 del Gobierno, 1 de la oposición)**

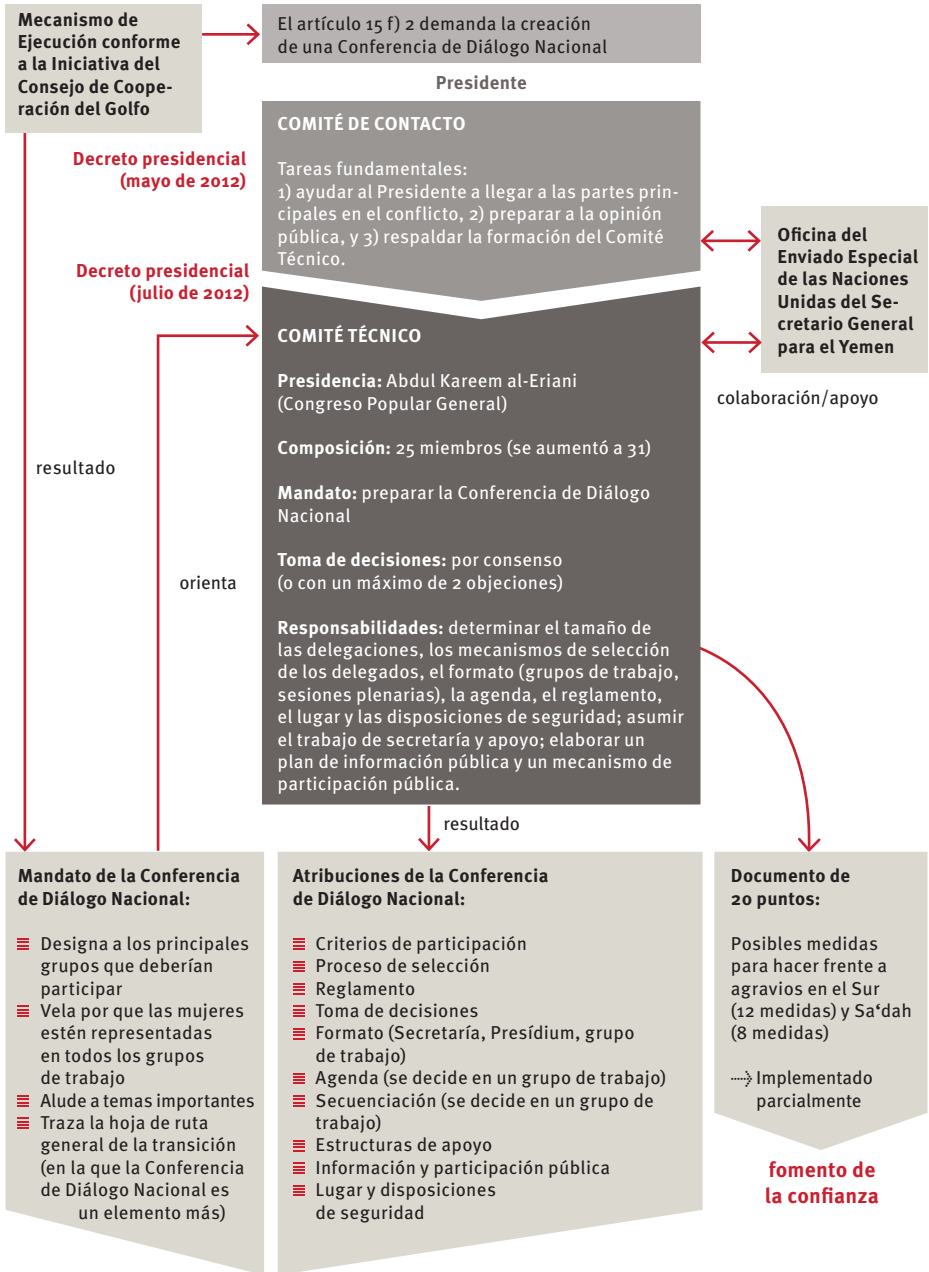
↓ ↑  
**COMITÉ de diálogo comunitario (2 personas: 1 del Gobierno, 1 de la oposición)**

El diálogo nacional del Sudán se preparó mediante tres reuniones consultivas y la labor del Comité Superior de Coordinación. Este era responsable de adoptar y aplicar las medidas necesarias para preparar el diálogo nacional; las reuniones consultivas pusieron en marcha y supervisaron la labor del órgano preparatorio y aprobaron las decisiones finales. Tres aspectos definieron la fase de preparación y determinaron los parámetros del diálogo nacional del Sudán:

- **Composición y procedimientos de selección de los participantes:** desde el primer momento la iniciativa fue dirigida con firmeza por el Presidente, lo que provocó el escepticismo o el rechazo sin paliativos de casi todos los principales partidos de la oposición y grupos armados. A pesar de que el Presidente alentó públicamente a todos los partidos y grupos armados a que asistieran, solo aceptaron los más cercanos al régimen o quienes apenas gozaban de influencia política. Todos los partidos de la oposición, salvo uno, se retiraron durante la fase de preparación (la primera reunión del Comité Superior de Coordinación se celebró sin la participación de los dos principales partidos opositores, el Partido Nacional Umma y el Movimiento Reforma Ahora). Así pues, los principales actores de la oposición, con la excepción del Partido del Congreso Popular de Hassan al-Turabi, se mantuvieron al margen del proceso. Inevitablemente, la composición de las reuniones se hizo notar al **establecer el mandato y la agenda**, sobre todo en el método de selección de los temas y los enfoques planteados.
- **Acierto al elegir la presidencia:** quedó claro desde el principio que todos los órganos preparatorios estarían presididos por el presidente del Sudán, Omar Al Bashir. Las demandas de un gobierno de transición fueron rechazadas. Algunos partidos de la oposición exigieron que la presidencia de las reuniones se asignara a una figura nacional independiente; por su parte, los grupos armados propusieron que se celebrara una reunión preparatoria fuera del Sudán bajo los auspicios de la Unión Africana. No se atendió a ninguna de esas demandas. La elección de la presidencia se convirtió en uno de los principales factores estructurales que hicieron dudar a la oposición y los grupos armados sobre la seriedad de la iniciativa.

El predominio del Gobierno en la estructura preparatoria y la ausencia de medidas reales de fomento de la confianza explican por qué el proceso no fue aceptado desde el primer momento. Si bien el Presidente había pedido a todos los partidos y grupos que participaran, las condiciones resultaban inaceptables para la mayoría de la oposición. Los preparativos seguían teniendo un carácter exclusivo, lo que dificultaba todos los aspectos de la fase de preparación y el proceso subsiguiente, al alimentar la impresión de que la función primordial del diálogo nacional era que el partido gobernante se mantuviera en el poder.

## Fase de preparación en el Yemen (mayo de 2012-diciembre de 2012)



diseño del proceso

La preparación de la Conferencia de Diálogo Nacional se inició el 6 de mayo de 2012 con la creación de un comité de contacto, cuyo propósito consistía en llegar a todos los sectores de la sociedad. El diálogo nacional del Yemen (2013-2014) se preparó fundamentalmente a través del Comité Técnico de Preparación del Diálogo Nacional, que se puso en marcha en julio de 2012 (y desarrolló su actividad hasta marzo de 2013) para formular el marco conducente a un diálogo integral. Este comité colaboraba estrechamente con la Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas. Algunos aspectos ya se habían dispuesto en el mandato de la Conferencia de Diálogo Nacional de la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo; todas las demás cuestiones relacionadas con la preparación y celebración del diálogo nacional se fijaron en el Comité Técnico.

Tres aspectos definieron la fase de preparación y determinaron los parámetros del diálogo nacional del Yemen:

- **Procedimientos de selección de los participantes:** todos los miembros del Comité Técnico fueron elegidos por el Presidente tras consultar a los principales partidos políticos y a representantes de la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas.
- **Las estructuras de apoyo:** la Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas brindó un notable apoyo técnico, logístico y financiero, y diplomático<sup>7</sup>. Jamal Benomer, Asesor Especial de las Naciones Unidas del Secretario General para el Yemen, aprovechó la ventaja que le confería contar con el respaldo del Consejo de Seguridad para presionar a los partidos en favor de un acuerdo; con ese propósito les comunicó que precisaba decisiones firmes que demostraran progresos tangibles (Zyck 2014). Además, el Comité Técnico remitió al equipo de las Naciones Unidas los asuntos controvertidos que no fue capaz de resolver, como los criterios de selección y los mecanismos referentes a los participantes independientes, las mujeres y los jóvenes.
- **Conciliación temprana:** por medio del Comité de Contacto que precedió los preparativos del Comité Técnico, el Presidente creó en una fase temprana un órgano encargado de llegar expresamente a las partes que no estaban incluidas en el Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del CCG, entre ellas el Movimiento del Sur. También debía empezar a preparar a la opinión pública. Establecer un comité a tal efecto al iniciar el proceso transmitió un mensaje importante y ayudó a recabar apoyos y legitimidad, a pesar de que la inclusión significativa del Movimiento del Sur y los huzíes siguió representando uno de los desafíos clave a lo largo de toda la Conferencia de Diálogo Nacional.

Una gran parte de la fase de preparación se caracterizó por el reconocimiento de que ningún partido podía imponer su agenda, así como por el temor, muy real, a que la situación derivase de nuevo en un ciclo de violencia y alimentara la propagación de grupos radicales como Al Qaeda. Este balance de deficiencias ante el deterioro de



la situación, desde el punto de vista de la seguridad, llevó a las partes a aceptar la Iniciativa del CCG y los criterios que se establecen en su Mecanismo de Ejecución.

## 2.5 Generar confianza

La fase de preparación suele caracterizarse por fuertes tensiones, un clima tendente a la división y niveles bajos de confianza. Por ejemplo, los partidos de la oposición y los grupos armados dudan de la autenticidad de una iniciativa liderada por el Gobierno, y este se muestra receloso frente a los riesgos de dicha iniciativa, sobre todo ante la perspectiva de perder poder. Es frecuente que ambos bandos sufran divisiones internas entre quienes defienden el diálogo nacional y quienes desean abstenerse o incluso retomar la violencia. La sociedad civil teme sufrir una represión constante o quedar al margen. Es posible que los actores internacionales y regionales todavía no hayan alcanzado un consenso, o que un proceso con mandato internacional carezca de apoyo y apropiación nacional. En tal situación, resulta imprescindible tomar medidas que fomenten la confianza, capaces de transmitir mensajes importantes sobre la sinceridad de uno o ambos bandos y quizá vitales para construir una «confianza de trabajo» entre (antiguos) adversarios (Kelman 2005). Como ejemplos cabe mencionar los acuerdos de cese de hostilidades y la liberación de los presos políticos, pero también la puesta en marcha de un proceso de preparación inclusivo.

*«Las medidas de fomento de la confianza pueden definirse como una serie de acciones negociadas, acordadas e implementadas por las partes con vistas a generar confianza sin centrarse específicamente en las causas profundas del conflicto».*

Mason y Siegfried (2013, 58)

En el Yemen, la inclusión de determinadas figuras de la oposición en el Comité Técnico ayudó a satisfacer esa necesidad. Además, dicho comité elaboró el documento de 20 puntos en el que se preveían una serie de medidas encaminadas a generar confianza en el Sur y Sa'dah. Este y el carácter inclusivo de la fase de preparación enviaron un mensaje claro y aumentaron la confianza en el proceso. No obstante, las medidas que se proponían en el documento de 20 puntos no llegaron a implementarse, por lo que la credibilidad del proceso se vio mermada posteriormente y no se logró impulsar una participación más integral del Movimiento del Sur.

Es habitual que los grupos armados y los partidos de la oposición reclamen garantías más amplias sobre su seguridad física y medidas de amnistía temporal como condiciones para participar en el diálogo nacional. De no aplicarse medidas de seguridad, el proceso puede verse desacreditado desde el primer momento, como sucedió en el Sudán y Bahrein. En ambos países se detuvo a figuras destacadas de la oposición en el curso del proceso. Aunque en Jordania no se aplicaron medidas de fomento de la confianza antes del diálogo nacional, el Rey prometió satisfacer las demandas de la oposición a lo largo del proceso y así logró convencer a sus miembros de que regresaran a la mesa de negociación.

**Sudán.** El anuncio del diálogo nacional y los preparativos tuvieron lugar en un clima de gran desconfianza en el Gobierno, tras decenios de autoritarismo y enfrentamientos constantes en las zonas en guerra. En la primera reunión consultiva el Presidente promulgó cuatro decretos con los que pretendía dar respuesta a las demandas de la oposición y generar así un entorno propicio. En los decretos se establecían las medidas siguientes:

- 1) Permitir que los partidos ejerzan la actividad política tanto dentro como fuera de su sede, de conformidad con la legislación.
- 2) Ampliar la presencia de todos en los medios de comunicación e impulsar la libertad de prensa, de manera que puedan contribuir al éxito de la Conferencia de Diálogo Nacional.
- 3) Liberar a todos los detenidos y presos políticos que no hayan sido condenados con arreglo a la ley.
- 4) Promesa del Gobierno de brindar garantías suficientes para que los movimientos armados puedan participar en la Conferencia de Diálogo Nacional.

A pesar de que el Presidente reiteró estos y otros compromisos en la tercera reunión consultiva, la impresión generalizada fue que se siguió reprimiendo la actividad política (incluso mediante la detención de dirigentes de partidos) y a la prensa, del mismo modo que prosiguieron los combates en las zonas de guerra. Algunas de las personas que participaron en el diálogo nacional agradecieron que se las hubiera invitado a manifestar sus opiniones, algo por lo que se las habría detenido en el pasado. Sin embargo, la sensación general fue que los decretos y las acciones posteriores del Gobierno no propiciaron ningún cambio significativo en el clima del país ni en la experiencia de los partidos opositores o los ciudadanos en general.

**Jordania.** En marzo de 2011, después de dos días de violencia, 16 miembros del Comité de Diálogo Nacional anunciaron su dimisión. Manifestaron que el comité no perseguía realmente una reforma sino engañar a los ciudadanos del país, y denunciaron la violencia del Estado. Asimismo, condicionaron su regreso al comité a la celebración de una reunión privada con el Rey, quien debería garantizar que no se repetirían los ataques a manifestantes, y a la creación de un comité para la revisión de la Constitución. Después de la reunión con el Rey, en la que este prometió que el producto del Comité del Diálogo Nacional se implementaría y también designó una Comisión Real de Revisión de la Constitución (a la que se encargó que revisara el texto de 1952), los 16 miembros se reincorporaron.

## 2.6 Consideraciones clave sobre la fase de preparación

**Antes de dar ningún paso** con miras a explorar la posibilidad de celebrar un diálogo nacional, es fundamental:

- ≡ Comprender que la preparación exhaustiva es parte integral de todo proceso de diálogo.
- ≡ Tener presente que cualquier sondeo relativo a un diálogo nacional constituye ya una intervención política en un contexto de conflicto, por lo que debe acometerse con la debida consideración de los riesgos y oportunidades.
- ≡ Exponer con claridad las opciones: qué otros instrumentos existen y si son más adecuados en ese momento. Es importante explicar claramente por qué se están estudiando determinadas opciones de diálogo nacional en lugar de otros mecanismos.

Los aspectos siguientes favorecen la creación de un marco preparatorio sólido que posibilite un diálogo nacional genuino.

- ≡ **Indicar con claridad**, desde un punto de vista realista, qué pueden lograr los diálogos nacionales e integrarlos de manera inequívoca en un proceso de cambio más amplio es obligatorio para todos los actores. Las transiciones políticas son procesos no lineales y dinámicos de los que los diálogos nacionales son, en el mejor de los casos, un paso más.
- ≡ **Apropiación**: la configuración de la fase de preparación marca el tono del diálogo nacional. Un compromiso auténtico de las principales partes interesadas, consultas amplias y un mecanismo preparatorio integrador fomentan la legitimidad y la asunción del proceso como propio por todos los interesados. Se trata de factores decisivos de cara a determinar si el proceso cuenta con un apoyo de base amplia y los actores clave.
- ≡ **Inclusividad**: en el diseño del proceso, durante la fase de preparación, se debe escuchar a un conjunto amplio de partes interesadas del contexto y aplicar un enfoque inclusivo. Existe el peligro de que los principales partidos (en el Gobierno) controlen el proceso preparatorio, al encontrarse en una situación privilegiada para influir en toda su configuración y en el desarrollo posterior de la conferencia. De ser así, la legitimidad del proceso quedaría en entredicho desde el primer momento. Los ejemplos del Sudán y el Yemen indican que el Comité Técnico y otros mecanismos de preparación tienen una importancia enorme para conferir legitimidad al proceso de diálogo nacional y lograr que las partes interesadas lo vean como *el* proceso apropiado para que se atiendan sus reivindicaciones y aspiraciones.

- **Mandato y objetivo claros:** es importante indicar con claridad qué se prevé lograr con el proceso (y qué no). Así se fundamenta un diseño adecuado y se gestionan las expectativas. Resulta esencial ser realistas y no sobrecargar el proceso.
- **Presidencia:** acertar en la elección de la presidencia de la fase de preparación puede transmitir un mensaje importante en cuanto a la sinceridad del proceso desde su planificación y conferir legitimidad. (→ 3.2. *elegir a un organizador fiable y creíble*)
- **Vísteme despacio, que tengo prisa:** la fase preparatoria no es un mero preámbulo del proceso propiamente dicho; debe planificarse e implementarse de la misma manera cuidadosa y considerada. Hacer las cosas bien desde el principio probablemente se hará notar en todo el proceso. Se deben establecer los parámetros clave para que el proceso de diálogo nacional resulte fructífero. En el Yemen, las deliberaciones del Comité Técnico de Preparación se prolongaron seis meses más de lo previsto, pero se demostró que ese tiempo era necesario para una preparación exhaustiva.
- **Instituciones y mecanismos:** el nombre del órgano preparatorio es irrelevante, pero la función, el mandato, la presidencia y los mecanismos de toma de decisiones deben definirse con claridad. El órgano preparatorio cumplirá mejor su función, si se le encarga la tarea de desarrollar criterios de participación, alternativas para la configuración de la agenda y opciones de desbloqueo durante las deliberaciones del diálogo nacional. Los comités técnicos y otros mecanismos de preparación ejercen una influencia enorme en la conformación de posibilidades que impulsen la legitimidad del proceso de diálogo nacional, así como en la sensación de las partes interesadas de que este satisfará sus reivindicaciones y aspiraciones.
- **Importancia de las medidas de fomento de la confianza:** cuando el nivel de confianza ya es bajo no basta con anunciar un cambio para convencer a las partes de que este es real. Es más, si las acciones posteriores contradicen lo anunciado, la desconfianza será todavía mayor. Aunque esta fase suele caracterizarse por un arduo trabajo de negociación, también brinda oportunidades únicas para entablar relaciones y generar confianza, si se adoptan medidas en este sentido y se facilita mediante un diálogo inclusivo. De ese modo, puede generarse un clima de sinceridad y apropiación de las partes con respecto al conjunto del proceso.
- **Consenso internacional y regional:** en la fase de preparación, recabar apoyos internacionales y regionales puede contribuir de manera decisiva a que el proceso sea fructífero. Los actores internacionales también pueden brindar ayuda específica, por ejemplo aportando financiamiento y conocimientos técnicos. (→ capítulo 5)

- 
- 1 Agradecemos a Karam Karam (Common Space Initiative) su colaboración en este apartado.
  - 2 Sobre esta cuestión, véase Harlander (2016, 13-16).
  - 3 Sobre esta cuestión, véase Papagianni (2006, 321).
  - 4 Sobre esta cuestión, véase Papagianni (2006, 317).
  - 5 Sobre esta cuestión, véase Dossou (2000).
  - 6 Sobre esta cuestión, véase PILPG (2015, 23).
  - 7 Para obtener más información, véase el sitio web de la Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas del Secretario General para el Yemen: [osesgy.unmissions.org](http://osesgy.unmissions.org).

## Capítulo 3

# Fase del proceso: organización del diálogo nacional

## Índice

70	3.1	Establecimiento de la agenda
76	3.2	Elegir a un organizador fiable y creíble
83	3.3	Determinar el número de participantes
85	3.4	Elegir a los participantes
100	3.5	Fijar los principios rectores y el reglamento
106	3.6	Establecer modalidades de toma de decisiones y generación de consenso
114	3.7	Hacer partícipe a la ciudadanía
130	3.8	Crear estructuras de apoyo, mecanismos de desbloqueo y redes de seguridad

*«[C]ada proceso es único y complejo y exige una labor notable de preparación, paciencia y diplomacia. Por tanto, diseñar un proceso eficaz es un paso vital y delicado que requiere apoyo técnico y político [...]».*

Harlander (2016, 38)

En este capítulo se analiza lo que cabría denominar el proceso propiamente dicho: la fase oficial del diálogo nacional. En él se analizan las cuestiones más importantes del diseño del proceso y se describe el desarrollo de una serie de diálogos nacionales. Abarca todos los aspectos principales relacionados con la implementación de estos procesos, tales como el establecimiento de la agenda, la búsqueda de un organizador digno de confianza, la fijación de principios, el establecimiento de modalidades de toma de decisiones, la elección de los participantes, el trabajo de consulta pública y promoción, la creación de estructuras de apoyo eficaces y la reflexión sobre los plazos y la secuenciación.

La fase del proceso es la fase más pública del diálogo nacional. Entre los principales pasos, procedimientos y mecanismos relacionados con esta fase cabe destacar los siguientes:

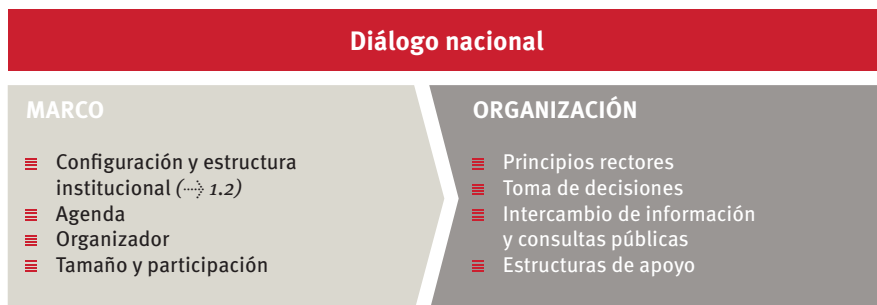


Gráfico 3.1: Resumen de aspectos clave relacionados con la configuración y organización del diálogo nacional

### 3.1 Establecimiento de la agenda

La agenda de un proceso de diálogo nacional esboza los temas sustanciales (el contenido) sobre los que se deliberará en las conversaciones. En estrecha relación con el mandato de estas, que describe el objetivo general del proceso, la agenda suele perfilar los temas concretos que tratarán los participantes en el diálogo. La agenda del diálogo nacional depende del objetivo general del proceso. Establece los temas de discusión de forma más pormenorizada y debe especificar también si las decisiones que se alcancen sobre cada uno de ellos se considerarán recomendaciones o tendrán carácter vinculante. La agenda de un diálogo nacional que persigue un cambio fundamental tendrá casi con toda seguridad un alcance temático más amplio que



la agenda restringida de otro proceso de prevención o gestión de un conflicto, que normalmente hace hincapié en aquellas cuestiones controvertidas que representan el eje de la crisis. Por ejemplo, la agenda original de la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen establecida por el Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo era muy amplia; mientras que el diálogo nacional libanés en virtud del Acuerdo de Doha de 2008 tenía un enfoque temático claro que se centraba fundamentalmente en disposiciones de seguridad. La mayoría de las agendas de diálogos nacionales incluyen un componente relativo a la reforma de la constitución.

Las agendas suelen establecerse a través de un enfoque que consta de varias fases, como se aprecia en el gráfico 3.2.

1. *Determinar los temas clave de discusión, que suelen codificarse en el documento de establecimiento del mandato.*
2. *Desarrollarlos en una agenda integral.*
3. *Concebir un método de trabajo, incluida su secuenciación y los plazos correspondientes.*

Es posible que la agenda surja de un proceso sumamente participativo de consulta con los grupos de interés y la sociedad en su conjunto. En Kenya, uno de los mediadores instó a mujeres dirigentes y organizaciones a celebrar reuniones para desarrollar una agenda común de preocupaciones que deberían afrontarse. Generalmente, el órgano preparatorio recopila todos los puntos de la agenda resultantes de acuerdos previos y de las consultas con las partes interesadas principales y propone que se discutan en el diálogo nacional. Los temas definitivos de la agenda los deciden quienes participan en el proceso.



Gráfico 3.2: Proceso conducente a una agenda

El establecimiento de la agenda —si se gestiona de manera transparente e incluyente— puede aportar claridad sobre la naturaleza del diálogo nacional, comprometer a las partes con el proceso y constituir un ejercicio de generación de confianza, así

como favorecer un entendimiento mutuo de las posiciones e ideales. Uno de los motivos frecuentes de disputa es el orden de discusión de los temas de la agenda. Su secuenciación partiendo de las cuestiones menos controvertidas hasta llegar a los «temas candentes» ha resultado útil para evitar que el diálogo se interrumpa enseguida y así dejar cierto margen para generar confianza.

### Opciones de diseño del proceso de cara al establecimiento de la agenda

El proceso de establecimiento de la agenda dice mucho sobre la naturaleza de esta y el marco posterior con miras al diálogo nacional. La restricción inicial de los temas de discusión recibió duras críticas en contextos como Bahrein o Colombia, pues ese planteamiento se consideraba contrario a las aspiraciones del diálogo nacional. Sin embargo, puede ser sensato excluir ciertos asuntos opuestos al objetivo del proceso. En el Yemen, por ejemplo, no fue posible poner sobre la mesa la demanda de secesión del Sur, pues tanto las partes principales como los países vecinos no estaban dispuestos siquiera a estudiar esa posibilidad (como también se reflejó en la Iniciativa del CCG y en la resolución conexa sobre el Yemen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Se trataron todas las demás cuestiones, de manera que el amplio abanico de temas se hizo eco del espíritu de la época y del objetivo del proceso en pos de un cambio fundamental. Al mismo tiempo, surgieron dudas sobre si se estaría sobrecargando el proceso al incluir demasiados objetivos, algunos incompatibles entre sí. En Sudáfrica, la agenda la concibieron en gran medida los participantes en el Proceso de Negociación Multipartidista. En él debían negociarse los principios rectores de la transición y los parámetros y principios en que se sustentaría la nueva constitución, incluidas las cuestiones más urgentes relacionadas con la transición posterior al *apartheid*.

Remitir temas de la agenda a grupos de trabajo especializados puede evitar que se sobrecargue la mesa principal. En el Afganistán, la agenda de la Loya Jirga constitucional nunca estuvo abierta a debate, dado que el cometido del proceso se había fijado en el Acuerdo de Bonn, firmado bajo una intensa presión internacional. No se dio paso alguno para ampliar esa agenda: el objetivo principal del proceso era promover la aceptación del proyecto de constitución al lograr que los delegados respaldaran el documento predeterminado. En ocasiones, se emprenden procesos con agendas restringidas que se van desarrollando y ampliando poco a poco. La mesa redonda de Polonia permitió discutir un conjunto de reformas económicas y políticas que, a la larga, adquirieron un alcance mayor del que había previsto *Solidarność* (Solidaridad).

Los casos a continuación dan muestra de la gama de opciones utilizadas para establecer la agenda de diversos procesos.

## Afganistán

- ≡ La agenda preliminar se estableció por medio del Acuerdo de Bonn, firmado bajo los auspicios de las Naciones Unidas.
- ≡ La agenda preveía que cada grupo de trabajo revisara el proyecto de constitución.

## Bahrein

- ≡ El Rey fijó una agenda preliminar restringida a cuatro temas.
- ≡ Los participantes desarrollaron una agenda integral.

## Colombia

- ≡ El Presidente estableció la agenda preliminar, con un número limitado de temas, a través de un decreto presidencial.
- ≡ El Gobierno y los dirigentes de los partidos políticos invitados desarrollaron una agenda integral.

## Líbano

- ≡ El Presidente creó un órgano preparatorio (el Comité Directivo del Diálogo Nacional) con el cometido de elaborar la agenda.

## Sudáfrica

- ≡ Los partidos políticos acordaron celebrar una conferencia constitucional multipartidista en la que todos los partidos pudieran participar en las mismas condiciones; los participantes decidieron conjuntamente la agenda.

## Túnez

- ≡ El Cuarteto, tercera parte que facilitó el proceso, elaboró la hoja de ruta.

## Yemen

- ≡ La Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo formuló la agenda preliminar.
- ≡ El Comité Técnico desarrolló una agenda sumamente pormenorizada, incluso con los subtemas que debían tratarse en los grupos de trabajo.

## Ejemplos de agenda

El **proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenia** se puso en marcha para tratar:

- « a) medidas inmediatas encaminadas a poner fin a la violencia y restablecer los derechos y libertades fundamentales;
- b) medidas para hacer frente a la crisis humanitaria, y promover la reconciliación, la reparación y la restauración;
- c) medidas para superar la crisis política existente;
- d) cuestiones y soluciones a largo plazo, tales como:
  - ≡ la reforma agraria;
  - ≡ la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como contra los desequilibrios en el desarrollo de las regiones;
  - ≡ la lucha contra el desempleo, en especial el juvenil;
  - ≡ asuntos relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia;
  - ≡ la consolidación de la cohesión y la unidad nacional».

South Consulting Ltd. (2009, 1)

El **diálogo nacional de Túnez** se centró en el tema del bloqueo político inmediato, y su agenda atendía a los aspectos siguientes:

- « ≡ fijar [la fecha definitiva de] las siguientes elecciones presidenciales y legislativas;
- ≡ concluir la Constitución y fijar la fecha en que se presentará para su examen y aprobación por los constituyentes;
- ≡ elegir el tipo de régimen político (parlamentario, presidencial o mixto);
- ≡ analizar la violencia política en el país y sopesar la posibilidad de aprobar una carta nacional contra la violencia y el extremismo; y
- ≡ estudiar la situación general del país en cuanto al costo de vida y el deterioro continuado del poder adquisitivo de los ciudadanos».

M'rad (2015, 34)

## Consideraciones clave sobre el establecimiento de la agenda

- ≡ **No debe sobrecargarse la agenda:** es comprensible que en las épocas de transición, cuando se cuestiona la propia naturaleza del Estado, se consideren importantes un amplio conjunto de temas relacionados con la reforma estatal. Sin embargo, poner sobre la mesa todas esas cuestiones generaría unas expectativas que no es posible cumplir en un proceso restringido y de duración limitada como es el diálogo nacional. Así pues, los puntos de la agenda deben elegirse cuidadosamente con ánimo de responder al objetivo concreto por el que se puso en marcha el proceso de diálogo nacional. Esos puntos deben ser factibles y realizables en el plazo limitado que se haya fijado.
- ≡ **Establecer la agenda a través de un proceso inclusivo:** el proceso encaminado a acordar los temas de la agenda constituye una «mininegociación» en sí mismo. Quienes queden excluidos de él pueden verse después en la tesitura de tener que discutir asuntos agendados por otros y que quizá ellos no consideren esenciales. Lograr que acepten el proceso en esas circunstancias resulta complicado.
- ≡ **Empezar con asuntos «sencillos»:** ordenar los puntos de la agenda en función del grado de desacuerdo ayuda a salvaguardar el proceso. Al comenzar por los temas más sencillos y de menos controversia, los participantes comprobarán que en realidad tienen muchas afinidades (al contrario de lo que pensaban), y de ese modo podrá establecerse una base común y aumentará la esperanza de que el proceso resulte fructífero. Y, lo que es más importante, este planteamiento contribuirá a aumentar la confianza en el proceso y entre los interlocutores de manera gradual.
- ≡ **Reservar espacio y tiempo suficientes para los temas polémicos:** aunque es importante comenzar por las cuestiones «sencillas», esto no quiere decir que los asuntos complicados deban ignorarse o, peor aún, descartarse para salvar las apariencias o preservar la armonía. Si no se reserva espacio y tiempo suficiente para tratar los temas polémicos ni se desarrolla una hoja de ruta común para hacerles frente, todo el diálogo será en vano —una ceremonia fastuosa sin resultados tangibles—. Eso ha sucedido en algunos diálogos nacionales: se aceleró el proceso sin dejar margen suficiente para discutir y acordar las cuestiones controvertidas.
- ≡ **Usar grupos de trabajo y subcomités:** si bien es importante que la mayoría de los temas conflictivos se traten en la mesa principal y no en subcomités o grupos de trabajo, a veces resulta útil dividir una cuestión polémica en elementos manejables y encargar a un grupo de trabajo que estudie cómo podría gestionarse o tratarse el asunto en la mesa principal.

## 3.2 Elegir a un organizador fiable y creíble

Por lo general, los diálogos nacionales se convocan bajo la autoridad de una figura u órgano central. La función principal de esa persona o institución consiste en

*«[L]a reputación y la legitimidad percibida del organizador posiblemente transmitirán mensajes poderosos sobre el proceso y sus resultados probables».*

Barnes (2017, 44)

dirigir el proceso e incluso, en ocasiones, ejercer labores de facilitación. La elección del organizador transmite a menudo un mensaje poderoso sobre lo que cabe esperar de todo el proceso. La legitimidad del diálogo nacional se establece a través de la persona o institución convocante.

Los individuos o instituciones que confieren tal legitimidad suelen ser líderes religiosos o sociales respetados, el propio líder de un grupo (o una persona o institución que cuente con su respaldo) o instituciones sociales consolidadas.

El organizador puede ser designado por el presidente o el rey (como en Jordania) o elegido por los participantes en el proceso durante las primeras sesiones plenarias (Afganistán). También existe la opción de que el proceso sencillamente siga en manos del jefe de Estado (Sudán, Líbano). Elegirlo en pleno proceso permite que los participantes asuman competencias sustantivas en el diseño de este. Otra manera de impulsar la legitimidad consiste en designar a un organizador acordado por las partes (Sudáfrica, Nepal). En Sudáfrica, la asociación de la sociedad civil Consultative Business Movement ejerció en varias ocasiones de organizador mediador (junto al Concilio Sudafricano de Iglesias) del proceso del Acuerdo Nacional de Paz, así como de Secretaría de los procesos de la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) y el Proceso de Negociación Multipartidista. Cuando los actores que inician el diálogo no son considerados legítimos —ya se trate del Gobierno nacional (como en el Sudán) o de actores externos (como en el Iraq)—, es mucho menos probable que el organizador a quien elijan o designen goce de una aceptación amplia.

Por tanto, elegir a un convocante creíble y ampliamente aceptado representa un activo importante de cara a la organización del diálogo nacional. Es deseable que esas personas o instituciones reúnan las cualidades siguientes:

- **Independencia:** el convocante no debe percibirse como una mera marioneta del presidente o partido en el poder, pues de ese modo dispondría de mucha menos flexibilidad para actuar conforme a los intereses del proceso. En el Sudán, por ejemplo, el proceso padeció desde su puesta en marcha las consecuencias de que el Presidente se nombrara a sí mismo organizador. La precariedad de la elección e imagen del organizador se plasma en el caso de Jordania. El proceso

también se resintió de la imagen de sesgo favorable al régimen en la elección de Taher al-Masri, por entonces presidente del Senado, para la presidencia. Dado que el Rey nombraba a los 60 senadores, el jefe del Comité de Diálogo Nacional fue visto como lealista. No obstante, su papel admitió muchos más matices. Gracias a su labor previa y origen palestino, se lo consideró una persona «ni demasiado cercana ni demasiado lejana»: un lealista crítico, cercano al régimen pero con cierto margen de maniobra y sin duda no una simple marioneta del régimen.

- **Pluripartidismo o afiliación política clara:** dar con un actor neutral en contextos de conflicto suele ser complicado, por no decir imposible, y, contrariamente a la opinión generalizada sobre la participación de terceros, tampoco resulta imprescindible. Así lo confirma la importante labor desempeñada por los mediadores internos, que con frecuencia se inclinan de manera evidente por una u otra parte. Muchas experiencias han demostrado que puede resultar igualmente aceptable un organizador que manifieste abiertamente sus simpatías políticas y al mismo tiempo sea capaz (y transmita la impresión de serlo) de ser justo y encarar con amplitud de miras las preocupaciones de todos los actores que participan en el proceso. Muchas veces, combinar a actores de distintas filiaciones políticas ayuda a superar este dilema. En Colombia se llegó a plantear la posibilidad de rotar la presidencia con ese fin, aunque finalmente se optó por una presidencia conjunta, conformada por tres partidos.
- **Carisma personal, credibilidad y respeto:** el organizador debe contar con las cualidades propias de un líder carismático capaz de captar las opiniones y aspiraciones de la gente, respetado y creíble. Aunque puede ir aclimatándose a su función a lo largo del proceso, lo más habitual es que ya cuente con esas cualidades debido a su experiencia, historial y carácter. Esta clase de legitimidad intrínseca se deriva de la autoridad, ya sea por tradición o carisma, y hunde sus raíces en percepciones locales, por lo que depende en grado sumo del contexto. En Nepal, ambos facilitadores aportaron esas cualidades gracias a su trabajo anterior en la esfera política, su prestigio social, su relación personal con líderes fundamentales y su carisma y compromiso. A Padma Ratna Tuladhar ya se lo conocía por su labor al frente del movimiento de masas en favor de la democracia que luchó para poner fin al sistema de *panchayat* en el país.
- **Poder político:** un convocante carente de peso político podría dar a entender que el proceso no llegará muy lejos, con lo que mermarían las expectativas. Por el contrario, un convocante dotado de influencia política transmite seriedad y aumenta la confianza en el proceso y en su resultado final. En Túnez resultó decisivo que el sindicato más importante del país, la UGTT, uniera sus fuerzas con la patronal UTICA y otras dos instituciones. Después de que empleadores y trabajadores colaboraran por primera vez en asuntos políticos, el Cuarteto gozó de una influencia política notable y un fuerte respaldo social.

A diferencia de muchos otros mecanismos de transformación de conflictos, los diálogos nacionales deben facilitarse en el propio país, pues de ese modo resulta más sencillo recabar apoyo social y tener credibilidad. Los mediadores internos han desempeñado habitualmente un rol esencial en la configuración de los diálogos nacionales: han organizado y facilitado el proceso y lo han mantenido en curso en sus distintas etapas.

**Los mediadores internos**, consustanciales al contexto de conflicto correspondiente, forman parte de su tejido social, es decir, sus vidas se ven directamente afectadas por él y es posible que tengan intereses en juego. Conocen profundamente la situación y quizá tengan acceso a partes en el conflicto inalcanzables para el resto, sobre todo a los actores radicales y armados, lo que resulta crucial. Los mediadores internos asumen un sinfín de funciones más allá de la sola mediación —negociador, facilitador, moderador, interlocutor, mensajero, constructor de puentes y creador de capacidades— que suelen desarrollar gracias a cualidades innatas de carácter intuitivo (y no tanto por una competencia profesional adquirida). Su enfoque suele cimentarse en los recursos culturales locales, así como en la religión, la fe y la espiritualidad; y se orienta por la necesidad intrínseca de restaurar vínculos rotos en sus propias comunidades, grupos y bases sociales. La cooperación entre los actores internos y externos, si se equilibra con cuidado, puede incrementar la complementariedad y las sinergias en las medidas de construcción de la paz<sup>1</sup>.

El papel de los mediadores internos lo asumen personas —como en Nepal—, instituciones cívicas relevantes —como la Iglesia católica en Polonia y Guatemala— o un conglomerado de instituciones sociales —como en Túnez—. La Iglesia ha desempeñado una labor destacada en numerosos procesos, por ejemplo en las mesas redondas de Polonia o las conferencias nacionales del África francófona. En muchos de ellos, un arzobispo o clérigo ejerció funciones principales de mediación y facilitación. Esas figuras gozaban de una reputación intachable anclada en la cultura y las tradiciones de su sociedad. Cabe señalar que en Malí esta función se encomendó a un dirigente político clave, debido a sus logros en la fase de transición.

En **Nepal**, los dos **mediadores internos**, Padma Ratna Tuladhar y Daman Nath Dhungana, facilitaron reuniones secretas e intercambiaron información mucho antes de que se pusiera en marcha el proceso oficial. Aunque ninguno recibió nunca un mandato formal, infundían una gran confianza y los dos bandos del conflicto los aceptaron como equipo. Como explica Tuladhar, «cuando el Gobierno, los partidos políticos [o] los actores internacionales necesitaban ponerse en contacto con los líderes maoístas, se dirigían a él para que hiciera de enlace. Su pasado izquierdista,



su reputación pública como líder popular en la época del *panchayat*, su relación personal con los principales dirigentes maoístas y la confianza de estos [...] hacían de él el único punto de contacto posible» (citado en Upreti y Sapkota 2016, 10).

Ya en el tercer año de un conflicto que duró un decenio, el entonces vice primer ministro y ministro del Interior Ram Chandra Paudel pidió a Tuladhar que sondease la disposición de los maoístas a conversar —o, como lo denomina Tuladhar, a entablar «conversaciones sobre conversaciones»—. Él mismo organizó la primera reunión oficial en el año 2000. Aunque se anunció públicamente, el lugar y la fecha se mantuvieron en secreto. No hubo auténticos preparativos ni se tomaron medidas de generación de confianza antes de la reunión. A pesar de que no propició resultados sustantivos, la iniciativa representó un paso importante. Ante el recrudecimiento persistente del conflicto y la alteración del panorama político, ambos partidos designaron oficialmente los equipos que participarían en varias rondas de diálogo. Dhungana y Tuladhar fueron decisivos al facilitar esos procesos, gracias a los cuales pudieron crear y mantener vías de comunicación que a la larga condujeron al proceso de paz oficial, el cual concluyó con la firma del Acuerdo General de Paz de 2006.

A lo largo del proceso, la función de los facilitadores siguió evolucionando conforme a los imperativos de cada situación, aunque nunca llegó a delimitarse con claridad y tuvo un carácter *ad hoc*, basado en las necesidades. Apenas se realizaron preparativos; su rol osciló entre la facilitación y el puesto de testigo y observador. En cualquier caso, resultaron esenciales para generar confianza entre los bandos. Cuando las partes no aceptaban sentarse a la misma mesa, ellos se encargaban de mantener las vías de comunicación abiertas. Su labor contribuyó de manera inestimable al proceso de paz. No obstante, el arreglo no careció de problemas; ambos se habían manifestado inequívocamente sobre ciertas cuestiones, por ejemplo en favor de una asamblea constituyente. De ahí que quienes se oponían a esta pusieran en duda su neutralidad e independencia. De todos modos, por lo general su labor no se vio mermada; al contrario, resultó crucial para legitimar el proceso, sobre todo porque en conjunto se trató de un esfuerzo vertical (de arriba hacia abajo) al que la sociedad civil tuvo pocas oportunidades de contribuir.

La **Iglesia católica** ejerció una labor parecida en **Polonia** cuando exhortó al Gobierno a emprender las negociaciones que culminaron en la mesa redonda de 1989. Ayudó a definir las condiciones preliminares de las conversaciones y respaldó el proceso hasta que se alcanzaron los resultados finales. Dos representantes participaron en las reuniones de alto nivel celebradas en una casa en Magdalenka entre los jefes de las partes negociadoras (→ 3.8 *estructuras de apoyo*). Los representantes eclesiósticos mediaron en los momentos críticos y ejercieron de testigos. Aunque ninguno de ellos era imparcial, y se conocía su cercanía a las demandas de Solidaridad, se apreciaba su respaldo fundamental al proceso, y ambos bandos los aceptaron.

En **Guatemala**, la **Iglesia católica** asumió un papel esencial con el respaldo del Vaticano. Los líderes eclesiásticos ocuparon posiciones importantes y celebraron reuniones de reflexión ecuménica tanto dentro como fuera del país. Rodolfo Quezada Toruño, por entonces obispo, asumió el rol de conciliador en la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR); más tarde, el de facilitador y, posteriormente, el de coordinador de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). Ambas instituciones fueron parte importante en el proceso, y Quezada Toruño logró impulsar notablemente el proceso desde sus distintos cargos. Otros obispos notorios asumieron responsabilidades en la ASC y estuvieron al cargo de asuntos importantes desde el punto de vista estratégico. Álvaro Ramazzini se ocupó del tema de la tierra, y Julio Cabrera, del retorno de los refugiados. Todas las partes interesadas que se integraron en el proceso oficial también acudieron a una serie de reflexiones ecuménicas sobre la paz, celebradas fuera del país, que sirvieron para atraer nuevos apoyos religiosos al proceso. Las reuniones tuvieron lugar en Costa Rica, los Estados Unidos y Noruega. Esas aportaciones aumentaron la confianza en el proceso y facilitaron su inclusividad, cierta apropiación y legitimidad.

La mayoría de las **conferencias nacionales francófonas** fueron dirigidas por **líderes religiosos** que ejercieron una importante labor social y política. Curiosamente, no fue así en **Malí**, cuya Conferencia Nacional presidió Amadou Toumani Touré, en aquel momento presidente del Comité de Transición para la Salvación del Pueblo. La singularidad del caso maliense puede explicarse a partir de la legitimidad que obtuvo Touré al dar el golpe militar contra el régimen de Moussa Traoré. Además, Touré no había dado muestras de interés por ocupar la presidencia después de la Conferencia, de manera que se situó en un plano superior a la contienda política.

El **Consultative Business Movement (CBM)** era un grupo de perfil bajo integrado por empresarios **sudafricanos** que se mantuvo activo entre 1988 y 1994 y se constituyó para dar respuesta al deterioro de la situación económica del país. El CBM contaba con miembros de ambos bandos del conflicto y apoyó las conversaciones de cara a un acuerdo constitucional negociado. Hacía hincapié en los intereses empresariales que se jugaban en el proceso y organizó consultas entre empresarios destacados y representantes de diversos actores políticos (incluido el Congreso Nacional Africano, entonces clandestino, y miembros del gabinete del *apartheid*) antes y durante el curso de las negociaciones. El director ejecutivo del CBM, Theuns Eloff, también asumió la jefatura de la secretaría del proceso de paz (los «Servicios para el Proceso y de Secretaría») en la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA, 1991-1992) y, más tarde, la «Administración del Proceso de Negociación Multipartidista» (1993-1994). Posteriormente, el CBM se convirtió en la National Business Initiative, que trabajó en favor de la reconstrucción económica de Sudáfrica después del *apartheid*, en el marco del proceso de paz. El CBM realizó aportes sustantivos en términos de buenos oficios y diplomacia itinerante, por lo que llegó a ser un actor digno de confianza en las negociaciones de paz<sup>2</sup>.

El **Cuarteto para el Diálogo Nacional de Túnez** fue fundamental para el éxito del proceso. Después de que el presidente Moncif Marzouki convocara un diálogo nacional en el verano de 2013 —en el momento álgido de la crisis política en Túnez—, cuatro grupos dieron un paso adelante, y su liderazgo conjunto de un diálogo nacional entre el Gobierno dirigido por el Movimiento Ennahda y la oposición encabezada por el partido Nidaa Tounes fue aceptado. Esos cuatro grupos eran la Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT), que dirigía Houcine Abbassi; la Unión Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía (UTICA), liderada por Wided Bouchamaoui; la Liga Tunecina de Derechos Humanos, con Abdessattar Ben Moussa al frente; y el Colegio de Abogados de Túnez, dirigido por Chawki Tabib. En conjunto se los pasó a conocer como el «Cuarteto».

A esta combinación de organizaciones consolidadas y respetadas se unieron, tanto antes como después de la revolución, elementos sociales y políticos de primer nivel, entre ellos agrupaciones industriales y sindicatos, lo que tranquilizó a la sociedad civil y a los partidos de la oposición. Los actores tenían sus propias inclinaciones políticas e intereses, de manera que no se los consideraba neutrales.

Juntos, sin embargo, ampliaron el espacio de diálogo, especialmente gracias a la alianza entre el sindicato de trabajadores UGTT y la patronal UTICA, y la presión en favor de la participación de los partidos políticos aumentó. Esas instituciones aportaron al proceso influencia política, vínculos personales y un equilibrio interno que solo era posible lograr con este formato. La UGTT, por ejemplo, apoyaba sin ambages a las fuerzas laicas progresistas, muchas de las cuales ansiaban apartar del poder al Gobierno islámico del Movimiento Ennahda. En su calidad de sindicato más importante y antiguo del país, que además desde 2011 había desempeñado un papel político destacado en el período posterior al levantamiento, la UGTT aportó peso histórico y un apoyo popular notable al proceso. La UTICA, por otro lado, era la organización más cercana al régimen anterior del derrocado presidente Ben Ali. El Cuarteto logró crear un espacio en que los dirigentes de los partidos políticos pudieron empezar a tratar los temas que los dividían, generar confianza y hallar el modo de superar la crisis inmediata.

A qué individuo o institución se otorga la presidencia —y con qué propósito— depende de varios aspectos propios del contexto y consideraciones políticas (vinculadas al poder). En el cuadro de la página siguiente se recogen distintos modelos de presidencia y procedimientos de selección.

## País

## Presidencia y procedimiento de selección

## Bahrein

El Rey designó a varias figuras públicas para facilitar las sesiones de diálogo nacional, y a Khalifa bin Ahmed Al Dhahrani, presidente del Parlamento, para presidirlas. El nombramiento del presidente parlamentario, carente de poder ejecutivo, alimentó las dudas de los grupos de la oposición sobre la seriedad del proceso de diálogo. Esperaban que fuera el príncipe heredero Salman bin Hamad Al Khalifa, promotor de las conversaciones, quien ocupara la presidencia; de ese modo habría más oportunidades de efectuar contribuciones reales sobre temas especialmente importantes, por ejemplo a través de reformas constitucionales.

## Sudán

Aunque era una de las demandas más importantes de la oposición, pronto quedó claro que el presidente Al Bashir no se arriesgaría a ceder la presidencia de la preparación y la fase del proceso; esa cuestión quedaba al margen del debate. Como criterio para la selección de la presidencia de los grupos de trabajo se determinó que correspondería a figuras independientes del país. Todos los presidentes de los grupos de trabajo fueron elegidos personalmente por el Presidente y se consideraban cercanos a él, o bien carecían de peso político. A pesar de ello, algunos grupos de trabajo elaboraron recomendaciones sustanciales de tinte progresista, por ejemplo con vistas a restringir las atribuciones del Presidente del país, y algunos de sus presidentes se erigieron en figuras destacadas en la lucha por presentar esas recomendaciones ante la asamblea general definitiva para proceder a su votación. Todavía existen dudas fundadas sobre si esas recomendaciones se plantearán ante la asamblea general de conformidad con el procedimiento acordado.

## Iraq

El presidente de la Alta Comisión Preparatoria ocupaba también la presidencia de la Conferencia. Debido a la impresión de que todo el proceso de establecimiento del mandato y preparatorio estaba fuertemente influido por la alianza liderada por los Estados Unidos y controlado por las élites políticas, la presidencia de la Alta Comisión Preparatoria apenas gozaba de legitimidad ante la ciudadanía.

País	Presidencia y procedimiento de selección
Afganistán	<p>En las dos primeras jornadas de la Loya Jirga constitucional, los delegados eligieron mediante voto secreto una Dirección consistente en una presidencia, tres vicepresidencias y dos relatores. Dado que todos esos puestos se asignaron a hombres, la presidencia decidió crear una cuarta vicepresidencia y dos nuevos puestos de relatores reservados para mujeres.</p>
Yemen	<p>Es posible que la estructura más compleja fuese la creada para presidir la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen. Su presidencia constaba de nueve miembros, entre ellos el presidente Abd Rabbu Mansour Hadi (a su vez presidente de la Conferencia) y una persona de cada uno de los siguientes partidos: el Partido Socialista Yemení, el Partido Unionista Nasserista, el Movimiento Pacífico del Sur, el Movimiento Huzí y el Partido Al-Islah. El representante de las Naciones Unidas Jamal Benomar supervisó la Conferencia. Cabe señalar que se decidió que, durante la fase de preparación, los nueve grupos de trabajo elegirían a su propio presidente y relator, quienes se encargaron de facilitar las sesiones.</p>

### 3.3 Determinar el número de participantes

La envergadura del proceso y el número de participantes apropiados dependen del objetivo que se persigue. Si se pretende instaurar un marco de seguridad viable o superar casos de violencia electoral, solo debería invitarse a los actores implicados, por lo general un grupo relativamente pequeño. Si se quiere establecer un nuevo contrato social será necesario que tome parte un sector más amplio de la sociedad. No existe un tamaño ideal: pueden ser procesos pequeños, como las mesas redondas de entre 12 y 34 participantes de Europa Oriental y Central; medianos, como en el Yemen, donde participaron 565 personas; o grandes, como la Loya Jirga del Afganistán, que contó con al menos 1.600 participantes. Al determinar el número de participantes y su procedencia, se debe tener en cuenta las características propias (políticas, culturales, étnicas, sectarias, etc.) del país donde se desarrolla el diálogo nacional. En las sociedades donde la toma de decisiones se basa en una cultura de consenso y consultas amplias, el número de participantes suele ser elevado.

Asimismo, el tamaño depende de las cuestiones que aborda el proceso. Cuando se trata un único asunto, quizá se precise a pocos participantes —los relacionados directamente con el tema objeto de discusión—. En este sentido, la eficiencia, el pragmatismo y la urgencia son normalmente factores determinantes: es posible que

las reuniones se convoquen con poca antelación y que se requiera una respuesta y reacción inmediatas. Los criterios y mecanismos de selección están condicionados con frecuencia por consideraciones relacionadas con el poder y la política. Si con el proceso se pretende renegociar la relación entre el Estado y la sociedad, tendrán que hallarse mecanismos que posibiliten una inclusión sustancial de la sociedad en general. El tamaño debe contrapesarse con la eficiencia: qué tipos de resultados se prevén, quién debe tomar parte en el proceso para que resulte creíble, hasta cuándo y cómo. El diálogo fundamentado en el consenso ofrece mejores resultados con grupos pequeños. Cuanto más amplio es el diálogo nacional, más importante es estructurar el proceso de modo que admita una participación significativa y eficaz (véase lo comentado anteriormente).

Para decidir el tamaño del proceso es recomendable ponderar las opciones y resolver los dilemas, así como reflexionar con creatividad acerca del conjunto del proceso del diseño. El cuadro siguiente resume brevemente las ventajas e inconvenientes de los procesos más pequeños y grandes, respectivamente<sup>3</sup>.

### Procesos pequeños

Gracias a su tamaño más reducido suelen ser más fáciles de gestionar; se celebran más sesiones plenarias, y hay menos grupos de trabajo y más pequeños. Todo ello reduce la necesidad de recursos y la carga logística.

Sin embargo, dan cabida a menos sectores sociales y pueden llegar a menos personas, con lo que en ocasiones se los considera exclusivos y carentes de legitimidad.

### Procesos amplios

Por lo general incorporan a estratos más amplios de la sociedad y posibilitan interacciones significativas entre los diversos grupos de apoyo. Aunque para ello también es necesario gestionarlos correctamente; por ejemplo, mediante el intercambio de información, la preparación a fondo de las reuniones y la implementación integral y transparente del reglamento, en aras de una participación real. En este tipo de procesos a veces resulta útil aplicar metodologías innovadoras que hagan posible el diálogo entre grupos amplios.

Las sesiones plenarias no son de tanta utilidad para discutir temas complejos, con lo que probablemente se celebren con menos frecuencia. Pueden crearse numerosos grupos temáticos que también hay que gestionar. La logística y el financiamiento consumen una cantidad notable de recursos. El desarrollo de capacidades quizá adquiera una mayor relevancia con miras a fomentar la participación significativa de todos los implicados. Los procesos a mayor escala funcionan a veces como un gran programa de formación política: suelen llegar a actores no consolidados y dar cabida y habilitar a personas recién llegadas a la actividad política.

Las preguntas siguientes pueden ayudar a determinar el tamaño adecuado:

- ≡ ¿Cuál es el propósito general del proceso? (→ 2.3 *establecer el mandato*)
- ≡ ¿Quién debe participar para favorecer un cambio en el tema? (→ 3.4 *elegir a los participantes*)
- ≡ ¿Quién debe participar directamente y quién puede hacerlo de manera indirecta? (→ 3.4)
- ≡ ¿Qué otras vías de participación existen? (→ 3.7 *hacer partícipe a la ciudadanía*)
- ≡ ¿Qué cabe esperar, siendo realistas, dados los recursos y el financiamiento disponibles? (→ capítulo 5 *sobre la ayuda externa*)

Es probable que obtengamos respuestas diferentes en función del cargo y las preocupaciones de cada uno. Han de incluirse consultas amplias sobre estas cuestiones en el proceso de negociación por el que se establece el mandato, antes de la fase de preparación o a lo largo de esta. Es importante poner en marcha mecanismos que velen por que los resultados de la consulta y otros espacios de participación indirecta se incorporen directamente en el proceso de diálogo nacional; de lo contrario no serían más que elementos simbólicos sin mayor influencia.

### 3.4 Elegir a los participantes

Para elegir a los participantes hay que definir las bases sociales de las partes interesadas y establecer los criterios y el proceso de selección. Los procesos de diálogo nacional deben diseñarse de tal manera que reflejen la estructura social del país en relación con las cuestiones que se pretenden abordar. La selección de los participantes constituye un instrumento fundamental con vistas a dotar al diálogo nacional de una base amplia y un alto grado de inclusividad<sup>4</sup>. Surgen así varias preguntas y dilemas referentes a la composición del proceso, y por ello la metodología de selección se convierte en una tarea primordial y marcadamente política. Por una parte, incorporar a demasiados partidos e intereses en la mesa de negociación hace más difícil alcanzar un acuerdo. Por otra parte, dar representación a un amplio conjunto de actores es uno de los prerrequisitos para recabar un apoyo popular más generalizado, impulsar la legitimidad y, a la larga, garantizar la sostenibilidad de un posible acuerdo. Las implicaciones prácticas son evidentes: los procesos pequeños suelen ser menos inclusivos, pero más fáciles de gestionar que las iniciativas a gran escala, en las que es preciso diseñar y coordinar con atención el intercambio de información, la toma de decisiones consensuada e incluso la participación<sup>5</sup>.

Ambos diseños pueden resultar adecuados, dependiendo del propósito general del proceso. «Si las dos partes en el diálogo son jefes de Estado, y en esta función representantes legítimos de sus respectivos pueblos, ese proceso excluyente puede

*«El potencial transformador de los procesos de diálogo nacional solo puede desarrollarse si estos dan cabida a los grupos afectados por los temas objeto de discusión, son asumidos como propios por las principales partes interesadas, son legítimos ante su base constitutiva y el conjunto de la sociedad y se enmarcan en un proceso capaz de compensar las asimetrías de poder para posibilitar la implicación colectiva en la generación de resultados mutuamente acordados».*

Barnes (2017, 9)

ser más efectivo y democrático que un proceso muy incluyente con centenares de personas que carecen de poder decisorio y de grupos de apoyo fuertes» (MSP 2008, 14). En cualquier caso, ningún enfoque se basta por sí mismo: «trabajar con más personas no es suficiente si no se llega a las personas clave, y trabajar con las personas clave no es suficiente si no se llega a más personas» (Anderson *et al.* 2003, 55). Uno de los modos de superar este dilema consiste en afrontar la inclusión con creatividad. Existen diversos mecanismos que permiten dar cabida a los diferentes grupos de partes interesadas (→ gráfico 3.3, p. 87). En un diseño del proceso de paz «suficientemente inclusivo» se ponderan una serie de valores fundamentales con el propósito de aclarar, y tal vez superar, algunos de los dilemas más acuciantes acerca de la inclusividad y la eficacia de los mecanismos de toma de decisiones. Este aspecto resulta específicamente relevante cuando se aborda el diseño de los

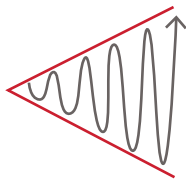
procesos de diálogo nacional. Como señalan Dudouet y Lundström (2016), ha de prestarse especial atención a las siguientes cuestiones:

- ≡ **Inclusividad incremental:** los acuerdos políticos han de concebirse como un proceso en dos etapas que se inicia con los acuerdos de cese al fuego o acuerdos marco negociados entre los contendientes principales, y cuya agenda limitada hace hincapié en las prioridades inmediatas y en las medidas de fomento de la confianza. Entre estas últimas cabe mencionar el fin de la violencia, el despliegue de supervisores internacionales y el establecimiento de un marco de cara a las negociaciones políticas posteriores. Esos acuerdos pueden dar paso a procesos más inclusivos, tales como los diálogos nacionales, en los que se traten los detalles de las reformas estructurales y los mecanismos de construcción de la paz (en los ámbitos político, de seguridad, socioeconómico, de derechos humanos y de justicia transicional).
- ≡ **Inclusividad temática en múltiples ámbitos:** los participantes deben corresponderse con la prioridad temática que les compete, pero no en ámbitos secuenciales, sino simultáneos, de toma de decisiones. Se trata de organizar mesas de negociación paralelas (grupos de trabajo), cada una con una prioridad temática diferente, donde se integren los actores más interesados e informados.

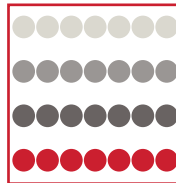


- **Foros de consulta paralelos y vinculados a la mesa de negociación principal:** este es uno de los métodos más utilizados para ampliar la participación en los procesos de paz y las transiciones políticas. Consiste en crear canales paralelos para influir en los procesos de toma de decisiones desde el exterior, tales como foros de consulta, encuestas públicas o peticiones ciudadanas, que pueden complementar el diálogo nacional. Estudios como el elaborado por la Inclusive Peace & Transition Initiative<sup>6</sup> destacan el valor y la necesidad de establecer mecanismos vinculantes que aseguren que los resultados (de los foros de consulta paralelos) sean retomados en el marco del proceso oficial de diálogo.
  
- **Mecanismos extraoficiales de desbloqueo en ámbitos oficiales inclusivos:** integrar mecanismos extraoficiales de desbloqueo en órganos inclusivos de toma de decisiones, especialmente en los diálogos nacionales, puede resultar fructífero cuando se polarizan las negociaciones. No obstante, si por ello se percibe que se han eludido las estructuras oficiales, el proceso oficial puede verse rápidamente deslegitimado.

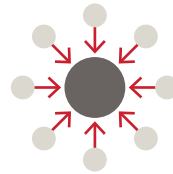
## Cuatro formatos de inclusividad



**Incremental**  
 La inclusividad  
 aumenta paso  
 a paso



**Temática**  
 Inclusividad  
 en múltiples  
 ámbitos



**Paralela**  
 Foros de consulta  
 con mecanismos  
 vinculantes  
 integrados



**Extraoficial**  
 Mecanismos  
 dedesbloqueo  
 en ámbitos oficiales  
 inclusivos

Gráfico 3.3: Diversos formatos de inclusividad (basado en Dudouet y Lundström 2016)

### Etapas y consideraciones

El procedimiento de selección suele consistir en un complejo enfoque en varias etapas, como demuestran los ejemplos del Afganistán, el Yemen y, en menor medida, el Líbano —véase a continuación—. No siempre es así: en el diálogo nacional sudanés, el Presidente se limitó a hacer un llamamiento público a todos los partidos políticos para que se sumaran al proceso. Así comenzó un proceso en el que participaron casi exclusivamente partidos cercanos al régimen (con salvedades importantes, aunque la mayoría de las figuras de la oposición renunciaron poco más tarde). Hallamos otro ejemplo concreto en Sudáfrica, donde todos los partidos políticos, independientemente de su tamaño, pudieron participar y designar a sus delegados. Más controvertido

resultó el modo de participación de los líderes tradicionales: aunque finalmente se les permitió tomar parte, no lo hicieron en las mismas condiciones que los partidos políticos.

Los criterios y mecanismos de selección deben ser coherentes, justos y transparentes (es decir, deben comunicarse claramente) para que se los perciba como legítimos.

de selección también suelen seguirse diversos pasos: 1) identificar a los grupos que hay que incluir, fijar criterios y, probablemente, cuotas; 2) determinar el número de escaños asignados; y 3) elegir a los participantes, por ejemplo mediante elecciones o permitiendo que sean los partidos quienes nombres a sus representantes<sup>7</sup>.

Cuando se elige directamente a los participantes, la elección puede dividirse en procesos locales (comunidades, grupos oficiosos), regionales y nacionales, e incorporar procesos de verificación y formación pública, como se hizo en el Afganistán. El órgano preparatorio suele desempeñar un papel protagonista en la organización de las elecciones. El uso de cuotas y su funcionamiento dependen del contexto. En el Yemen, la introducción de un sistema de cuotas mejoró el sistema de selección, que se consideraba injusto, al introducir un mecanismo que favorecía una representación más equilibrada. Jordania no aplicó ningún sistema de este tipo para impulsar una representación más amplia y fomentar una mayor apropiación del proceso.

A modo de resumen, he aquí algunas de las etapas de los procedimientos de selección concebidos para impulsar una participación apropiada y una representación justa:



Gráfico 3.4: Pasos clave en la selección de los participantes

**La composición del diálogo nacional** debe originar un microcosmos con los estratos sociales relevantes para el tema de discusión. Es importante que integren a los principales interesados que 1) ofrezcan «puntos de entrada» a grupos más amplios de la población o grupos de principales interesados, 2) tengan peso suficiente para influir en la opinión pública o favorecer el cambio, y 3) deban ser parte en cualquier acuerdo para que este sea sostenible. Además, en los diálogos nacionales suelen incorporarse algunos de los siguientes actores o todos ellos:

#### **Grupos sociales importantes**

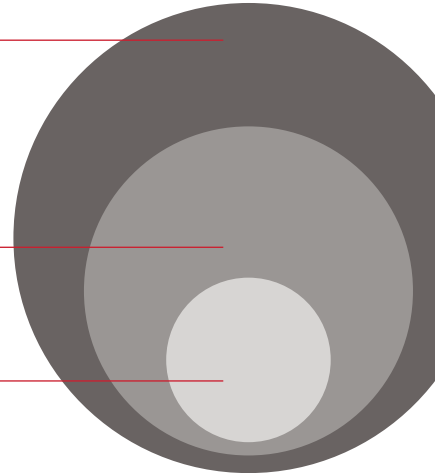
- ≡ organizaciones de la sociedad civil y sindicatos
- ≡ académicos, docentes, estudiantes y jóvenes
- ≡ líderes comunitarios, tradicionales y religiosos, y personas eminentes
- ≡ ciudadanos en general y grupos minoritarios
- ≡ dirigentes industriales y empresariales

#### **Actores políticos clave**

- ≡ partidos políticos
- ≡ grupos de la oposición
- ≡ antiguas élites políticas

#### **Principales partes en conflicto**

- ≡ gobierno
- ≡ ejército
- ≡ grupos armados



*Gráfico 3.5: Participantes en los diálogos nacionales*

Otros criterios de selección, a menudo con arreglo a un sistema de cuotas, suelen incluir alguno de los elementos siguientes:

- |                       |                                |
|-----------------------|--------------------------------|
| ≡ afiliación regional | ≡ género                       |
| ≡ grupo étnico        | ≡ situación de discapacidad    |
| ≡ edad                | ≡ situación social y económica |

Es importante **implicar a los actores violentos y armados no estatales en los diálogos nacionales** cuando son una de las principales partes interesadas del conflicto.

Los grupos armados no estatales pueden definirse como actores «que operan fundamentalmente en el territorio estatal y participan en acciones violentas con el propósito de cuestionar o reformar el equilibrio y las estructuras de poder político y económico, vengar lo que perciben como injusticias pasadas o defender o controlar recursos, territorios o instituciones en beneficio de un grupo étnico o social determinado».

Ricigliano (2005, 98)

Es probable que esos grupos y sus representantes sean parte en cualquier proceso de negociación y posterior arreglo político. Son muchos los argumentos éticos y pragmáticos en favor de la inclusión de esos actores en los procesos de mediación y diálogo (Dudouet 2010):

- ≡ Se ha comprobado que los enfoques militares (el «poder duro») frente a la insurgencia armada no resultan eficaces para crear una paz sostenible.
- ≡ Muchos de esos actores tienen capacidad para llegar a acuerdos o implementarlos, y también para estropear aquellos de los que son excluidos.
- ≡ Hay que aprovechar toda oportunidad de reducir la violencia —aunque las tentativas de diálogo no concluyan en un acuerdo, pueden servir para hacer frente a problemas humanitarios y salvar vidas—.
- ≡ Los grupos armados no estatales a veces representan a grupos marginados con aspiraciones democráticas legítimas.
- ≡ Las formas de participación pacíficas suelen reforzar la posición de los elementos moderados y favorables al diálogo de un grupo; su inexistencia, por el contrario, refuerza a los más intransigentes, al no disponerse de alternativas viables a la violencia.
- ≡ Dialogar con los grupos armados no estatales ayuda a comprender mejor sus motivos e intereses y, al mismo tiempo, desarrolla sus capacidades para tomar parte en diálogos de paz.
- ≡ Con frecuencia, este tipo de actores pueden transformarse en partidos políticos que enriquecerían el debate democrático en el futuro.

Es poco probable que los líderes de un grupo armado no estatal de motivación política negocien o se desarmen voluntariamente antes de que se resuelvan los agravios que los empujaron a tomar las armas y de que vislumbren que podrán desempeñar un papel en la gobernanza después de la guerra. El principal factor por el que no resurge la violencia es la inclusión de las partes en conflicto en los acuerdos políticos posteriores a la guerra (Dudouet, Giessmann y Planta 2012).

### **Decidir el número de escaños**

Al determinar el número de escaños se regula la influencia relativa de cada parte en el proceso. Resulta primordial que la representación sea equilibrada. Esto no conlleva que todas las partes cuenten con el mismo número de escaños, sino que su representación sea acorde con su posición en la sociedad. En Bahrein, la asignación al partido más importante de la oposición en el Parlamento del mismo número de

escaños que al resto de los partidos opositores provocó graves desavenencias. En el Líbano, el número de participantes fue aumentando, de manera que el reparto de escaños siguió siendo motivo de debate.

En el **diálogo nacional de Bahrein** participaron más de 300 representantes de las agrupaciones políticas, los grupos de la sociedad civil, los sindicatos, las asociaciones profesionales y empresariales y los medios de comunicación del país, así como los miembros del Consejo Consultivo (la *shura* o cámara alta del Parlamento, nombrada por el Rey), los jefes de los consejos municipales, representantes empresariales y figuras públicas.

Solo se permitió que cada grupo de la oposición invitado a participar en el diálogo nacional estuviese representado por cinco delegados, sin tener en cuenta su tamaño o peso en la sociedad. Al Wefaq, por ejemplo, dispuso de cinco escaños a pesar de que había obtenido el 45% de los votos en las elecciones parlamentarias de 2010.

A los grupos de la oposición solo se les concedieron 35 de los 300 escaños, con lo que arreciaron las críticas ante la infrarrepresentación acusada de los opositores.

Además, algunos grupos de la oposición que habían contribuido de manera decisiva a poner en marcha las protestas, pero a los que el Gobierno no reconocía legalmente, no fueron aceptados en el proceso de diálogo.

Las **sesiones del diálogo nacional del Líbano** fueron convocadas por el Presidente tras consultar a los principales partidos.

En 2008 y 2009, cuando Sleiman inició la primera serie de sesiones, participaron en ellas 16 representantes políticos. Después de las elecciones de 2009, la mesa se amplió ligeramente hasta los 20 representantes. Su composición se ajusta a criterios específicos: aquellos partidos políticos que ocupan más de cuatro escaños en el Parlamento tienen derecho a sumarse, al igual que los representantes antiguos o en activo de los tres «presidentes» del país (el Presidente, el Primer Ministro y el Presidente del Parlamento). Asimismo, los participantes representan de manera equitativa las dos alianzas más importantes: 7 representantes de la Alianza del 8 de Marzo y 7 representantes de la Alianza del 14 de Marzo, más 5 independientes y el Presidente. Además, las doctrinas más relevantes —cristianos, suníes, chiíes y drusos— también están presentes.

En principio, cada partido cuenta con un candidato que elige a nivel interno. Todos los participantes son políticos, con la excepción de un académico. Ninguna mujer está presente en la mesa.

## Opciones de diseño del proceso de cara al procedimiento de selección

Varios países han concebido métodos propios para seleccionar a los participantes. A continuación se muestran los ejemplos del Afganistán, el Yemen, Jordania y Túnez.

## Procedimiento de selección de la Loya Jirga constitucional del Afganistán

### Decreto presidencial 15 de julio de 2003

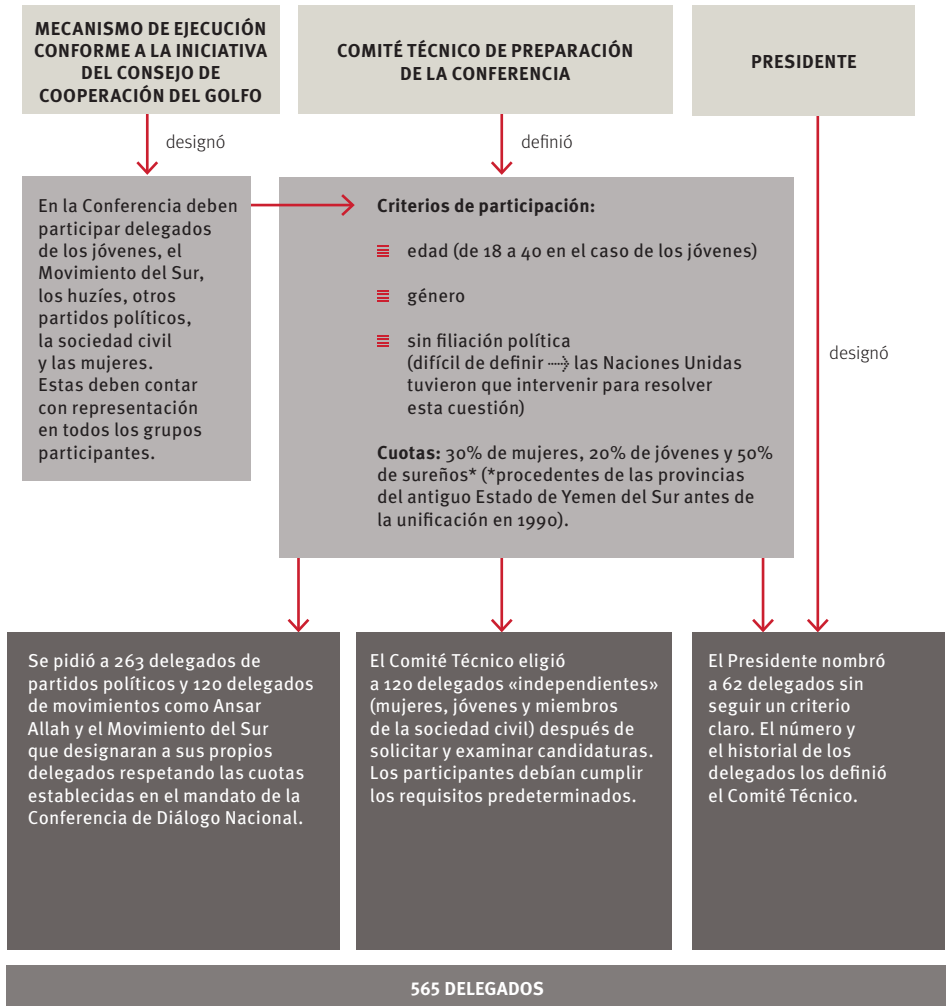
La Loya Jirga constará de 500 miembros, de los cuales 450 serán elegidos y 50 los designará el Presidente. Entre estos últimos habrá 25 mujeres y 25 expertos jurídicos y constitucionales. Decreto presidencial, 24.04.1382, artículos 2 y 6.



A los representantes de la Loya Jirga de emergencia se los eligió en un proceso dividido en dos fases parecido al de la Loya Jirga constitucional, si bien con un electorado más amplio que abarcaba al conjunto de la población (unos 1.500 delegados de todo el Afganistán participaron en la Loya Jirga de emergencia, de los cuales más de 1.000 fueron elegidos).

A pesar de las demoras provocadas por la inexistencia de una base de datos informatizada sobre los representantes de los distritos, el deterioro de las condiciones de seguridad y las denuncias de fraude electoral en algunas zonas, el proceso se consideró en gran medida transparente y sus resultados tendieron a reflejar los equilibrios de poder propios de la mayoría de las regiones<sup>8</sup>. En términos generales la Loya Jirga constitucional se consideró bastante representativa<sup>9</sup>.

## Procedimiento de selección de la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen



En líneas generales, el proceso de selección de los participantes en la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen fue inclusivo, si bien varios grupos se sintieron infrarrepresentados, entre ellos Ansar Allah y el Movimiento del Sur. Al primero se le asignaron 30 escaños en la conferencia, a pesar de su poderío sobre el terreno. En cuanto al Movimiento del Sur, que obtuvo 85 delegados, el grupo estaba infrarrepresentado porque la mayoría de los participantes pertenecían a una sola facción, que además era la más débil y menos influyente del movimiento. La Conferencia de Diálogo Nacional padeció una notable falta de legitimidad en el sur debido a que el Movimiento del Sur no estaba plenamente representado y a la impresión de que los agravios a la región no se habían afrontado seriamente (por ejemplo, porque no se habían aplicado las medidas de fomento de la confianza previstas en los 20+11 puntos).

Las mujeres y los jóvenes desempeñaron una función importante en la Conferencia, lo que repercutió significativamente en la sociedad yemení. Las cuotas de representación de los jóvenes (20%) y las mujeres (30%) en el Gobierno y las instituciones, así como en los comités de seguimiento de la Conferencia, destacan entre los principales resultados de esta. El problema residió en definir qué jóvenes, mujeres y actores de la sociedad civil eran «independientes», pues hubo quien puso en duda su grado de autonomía. El Comité Técnico no fue capaz de resolver esta cuestión, de manera que las Naciones Unidas acabaron por intervenir. Cabe señalar también que a lo largo del proceso se fue marginando cada vez más a esos actores, sobre todo durante la fase de implementación.

## Procedimiento de selección del diálogo nacional de Jordania



### Aspectos procedimentales:

Sin cuotas, criterios claros de participación ni representación proporcional

### Excluidos:

Los jóvenes, el movimiento juvenil Al-Hirak, figuras políticas y activistas importantes, el Sindicato de Trabajadores

### Boicot:

Frente de Acción Islámica



En Jordania, el procedimiento de selección estuvo en manos del primer ministro Ma'ruf al-Bakhit y el Gobierno. En el diálogo nacional participaron 52 personas de procedencia diversa, pero la impresión general era que ninguna de ellas representaba al pueblo. Esa sensación cobró fuerza cuando el Primer Ministro y el Gobierno determinaron primero los grupos de apoyo que había que tener en cuenta y posteriormente eligieron personalmente a los participantes. No solo decidieron qué grupos y organizaciones podían participar; también el nombre de las personas a quienes se solicitaría que representaran a sus respectivas instituciones.

*«Se consultó a algunos miembros; a otros se los eligió sin más debido a su experiencia en la moderación de diálogos».*

Taher Adwan, Ministro de Estado de Medios y Comunicaciones y Portavoz del Gobierno

- ≡ El proceso careció de transparencia, incluso en cuanto a los criterios de participación o de identificación de los grupos de apoyo.
- ≡ Tampoco hubo una representación proporcional de los diferentes grupos políticos, de manera que al Frente de Acción Islámica, el mayor partido de la oposición, se le otorgó el mismo número de delegados que a otros partidos de menor envergadura.
- ≡ No se aplicó ningún sistema de cuotas que velara por la representación equilibrada de las mujeres, los jóvenes o los grupos minoritarios. Las organizaciones de mujeres criticaron la infrarrepresentación que suponía contar con tan solo 4 mujeres entre los 52 participantes. Los jóvenes, que representan en torno al 75% de la sociedad jordana, quedaron completamente al margen.
- ≡ Los activistas políticos criticaron la Conferencia por excluir a los integrantes de los movimientos populares y a figuras políticas y activistas importantes como Laith Shbailat y Toujan Al Faisal, opositores de renombre en la escena política del país.
- ≡ A pesar de que la Conferencia de Diálogo Nacional nació con el objetivo de responder a las demandas de los descontentos, los miembros de los movimientos populares que tomaron parte en la ola de protestas que sacudió diversas provincias fueron totalmente excluidos del proceso.

El Gobierno diseñó y puso en marcha el proceso, y los subcomités celebraron consultas en las provincias, pero el diálogo nacional no logró generar una legitimidad de base amplia y siguió considerándose un proceso dirigido en gran medida por las élites.

## Procedimiento de selección del diálogo nacional de Túnez



El Congreso para la República (CPR) —el partido del régimen anterior— y otro partido decidieron abstenerse del diálogo nacional y se mantuvieron al margen de la fase de transición.

En Túnez, el diálogo nacional se abrió a todos los partidos políticos con representación en la Asamblea Constituyente. Cada uno de ellos pudo enviar a dos delegados. Así pues, tanto el Gobierno de la troika (en manos islamistas) como la oposición laica y la sociedad civil (a través del Cuarteto) participaron en el proceso. Sin embargo, en el diálogo nacional no tuvieron cabida los partidos que carecían de representación en la Asamblea Constituyente (en Túnez existen más de 100 partidos), y no todos los partidos estuvieron dispuestos a participar (por ejemplo, se negaron a ello el Congreso para la República y el partido Wafa). En cualquier caso, la mayoría de los partidos importantes se sumaron al proceso, que se consideró representativo gracias a la presencia de las fuerzas electas destacadas en la mesa de negociación.

### Consideraciones clave sobre la elección de los participantes

La experiencia demuestra que la legitimidad del diálogo nacional depende del proceso de selección y de las personas a quienes finalmente se elige para representar los intereses de una sección transversal de la sociedad. La tarea puede resultar complicada, dada la dificultad de medir la rendición de cuentas y la representación en el contexto de un diálogo nacional.

- Las consultas públicas ayudan a superar este desafío frecuente (→ 3.7 *hacer partícipe a la ciudadanía*). Dado que la selección de los participantes no se basa en un procedimiento democrático oficial, quizá no resulta inmediatamente evidente a quiénes representan ni qué relación tienen con sus grupos de apoyo. Para contrarrestar este problema pueden crearse espacios en los que los participantes entren en contacto con la ciudadanía a fin de incorporar sus preocupaciones al proceso. Los diálogos regionales paralelos constituyen un mecanismo óptimo para dar cabida a estratos más amplios de la sociedad.

- ≡ La cuestión de la rendición de cuentas y la representación no plantea tantas dificultades cuando quienes participan en el diálogo son parlamentarios electos, líderes sindicales o personas que gozan de legitimidad tradicional, tales como líderes religiosos o tribales. Las asociaciones profesionales también tienen un alto grado de legitimidad, al disponer normalmente de líneas claras de comunicación y autorización y métodos que obligan a rendir cuentas. Incluir a representantes de asociaciones que gocen de una amplia aceptación ayuda a asentar el proceso en el conjunto más amplio de la sociedad. Tenemos un buen ejemplo en Túnez, donde el Cuarteto aportó vínculos sociales históricamente consolidados que redundaron en beneficio del proceso.
- ≡ El interés cada vez mayor por integrar a las mujeres, los jóvenes y las minorías en los procesos de transición ha posibilitado que se designe a más representantes de esos grupos en las delegaciones. Quizá tengan la oportunidad de plantear las preocupaciones de sus colectivos en las reuniones internas de los partidos, pero es probable que en última instancia se vean atados por las líneas partidistas. Una manera de impulsar las cuestiones que afectan a los jóvenes y las mujeres es incluir a representantes de organizaciones de la sociedad civil que se dediquen expresamente a esos temas. En las sociedades tradicionales donde las mujeres estén subordinadas a los hombres, el nombramiento de mujeres como delegadas (promovido por la comunidad internacional) debe calibrarse con cuidado. Luchar contra las normas de género arcaicas es importante, pero si se percibe que ciertas medidas son prescritas o impuestas no será posible alcanzar el resultado deseado.

Dado que los procedimientos de selección suelen favorecer a los grupos dominantes de la sociedad, para contrarrestar esa tendencia cabe considerar las siguientes medidas:

- ≡ **Transparencia:** debe aplicarse al determinar los grupos de apoyo que deben incluirse en el proceso, y los criterios de selección en la misma medida que en el propio procedimiento de selección. Los ciudadanos quieren saber cómo se elige a los representantes y por qué, y que sus candidatos tengan una oportunidad equitativa de ser elegidos. Al elegir personalmente a los candidatos, como en Jordania, se transmite la impresión de que el proceso es sesgado desde el primer momento. El enfoque múltiple que se utilizó en el Yemen hizo posible que, aunque el Presidente nombró directamente a delegados sin seguir un criterio claro, este hecho se contrarrestara con una vía generalmente aceptada de avance por otros medios. Cabe destacar que en el Yemen la identificación de los grupos de interés no generó excesivo debate, lo que lleva a pensar que la selección gozó de un respaldo tácito. Sí provocó protestas la asignación de un número determinado de escaños a cada grupo, lo que obligó a poner en práctica una comunicación transparente y a dar explicaciones. En términos generales, el procedimiento de selección debe fundamentarse en mecanismos y decisiones fáciles de comprender.

- **Representación equilibrada:** la asignación de escaños debe partir de una evaluación sincera de la influencia de cada partido. Los procesos que optan por dividir equitativamente los escaños entre la oposición crean una simetría artificial en el diálogo nacional que no plasma las realidades que existen sobre el terreno. En Bahrein se asignaron cinco escaños a cada grupo de la oposición invitado a participar, sin tener en cuenta su envergadura ni su peso en la sociedad. A Al Wefaq, por ejemplo, se le otorgaron cinco escaños a pesar de que había obtenido el 45% de los votos en las elecciones parlamentarias de 2010<sup>10</sup>. El grupo acabó retirándose del proceso. Otros colectivos sociales, como las mujeres y los jóvenes, también deberán contar con una representación adecuada y acorde con la función vital que ejercen en la sociedad. El Yemen resolvió correctamente esta cuestión mediante un sistema de cuotas de efecto duradero. Jordania no halló mecanismos para facilitar la inclusión de las mujeres y los jóvenes, con lo que todo el proceso se vio desacreditado.
  
- **Inclusión de actores inusuales:** con vistas a afrontar las causas profundas de un conflicto a veces es necesario incorporar a actores más independientes y menos condicionados por ciertos intereses, aunque sin amenazar a los actores principales. Por ejemplo, las figuras locales influyentes que apoyan el proceso de cambio pero no están limitadas por líneas partidistas pueden encontrarse en una situación adecuada para aportar equilibrio en un entorno tendente a la división. Es más, muchos procesos reciben un mandato social a través de los movimientos sociales; dado que estos no se registran oficialmente como partidos y, por tanto, no están reconocidos legalmente por el Gobierno, con frecuencia se los deja al margen a pesar de su vital labor como impulsores del diálogo nacional. Así ha sucedido en procesos tan diferentes como los de Bahrein y Colombia. En Jordania, incluir a activistas de renombre podría haber conferido una legitimidad notable al proceso.
  
- **Concesión de tiempo suficiente:** para desarrollar el procedimiento de selección y generar aceptación hace falta tiempo. En el Iraq, los consejos provinciales encargados de preparar el procedimiento de elección solo dispusieron de entre 3 y 4 días para informar a la opinión pública, recibir las candidaturas y elegir a los delegados. En consecuencia, una gran parte de la población de las regiones no supo del proceso de selección provincial —algunos ni siquiera habían oído hablar de la conferencia—<sup>11</sup>.
  
- **Intercambio amplio de información:** para llevar a cabo un proceso de selección correctamente se requiere información pertinente (→ 3.7 *hacer partícipe a la ciudadanía*). En el Iraq, este aspecto contribuyó a alterar el procedimiento de elección. Como se ha señalado anteriormente, apenas se dispuso de tiempo para intercambiar información, de modo que las personas menos organizadas y las desvinculadas del poder político provincial vieron mermadas sus posibilidades de obtener representación. Los partidos políticos relacionados con los órganos provisionales y preparatorios (el Consejo de Gobierno del Iraq y la Alta

Comisión Preparatoria) propusieron a un mayor número de candidatos que los actores de la sociedad civil, pues estos últimos no habían sido informados. Por tanto, informar correctamente sobre el diálogo nacional a todos los estratos pertinentes de la sociedad resulta fundamental para que todos gocen de las mismas oportunidades en aras de una representación de base amplia.

- ≡ **Ampliar la participación significativa:** no debe ignorarse la importancia simbólica de la participación amplia, en el sentido de que permite a las comunidades marginadas, las mujeres y los jóvenes expresar sus preocupaciones e integrarse en el ámbito político oficial, sin importar cuáles hayan sido los resultados sustanciales logrados. No obstante, si se genera una situación de «exclusión interna», es decir, si se les permite participar pero carecen de influencia en el proceso, la frustración y el descontento consiguientes pueden provocar a la larga que esos actores adopten conductas perjudiciales. De ahí que su situación en el diálogo nacional deba ser la de partícipes con peso en los procesos de toma de decisiones, no la de observadores. Durante la fase de preparación han de analizarse otros desafíos: ¿existe algún factor estructural (por ejemplo, el idioma), institucional (capacidades y conocimientos), cultural o técnico que impida que los representantes participen en igualdad de condiciones? Aunque es posible superar esos retos con preparación, apoyo y asesoramiento experto, deben evaluarse y afrontarse con atención, pues la participación solo se convierte en influencia en la toma de decisiones cuando se acompaña de mecanismos de empoderamiento eficaces.
- ≡ **Función de los actores externos en favor de una base de participantes diversa:** los actores externos pueden resultar fundamentales para garantizar una representación de base amplia. Su mera implicación no basta para rescatar un proceso deficiente, pero sí aporta estímulos importantes conducentes a la inclusión de las mujeres y los jóvenes. Así lo hizo la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo en el Yemen. En el Iraq, las Naciones Unidas ampliaron el número de participantes con el objetivo de reforzar la representación de las minorías y otros grupos infrarrepresentados. Lamentablemente, la decisión llegó en una fase tardía del proceso y no logró alterar la percepción general del procedimiento de selección. Se trata normalmente de una cuestión delicada: los actores externos pueden impulsar la participación de sectores marginados de la sociedad, pero al mismo tiempo pueden desacreditarla si su idea de inclusión no coincide con las de la población local.
- ≡ **Cuestiones relacionadas con los grupos armados no estatales<sup>12</sup>:** la provisión de garantías resulta en ocasiones esencial para facilitar la inclusión de los grupos armados no estatales —mientras que la ausencia de estas puede conllevar su exclusión, como sucedió en el Sudán—. En los diálogos de paz que se celebraron en Colombia al margen del diálogo nacional, pero en paralelo a este, a cada grupo armado se le asignó un escaño en la Asamblea Constituyente. Asimismo, es importante efectuar un análisis de los grupos

armados no estatales para entender qué desafíos concretos pueden derivarse de su inclusión en el diálogo nacional. Entre los factores generales que facilitan o condicionan el diálogo y la (re)conversión política de los grupos armados no estatales se encuentran la cohesión y el liderazgo internos, las estructuras, la motivación y la agenda políticas, la capacidad política y la experiencia, el control territorial, la legitimidad social y la manera en que el grupo ha ejercido la violencia (Dudouet, Planta y Giessmann 2016). Otro desafío lo plantea el dilema entre justicia y paz. Ignorar la exigencia de justicia para quienes violan los derechos humanos durante el proceso de paz puede conllevar el arraigo de la impunidad y evitar que se rindan cuentas en el futuro; por otra parte, la sostenibilidad de la paz también depende de que se desarrolle un proceso de paz inclusivo en el que sean partícipes todos los actores relevantes. Así pues, insistir en la rendición de cuentas —sobre todo cuando se procesa a figuras destacadas de grupos armados no estatales— puede dificultar el avance de los procesos de paz frágiles y provocar un resurgimiento de la violencia (Davis 2014). El ámbito de la justicia transicional ofrece una serie de opciones para resolver esta cuestión; por ejemplo, mediante el contrapeso de amnistías condicionadas para determinados delitos con mecanismos de búsqueda de la verdad y medidas de reparación para las víctimas (entre otras, compensaciones económicas y servicios de rehabilitación médica o psicológica), o disposiciones relativas a la verificación de antecedentes y purga que obliguen a que todas las partes en el conflicto rindan cuentas de sus delitos y abusos pasados. Los actores internacionales deben velar por que tales mecanismos se apliquen de manera imparcial, incluyan a los responsables tanto estatales como no estatales, y no sirvan únicamente para perseguir o marginar a uno de los bandos del conflicto.

### 3.5 Fijar los principios rectores y el reglamento

Los diálogos nacionales suelen guiarse por un conjunto de principios generales sustantivos referentes al proceso que resultan de gran utilidad, pues brindan directrices globales y sientan las bases del diálogo.

En su denominación oficial, la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen se describía como «integral», a lo que se añadía el lema «a través del diálogo construimos el futuro». En Bahrein no se hizo tanto hincapié en lograr un cambio fundamental, sino en hacer frente a las divisiones internas. Su consigna oficial era «Nuestro Bahrein. Nuestra unidad».

Además de esos principios rectores generales, muchos procesos desarrollan un conjunto pormenorizado de directrices, un código de conducta o procedimientos antes de iniciar el proceso con el que deben comprometerse las partes. De su elaboración se encarga normalmente el órgano preparatorio, en ocasiones con ayuda externa. En algunos casos, una de las primeras reuniones del diálogo nacional se dedica a

acordar este tipo de principios en sesión plenaria. Las normas orientan los procedimientos y favorecen el compromiso con un enfoque basado en el diálogo, y también permiten que el facilitador denote ante los participantes su autoridad sobre los aspectos procedimentales del proceso. El énfasis y el grado de detalle del reglamento varían sustancialmente, aunque normalmente incluye los elementos siguientes:

- ≡ compromiso de establecer una vía abierta y respetuosa de comunicación y participación;
- ≡ compromiso de buscar puntos de encuentro y la resolución del conflicto;
- ≡ compromiso de establecer un modo consensuado de toma de decisiones y de aclarar las modalidades de toma de decisiones;
- ≡ descripción de las funciones de cada órgano;
- ≡ descripción de la estrategia de comunicación pública y medios de comunicación.

El reglamento promueve la participación respetuosa de los implicados y, en caso de incumplimiento, los facilitadores pueden recurrir a él. De ese modo se evita que surjan conflictos en cada etapa y se mantiene en curso el proceso —siempre que el reglamento sea claro y que todas las partes lo acepten—. De lo contrario, es posible que estalle un conflicto acerca del propio reglamento.

**Bahrein.** Antes de iniciar el diálogo nacional se prepararon los principios y procedimientos que lo orientarían y se pidió a todos los participantes que los respetaran. Entre los principios del diálogo se encontraban la apertura, la transparencia, el compromiso con la búsqueda de puntos de encuentro y la voluntad de aprender de experiencias anteriores y de mirar hacia adelante. En lo que respecta a los procedimientos, preveían la definición de las reglas para la discusión; el respeto a la opinión de los demás; la expresión clara y concisa de las propias ideas; el examen de determinadas cuestiones, no de las personas que guardan relación con ellas; la elusión de prejuicios sobre otras personas; y la contribución al consenso. Las reglas básicas solo resultaron parcialmente eficaces para mantener el proceso en marcha, pues no se plasmaron en la práctica de manera significativa, y los hechos que se sucedían con rapidez en las calles y la región sobrepasaron a un proceso de diálogo que avanzaba con lentitud.

## Reglamento del diálogo y reconciliación nacional de Kenia

- «1) Las sesiones de diálogo y reconciliación nacional de Kenia, así como los comités y grupos de trabajo que la presidencia o copresidencia de las sesiones y las partes puedan crear, se celebrarán a puerta cerrada. A los efectos de este reglamento, «a puerta cerrada» significa sin la asistencia del público general, prensa o medios de comunicación ni cobertura televisiva.
- 2) Nadie podrá tomar la palabra en una sesión sin la autorización previa de la presidencia o copresidencia de dicha sesión, que concederá el uso de la palabra de acuerdo con el orden en que los oradores manifiesten su deseo de participar. La Secretaría se ocupará de elaborar la lista de oradores. La presidencia o copresidencia de la sesión podrá llamar al orden a los oradores, cuyas observaciones no resulten relevantes para el tema objeto de discusión.
- 3) No se tolerará el uso de lenguaje ofensivo, degradante o incendiario.
- 4) Durante las reuniones, los participantes podrán plantear cuestiones de orden a las que la presidencia o copresidencia de la sesión deberán responder de inmediato. El participante que plantee una cuestión de orden no podrá hacer referencia en su declaración al fondo de la cuestión que se esté debatiendo.
- 5) A petición de cualquiera de las partes, la presidencia o copresidencia podrán aplazar la sesión a efectos de realizar consultas.
- 6) Una vez que se haya debatido un asunto en profundidad, cualquier participante podrá solicitar que se ponga fin a la discusión. Cuando la presidencia o copresidencia de la sesión considere que el debate está agotado por falta de oradores o propuestas novedosas, recapitularán las discusiones y procederán a su finalización.
- 7) Por iniciativa propia o a petición de una de las partes en el diálogo y reconciliación nacional, la presidencia o copresidencia de la sesión podrán celebrar consultas oficiosas con las partes o los jefes de las delegaciones, conjuntamente o por separado. Asimismo, si las partes están de acuerdo, podrán encargar a un representante que lleve a cabo tales consultas en su nombre».

Reglamento del diálogo y reconciliación nacional de Kenia (2008)

«**Malí.** La implementación de la Conferencia Nacional se rigió por el reglamento interno elaborado bajo la autoridad del Comité de Transición para la Salvación del Pueblo y aprobado en sesión plenaria por todos los delegados durante la segunda jornada de la Conferencia Nacional. A este respecto, se instó a los participantes a que respetaran



el reglamento en aras del correcto desarrollo de la conferencia. Los artículos a continuación revestían especial importancia para los debates:

**Artículo 1:** La Conferencia Nacional es una asamblea soberana, convocada por el Comité de Transición para la Salvación del Pueblo, de conformidad con la Ley Básica del 31 de marzo de 1991, con vistas a discutir el estado de la nación, elaborar un proyecto de constitución y aprobar un código electoral y una carta de partidos políticos.

**Artículo 19:** Antes de iniciar los debates, la oficina provisional debe comprobar los mandatos por delegación o nombre, o bien mediante un sistema de control de la asistencia. La retirada voluntaria de la Conferencia Nacional por parte de una delegación no podrá interferir en modo alguno con la correcta ejecución de esta tarea.

**Artículo 27:** Las decisiones de la Conferencia Nacional se adoptarán por mayoría simple entre los participantes que comparezcan.

**Artículo 34:** El reglamento interno de la Conferencia Nacional entrará en vigor en el momento de su aprobación. Toda situación que no se prevea en el presente reglamento interno será resuelta por la Conferencia».

Sy, Dajouo y Traoré (2016, 16)

« Los esfuerzos en curso de **Malí** dirigidos a reactivar la Conferencia de Reconciliación Nacional se guían por un nuevo conjunto de principios que se hacen eco de las lecciones aprendidas en experiencias anteriores e incluyen el compromiso de promover una participación social amplia hasta el nivel comunitario, aplicar mecanismos de monitoreo de la implementación y exigir a los actores internacionales que den prioridad a las preocupaciones del pueblo maliense. Los principios son los siguientes:

1. Partir de la reflexión colectiva de las distintas comunidades sobre las causas y orígenes de la crisis, los problemas que esta plantea y sus posibles respuestas, al mismo tiempo que se hace hincapié en los valores que deben fomentarse a fin de superar dicha crisis.
2. Iniciar un debate público sobre los métodos vigentes de gobernanza de los asuntos públicos y acerca de las reformas políticas, institucionales y económicas necesarias.
3. Sistematizar la participación del conjunto de la sociedad maliense en toda su diversidad, en términos de su composición tanto territorial como sociocultural.
4. Examinar el nivel de conocimientos teóricos y técnicos de las comunidades en relación con la normativa social, institucional y política y su aplicación en favor de la paz, la reconciliación nacional y el desarrollo.

5. Movilizar contribuciones materiales, intelectuales e incluso económicas de todas las fuerzas vivas de la nación que puedan considerarse actores políticos —asociaciones, académicos, mujeres, jóvenes, la diáspora— en el marco de un proceso participativo e inclusivo.
6. Promover el afianzamiento político e institucional del proceso a través de una amplia gama de actividades sociales y en los medios de comunicación.
7. Crear un mecanismo institucional que monitoree la aplicación de las recomendaciones. Este mecanismo evaluará periódicamente los progresos en la implementación de tales recomendaciones.
8. Organizar a todos los asociados internacionales que intervienen en Malí, instándolos a que se adhieran al proceso y tengan en cuenta en su ayuda las aspiraciones de los malienses».

Sy, Dajouo y Traoré (2016, 33)

### «CODESA I – Declaración de intención, 21 de diciembre de 1991

Nosotros, los representantes debidamente autorizados de los partidos políticos, las organizaciones políticas, las administraciones y el Gobierno de Sudáfrica, reunidos en esta primera sesión de la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) y conscientes de la formidable responsabilidad que recae sobre nosotros en este momento de la historia de nuestro país, nos comprometemos solemnemente a:

1. Crear una Sudáfrica indivisa, con una nación y una ciudadanía común, patriotismo y lealtad que, desde su diversidad, persiga la libertad, la igualdad y la seguridad de todos con independencia de su raza, color, sexo o credo; un país sin *apartheid* ni ninguna otra forma de discriminación o dominación.
2. Trabajar para cicatrizar las divisiones del pasado, promover el progreso de todos y crear una sociedad libre y abierta fundamentada en los valores democráticos, en la que la dignidad, el valor y los derechos de todos los sudafricanos estén protegidos por ley.

3. Esforzarnos por mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo a través de políticas que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo humano y brinden las mismas oportunidades y justicia social a todos los sudafricanos.
4. Crear un clima propicio para el cambio constitucional pacífico mediante la eliminación de la violencia, la intimidación y la desestabilización, así como la promoción de la participación, la discusión y el debate políticos abiertos.
5. Poner en marcha el proceso de elaboración y aprobación de una constitución que vele por, entre otros, los aspectos siguientes:
  - a) que Sudáfrica sea un Estado unido, democrático, no racista ni sexista cuya soberanía recaiga sobre todo el territorio;
  - b) que la Constitución represente la ley suprema, cuyo cumplimiento vigile un poder judicial independiente, no racista e imparcial;
  - c) que exista una democracia multipartidista que reconozca el derecho a formar partidos políticos y afiliarse a ellos y en la que se celebren elecciones periódicas basadas en el sufragio universal de las personas adultas registradas en un censo común de votantes; en términos generales, el sistema electoral básico será el de representación proporcional;
  - d) que exista la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, con sistemas de contrapoderes institucionales adecuados;
  - e) que se reconozca la diversidad de idiomas, culturas y credos del pueblo de Sudáfrica;
  - f) que todos gocen de los derechos humanos, las libertades fundamentales y las libertades civiles universalmente aceptados, incluida la libertad de credo, expresión y reunión protegida por una Carta de Derechos inalterable y regida por el imperio de la ley y un ordenamiento jurídico que garantice la igualdad de todos ante la ley.

## **ACORDAMOS**

1. que los participantes presentes y futuros tendrán derecho a plantear ante la Convención cualquier propuesta acorde con la democracia;
2. que CODESA establecerá un mecanismo que, en colaboración con las administraciones y el Gobierno de Sudáfrica, se encargará de redactar todos los textos legislativos necesarios para dar efecto a los acuerdos que se alcancen en CODESA.

Nosotros, los representantes de los partidos políticos, las organizaciones políticas y las administraciones, nos comprometemos solemnemente a respetar los acuerdos de CODESA y, de buena fe, a adoptar todas las medidas que estén en nuestra mano y dentro de nuestras atribuciones con miras a su aplicación. [...]

Nosotros, el Gobierno de Sudáfrica, nos declaramos obligados a cumplir los acuerdos que alcancemos con el resto de los participantes en CODESA, de conformidad con su reglamento permanente, y por la presente nos comprometemos a aplicar tales acuerdos en la medida de nuestra capacidad, atribuciones y autoridad».

CODESA I - Declaración de intenciones (1991)

### 3.6 Establecer modalidades de toma de decisiones y generación de consenso

En los diálogos nacionales la toma de decisiones suele basarse en el consenso, aunque con frecuencia se complementa con otros mecanismos pragmáticos si es necesario desbloquear la situación (→ 3.8 *crear estructuras de apoyo*). Contar con normas transparentes sobre la toma de decisiones es un rasgo importante de los diálogos nacionales; sin embargo, cuando la negociación se endurece en momentos políticos clave, las decisiones esenciales se adoptan a puerta cerrada, a menudo a través de una votación por mayoría o consenso de las élites. En cualquier caso, la toma de decisiones consensuadas impulsa la participación democrática. Si se pone en práctica correctamente, fomenta la legitimidad y el compromiso profundo con el proceso y sus resultados de un conjunto amplio de actores. En el cuadro de la página 107 se recogen las características fundamentales y las ventajas y desventajas de la toma de decisiones por consenso y votación. Además, en el marco de un mecanismo de toma de decisiones basado en el consenso existen diversos modos de estructurar el proceso, como muestra el cuadro de la página 108. Es aconsejable convenir algún tipo de solución por sí en algún momento no es posible alcanzar un consenso.

## CONSENSO

### Características

- Mecanismo de toma de decisiones que exige que todos los partidos acepten una decisión; no basta, por tanto, con el acuerdo de una mayoría. El diálogo prosigue hasta que se alcanza un consenso.
- En el proceso consensuado, las partes colaboran en el desarrollo de un acuerdo satisfactorio para todas las partes presentes en la mesa de diálogo.
- Los participantes se reúnen para intercambiar información, poner en común sus puntos de vista y discutir asuntos relacionados con las políticas a fin de formular una decisión común aceptable para todos ellos.
- El grado de acuerdo varía en función del tipo de consenso.
- Los mecanismos de toma de decisiones por consenso son activo, pasivo, general, cualificado y suficiente.

### Ventajas

- Inclusividad y apropiación elevadas.
- Respeto de las opiniones minoritarias.
- La responsabilidad de los logros y deficiencias de la toma de decisiones se reparte entre todos los participantes en el diálogo.
- Las decisiones consensuadas favorecen el compromiso de todos los participantes en el diálogo y facilitan su aplicación efectiva.

### Desventajas

- El proceso suele requerir más tiempo que la votación, sobre todo en relación con decisiones clave sobre políticas.
- Con ciertos mecanismos de consenso la toma de decisiones puede bloquearse.

## VOTACIÓN

- La toma de decisiones por votación conlleva que la mayoría determina los acuerdos.
- La votación por mayoría suele considerarse competitiva (ganadores y perdedores), no cooperativa.
- Mecanismos de toma de decisiones por votación:
  - Mayoría simple (mín. >50% de todos los votos)
  - Mayoría absoluta (mín. >50% de todos los participantes)
  - Mayoría cualificada (mín. 2/3, 3/4, etc. de todos los votos o participantes)
  - Acciones doradas o derechos especiales de veto (para determinados grupos, por ejemplo los minoritarios)

- Uso más eficiente del tiempo para adoptar una decisión cuando es necesario.
- No resulta tan sencillo bloquear las decisiones sobre políticas importantes.
- Los procesos de toma de decisiones resultan más sencillos de gestionar.

- Una dinámica competitiva de votaciones puede debilitar el diálogo y mermar la creatividad en la toma de decisiones.
- La percepción de que existen ganadores y perdedores puede obstaculizar la implementación y crear barreras para el diálogo nacional.

## CONSENSO

### CONSENSO ACTIVO

El consenso activo implica que los participantes en el diálogo nacional manifiestan formalmente su conformidad.

Si se abstienen, no se alcanza un consenso y el diálogo prosigue.

### CONSENSO PASIVO

En el consenso pasivo, los participantes en la toma de decisiones tienen la posibilidad de abstenerse.

Quienes discrepan pueden manifestar sus preocupaciones, de las que se toma nota. No obstante, si los participantes no se oponen de manera activa, se adopta la decisión correspondiente.

## CONSENSO GENERAL

Se alcanza un consenso general cuando todos los participantes aceptan una decisión.

### En caso de bloqueo:

### DESBLOQUEO

**El consenso general sigue siendo el método preferido de toma de decisiones.**

Si los participantes no son capaces de llegar a un consenso y el diálogo nacional se bloquea, cabe recurrir al consenso suficiente o cualificado como mecanismo de desbloqueo.

En lugar de permitir que el proceso se prolongue y dejar pasar oportunidades, con el consenso suficiente o cualificado es posible alcanzar un acuerdo.

No obstante, los participantes deben mantener su compromiso con el diálogo.

### CONSENSO SUFICIENTE

Se alcanza un consenso suficiente cuando las partes interesadas principales (de todos los bandos del conflicto) están conformes con una decisión.

No basta con que SOLO los principales interesados lo estén si la mayoría de ambos bandos no está de acuerdo.

### CONSENSO CUALIFICADO

Con el consenso cualificado, para aprobar una decisión basta con que esté conforme un número determinado de participantes. La cuota necesaria para el consenso cualificado se establece en el reglamento.

Basado en un gráfico elaborado inicialmente por el Programa de Apoyo al Diálogo Nacional para la preparación de la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen en 2013.

En Sudáfrica, 26 agrupaciones políticas participaron sobre la base de una «igualdad formal, independientemente de su respaldo estimado» (Odendaal 2014, 69). Para evitar que las partes vetaran cualquier progreso se aplicó una norma sobre la toma de decisiones consensuadas. Si las partes no eran capaces de alcanzar un consenso recurrían al comité de planificación, que introdujo el principio del «consenso suficiente». En la práctica, el consenso suficiente equivalía a un consenso entre los principales partidos beligerantes: el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional. Estos ejercían su poder para influir en sus grupos de apoyo y recabar así los respaldos que precisaban, lo que socavaba el principio del consenso y, en la práctica, dejaba de lado a los partidos minoritarios. La toma de decisiones basadas en el consenso suele ser un proceso tedioso y precario. En la mayoría de ellos se aplica un enfoque en varias etapas y se incorporan mecanismos para superar los bloqueos y los procesos de decisión dificultosos, como los de Bahrein y el Yemen. Por lo general, se basan en un enfoque de mediación o arbitraje e incluyen un órgano expresamente responsable de resolver la situación cuando no es posible alcanzar un consenso (→ 3.8 *crear estructuras de apoyo*).

### Arbitraje

Los desacuerdos se remiten a una **tercera parte que los resuelve mediante una decisión vinculante**.

### Opciones:

- ≡ Crear un «consejo de ancianos» que trate de consensuar una decisión o, si persiste el bloqueo, recurra a la votación con mayoría absoluta.
- ≡ Poner en marcha un referendo *ad hoc* para decidir las cuestiones que se hallan en un punto muerto.

### Trabajar sobre un texto

Se trata de un instrumento que facilita la generación de consenso. Llegar a acuerdos sobre determinados temas puede resultar complicado, y, cuando finalmente se logran tales acuerdos, estos tienden al mínimo común denominador, de manera que todas las partes implicadas se sienten insatisfechas. El procedimiento de un solo texto busca hacer frente a estos problemas, al ofrecer un texto en el que todas las partes pueden trabajar juntas y plasmar sus intereses y necesidades. Suele facilitar el proceso un facilitador externo (por ejemplo, la Common Space Initiative en el Líbano o la One-Text Initiative en Sri Lanka). Normalmente el facilitador pone en marcha el proceso elaborando el primer borrador, al que incorpora las necesidades y preocupaciones de todas las partes; posteriormente, estas lo comentan y corrigen. El proceso de redacción, crítica y corrección se repite hasta que, o bien vence el plazo fijado para su conclusión, o bien el facilitador considera que ya no es posible mejorar significativamente el texto. Ninguna parte está

obligada a aceptar el texto hasta que esté completo y refleje sus necesidades. Se trata de un método innovador para generar consenso, contextualizar cuestiones y posiciones aparentemente irreconciliables, entender las necesidades y preocupaciones de las otras partes, trabajar juntos en asuntos concretos, entablar relación y generar confianza.

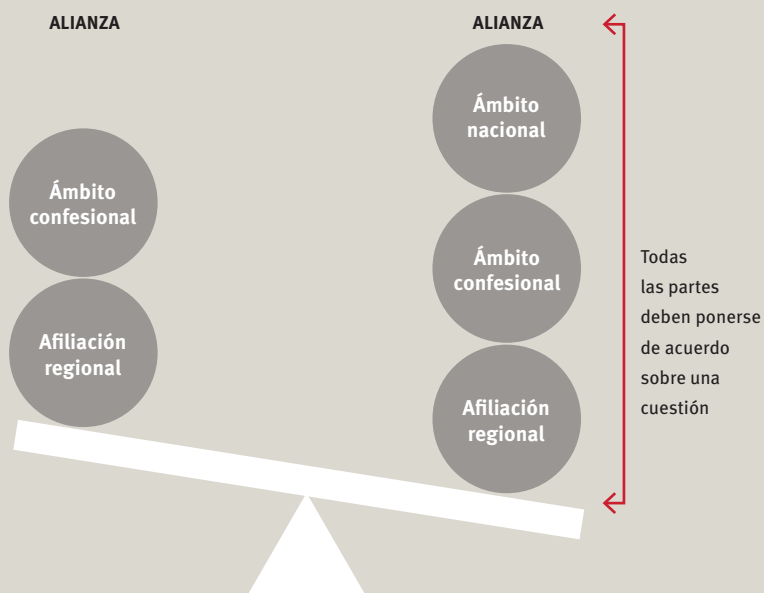
### Ejemplos de diseño del proceso

En el **diálogo nacional de Bahrein**, las decisiones se adoptaron de manera consensuada. Sin embargo, se concibieron diversos grados de acuerdo con ánimo de superar las desavenencias y evitar que las conversaciones se rompieran cuando no fuera posible alcanzar un consenso pleno.

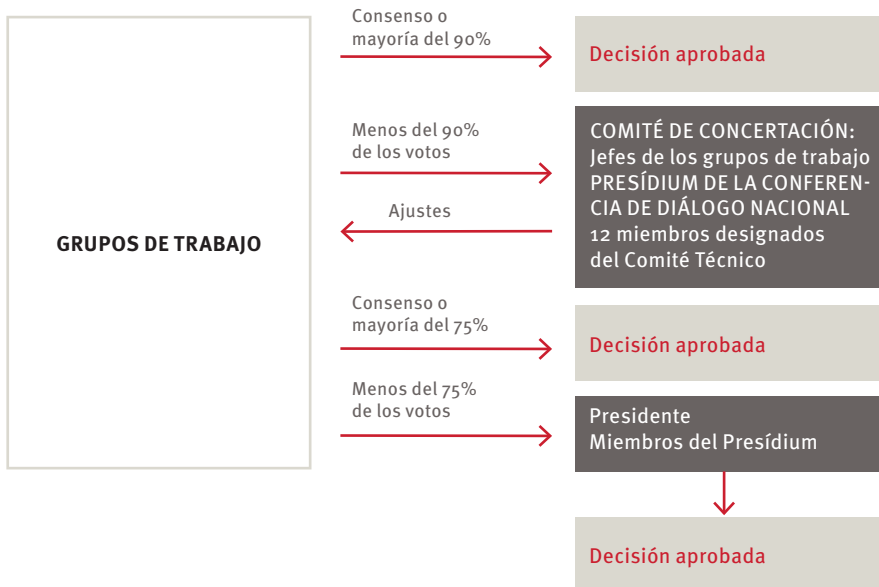




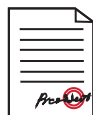
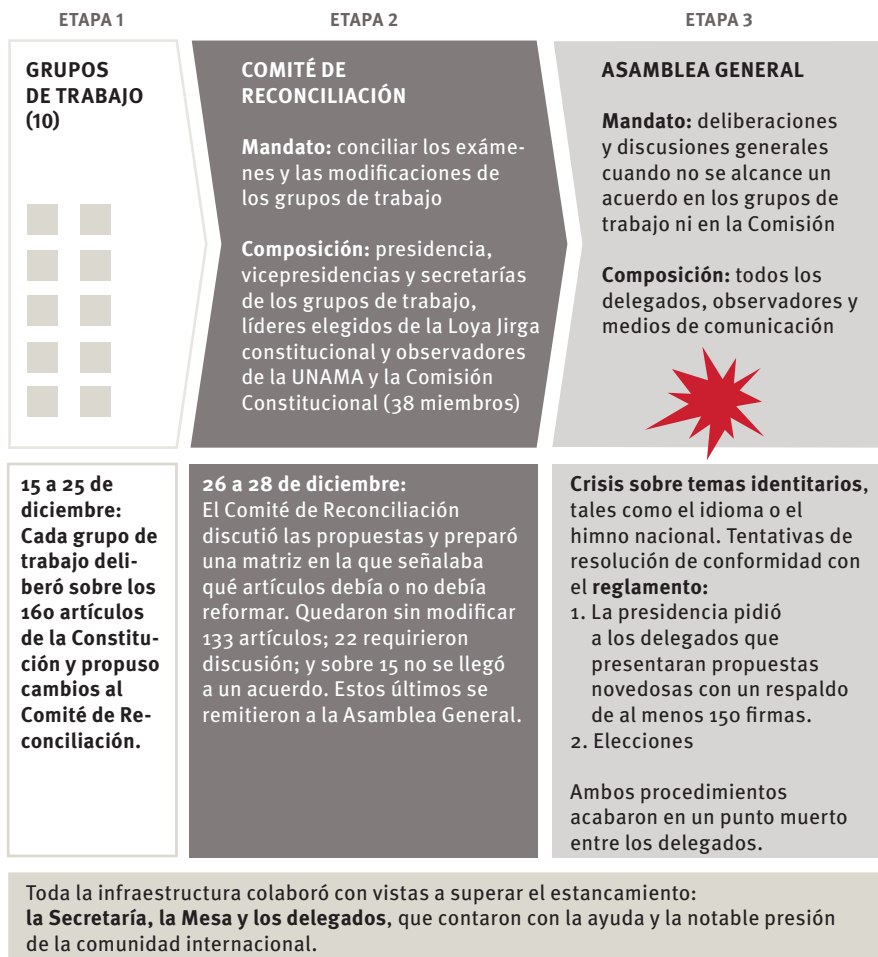
En el **diálogo nacional del Líbano**, la toma de decisiones se basa en gran medida en el consenso. Sigue el principio según el cual las decisiones que se adoptan en una mesa de diálogo nacional requieren la aceptación de todos los participantes. Esa norma difiere del procedimiento que se aplica en el gabinete, cuyas decisiones deberían consensuarse, pero pueden aprobarse mediante una mayoría de dos tercios de los integrantes del Gobierno presentes (párrafo 5 del artículo 65 de la Constitución libanesa). El enfoque de consenso en el diálogo nacional obliga al Presidente a analizar detenidamente si todas las partes principales podrán asistir a la sesión de diálogo y si estarán dispuestas a ello. El punto de partida es que los partidos políticos clave de todo el espectro político y confesional deben colaborar en el desarrollo de un acuerdo satisfactorio para todos. Desde el punto de vista político, equilibrar las posturas de la Alianza del 14 de Marzo, favorable a la Arabia Saudita, y la Alianza del 8 de Marzo, favorable al Irán, ha resultado fundamental. En este contexto, los aspectos nacionales y regionales han resultado igualmente relevantes. Desde el punto de vista confesional se ha buscado un equilibrio entre los intereses de cristianos, suníes, chiíes, drusos y otras corrientes. El principio del consenso ha sido al mismo tiempo una bendición y una maldición para el Líbano: por una parte, gracias a él las decisiones de interés nacional cuentan con el respaldo de los dirigentes políticos de diversas líneas partidistas; por otra parte, no se han tomado ciertas decisiones y el diálogo ha permanecido bloqueado debido a dicho principio, lo que redundaba en beneficio de los favorecidos por el *statu quo*.



En la **Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen**, la toma de decisiones se basó fundamentalmente en el consenso. No obstante, en la práctica para aprobar una decisión se precisaba un 90% de los votos. Si no se lograba esa mayoría, la decisión se remitía al Comité de Concertación (→ *Comité de Concertación*, p. 135). Este ejercía una función de desbloqueo: introducía ajustes en las propuestas y se las devolvía a los grupos de trabajo. A continuación se votaba de nuevo. En este caso bastaba una mayoría del 75% para aprobar la decisión. Si así tampoco se llegaba a un acuerdo, la cuestión pasaba a manos del Presidente, que estudiaba el asunto y tomaba una decisión definitiva tras consultar a los miembros de la presidencia de la Conferencia de Diálogo Nacional.



En la **Loya Jirga constitucional del Afganistán**, la toma de decisiones se basaba en una prudente estructura de varias etapas, en la que la Asamblea General votaba sobre todas las cuestiones que el Comité de Reconciliación no había resuelto. Aunque el Comité fue capaz de decidir acerca de la mayoría de las propuestas de reforma, los temas fundamentales se remitieron a la Asamblea General. Esta estuvo a punto de desmoronarse a causa de los asuntos identitarios, que solo pudieron resolverse a través de los esfuerzos coordinados de la Secretaría, la Mesa y los propios delegados, y con la ayuda, asistencia y presión de la UNAMA y la comunidad internacional.



La Constitución se aprobó por consenso el 4 de enero de 2004.

### Consideraciones clave sobre la toma de decisiones

- La toma de decisiones consensuadas resulta esencial en los diálogos nacionales. Cumple una importante función experiencial, pues contribuye a la generación de confianza, fomenta un cambio en las relaciones y promueve un espíritu más colaborativo en la actividad política. En cualquier caso, no debe olvidarse que con frecuencia las decisiones se adoptan a partir de líneas identitarias, como sucedió en el Líbano, entre otros lugares.

- ≡ Para evitar rupturas ante la falta de consenso, la mayoría de los procesos incorporan mecanismos de desbloqueo. Puede tratarse de un comité o una institución encargados de resolver las posibles controversias, o bien de una nueva votación. Las negociaciones secretas entre actores clave son también un procedimiento habitual, pero representan un arma de doble filo: pueden tanto propiciar avances notables como desacreditar el proceso por elitista y exclusivo.
- ≡ Buscar el consenso a veces ayuda a desarrollar agendas comunes y ampliadas que no solo atienden a los intereses de los principales interesados, sino que también prestan atención a otras fuerzas políticas y bases sociales más pequeñas. De ese modo se ponen sobre la mesa nuevos temas que los actores principales quizá se animen a abordar. No obstante, cabe la posibilidad de que la búsqueda del consenso tenga el efecto opuesto. En el Líbano, la falta de consenso benefició a las fuerzas más consolidadas, pues el inmovilismo conllevó que la situación se mantuviera tal como estaba.
- ≡ Resulta fundamental diseñar mecanismos de desbloqueo. Tanto el Yemen como Bahrein contaban con un comité para resolver las cuestiones pendientes de las sesiones plenarias; en el Yemen incluso se aplicaba un proceso dividido en dos fases. En última instancia, los temas controvertidos quedaban en manos del Presidente, con lo cual algunas decisiones se vieron desacreditadas. Surgieron así tensiones, sobre todo hacia el final del proceso, cuando todavía no se había dado respuesta a aspectos fundamentales relacionados con la división de las regiones.
- ≡ Las cuestiones sustantivas referentes al núcleo de la identidad de los diferentes sectores de la sociedad (reconocimiento del idioma, promoción cultural, etc.) no deberían resolverse mediante votaciones en las que la mayoría normalmente puede imponerse a los grupos étnicos minoritarios, para quienes estos temas representan agravios pendientes desde hace mucho tiempo. En el Afganistán, por ejemplo, el proceso estuvo a punto de venirse abajo cuando se decidió que las cuestiones identitarias se someterían a votación en sesión plenaria.

### 3.7 Hacer partícipe a la ciudadanía

Incluso cuando el procedimiento de selección se diseña con la debida cautela y se tiene en cuenta la estructura social del país, a la mesa solo se sentará un pequeño grupo selecto de personas. A fin de que sea el conjunto de la sociedad quien lleve a cabo el proceso son necesarias la difusión y las consultas públicas. Si tienen la posibilidad de seguir el proceso y contribuir a él en diferentes etapas, el apoyo de la ciudadanía y su aceptación del proceso aumentan. Este aspecto resulta especialmente decisivo en la fase de implementación. Celebrar consultas populares es particularmente importante cuando el diálogo nacional persigue un cambio fundamental. **Cabe destacar que,**

**al organizar consultas públicas, han de preverse métodos de divulgación de la información y de incorporación al proceso de los aportes.**

Hacer partícipe a la ciudadanía también reporta ventajas a quienes se sientan a la mesa de negociación: así resulta más sencillo explicar las medidas que se adoptan y los acuerdos alcanzados. Además, buscar

la aceptación pública de los resultados más fundamentales del proceso de diálogo nacional —por ejemplo de las reformas constitucionales— a través de un referendo puede transmitir seguridad a los ciudadanos y conferir legitimidad al proceso. Es más, quizá se creen espacios para que los distintos bandos negocien entre sí, al resultar más sencillo hacer ver a los grupos de apoyo y la ciudadanía que no se los obligará a aceptar ningún trato inadmisibles. En cualquier caso, cuando se consulta a los ciudadanos o se organiza un referendo, no debe darse por sentado que se contará con el respaldo de los votantes. A veces la opinión pública observa con recelo las concesiones acordadas en el diálogo nacional, con lo que tal vez se dilate el proceso y se reduzca el abanico de soluciones aceptables. Un aspecto clave en aras de la rendición de cuentas consiste en diseñar una estrategia capaz de vincular el proceso central con el conjunto de la población. Para lograrlo cabe tomar diferentes vías, como se aprecia en el gráfico 3.6.

**Métodos de participación pública:**

- Difusión en los medios
- Campañas públicas
- Solicitud de propuestas
- Referendos y sondeos de opinión
- Reuniones en sedes regionales o con grupos de apoyo concretos
- Diálogos regionales y comunitarios complementarios

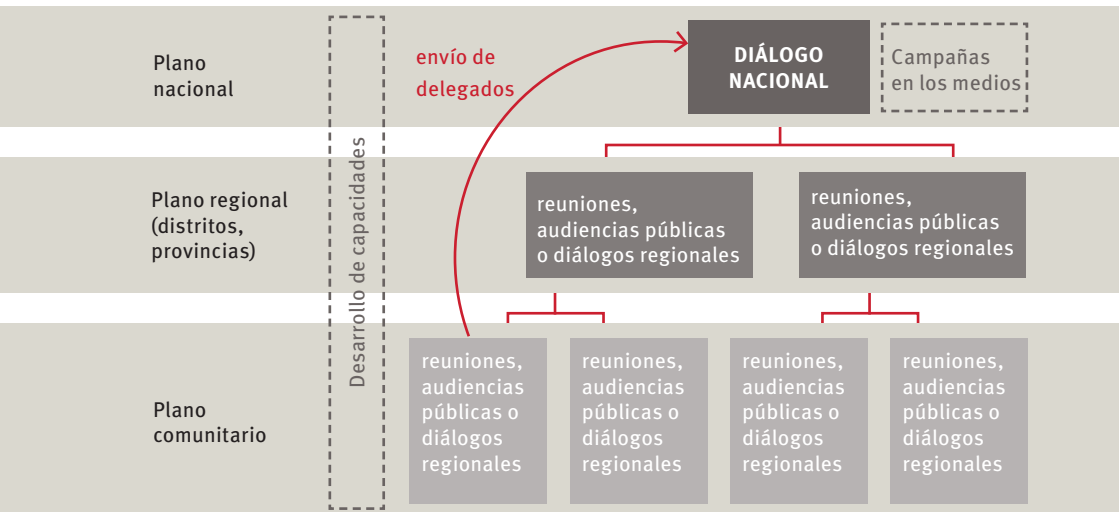


Gráfico 3.6: Medidas para hacer partícipe a la ciudadanía en distintos niveles

Pueden celebrarse consultas públicas a lo largo de todo el proceso (Sudáfrica), o antes (Colombia), durante (Jordania) y después (Malí) de los diálogos nacionales. Asimismo, en ocasiones se integran en el diseño general del proceso a través de una fase del proceso específica (República Centroafricana) o de una institución de la sociedad civil creada específicamente a tal efecto (Guatemala). El propósito de las consultas públicas, que pueden celebrar diversas instituciones, varía en función del momento del proceso en que se llevan a cabo.

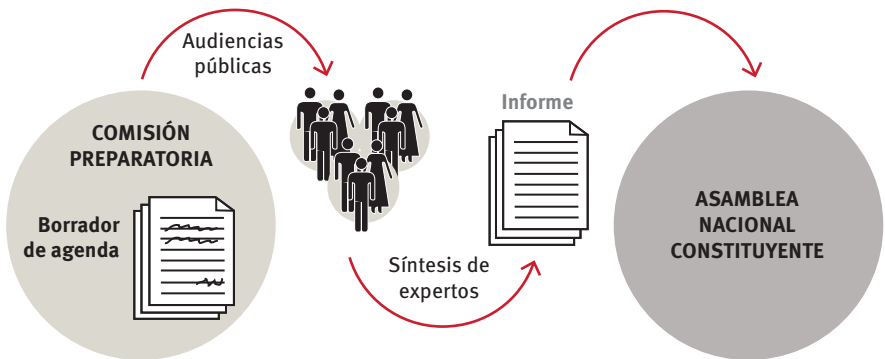


Aunque las consultas públicas deben servir para recabar apoyo y generar una dinámica positiva para el proceso, es preciso gestionar con precaución las expectativas a lo largo de las tres fases.

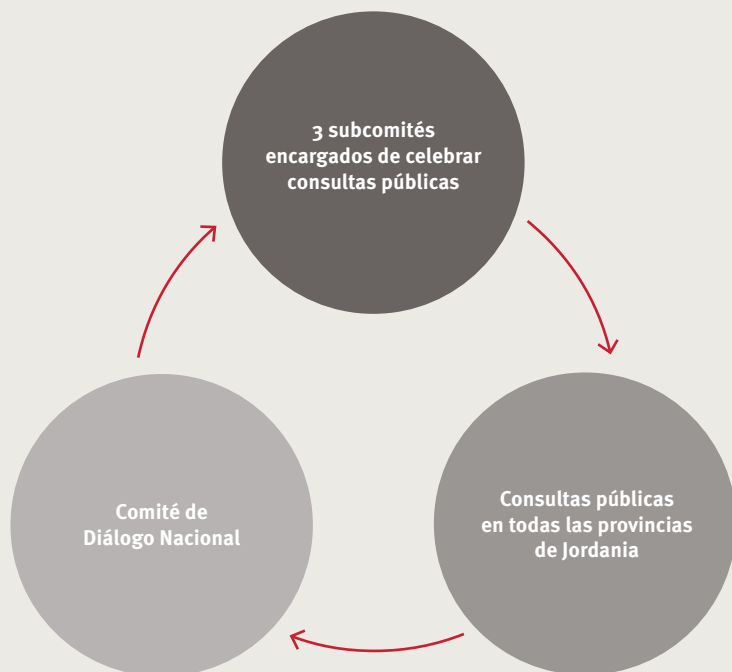
Gráfico 3.7: Medidas en favor de la participación pública en cada fase del diálogo nacional

## Ejemplos de mecanismos de consulta pública

Con miras a la **Asamblea Nacional Constituyente de Colombia**, a mediados de septiembre de 1990 se creó una comisión preparatoria. Para diciembre de ese mismo año se habían celebrado casi 1500 audiencias públicas en todas las regiones del país con el propósito de recoger comentarios y sugerencias y de discutir públicamente la agenda que se había presentado. Más de 150.000 peticiones fueron registradas, analizadas y resumidas por 900 expertos que representaban a todos los sectores ideológicos de la sociedad colombiana. Esos informes representaron posteriormente el punto de partida del debate en la Asamblea Constituyente. A pesar de que el índice de participación fue elevado y de que todo el espectro político y social del país estuvo representado, algunos analistas denunciaron el predominio relativo de las élites intelectuales y la marginación de la gente del común del debate.



El **Comité de Diálogo Nacional de Jordania** constaba de dos niveles de trabajo relacionados entre sí: por una parte, una Asamblea General integrada por 52 personas; por la otra, grupos de trabajo específicos. De conformidad con el mandato del Comité, la Asamblea General debía crear tres grupos de trabajo a los que correspondía elaborar un proyecto de ley electoral y un proyecto de ley de partidos, así como formular recomendaciones generales acerca de la legislación política. La Asamblea General se reunía cada dos semanas para discutir las propuestas de los tres grupos de trabajo. Durante la última sesión de la Asamblea, se adoptó una decisión sobre el borrador final mediante votación nominal abierta. En la segunda sesión del Comité se encomendó a tres subcomités la tarea de comunicarse con diversos segmentos de la sociedad. Esos subcomités visitaron las provincias del Reino para establecer contacto con los ciudadanos, escuchar sus opiniones y explicarles sus ideas sobre la nueva ley electoral y de partidos políticos. Posteriormente, expusieron los puntos de vista e ideas que habían recogido en las provincias ante la Asamblea General del Comité de Diálogo Nacional.



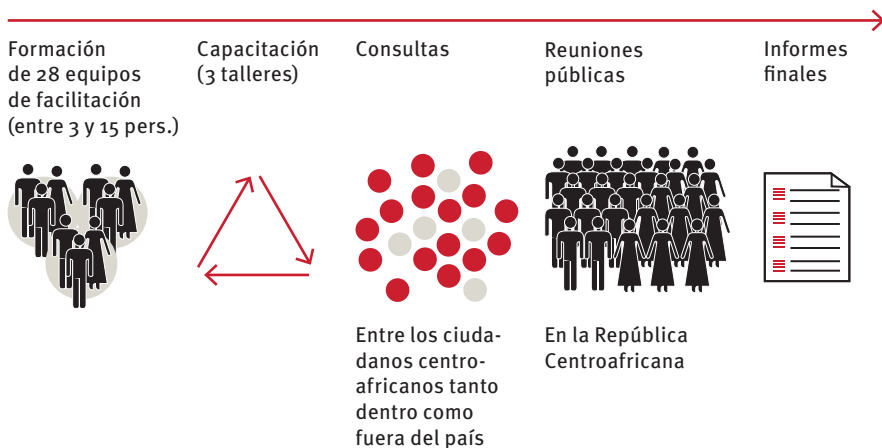
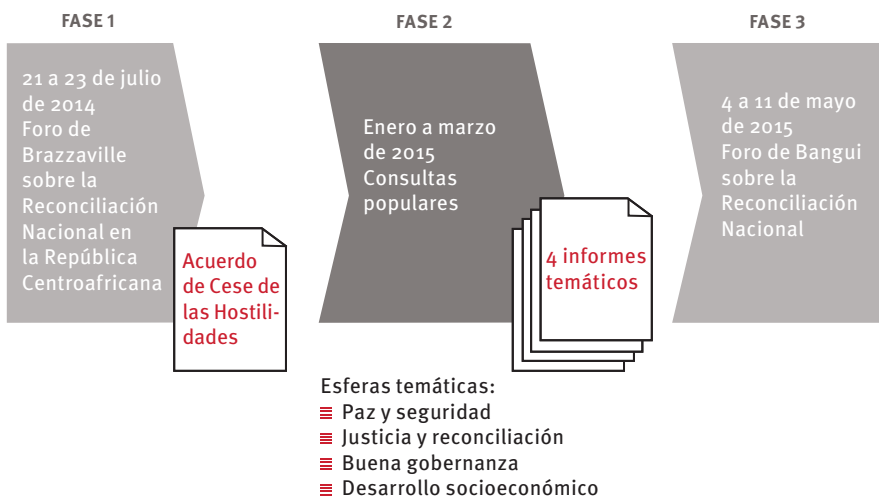


Inmediatamente después de la **Conferencia Nacional de Malí**, el país aprobó la nueva Constitución en referendo público. Tres años más tarde, en 1994, se celebraron consultas regionales con ánimo de iniciar un diálogo a nivel local sobre los cambios que se habían discutido en la Conferencia. Aparentemente no se acompañaron de un mecanismo de realimentación de los resultados, sino que se concibieron para promover los desafíos del nivel central en el plano local. Los resultados fueron limitados: aunque la Conferencia Nacional sí hizo frente a las principales preocupaciones del país, que anhelaba una apertura democrática, no tuvo suficientemente en cuenta los desafíos inmediatos a que se enfrentaba la gente de a pie.

«En el momento de las consultas regionales (en Mopti), los organizadores habían incorporado a representantes de departamentos técnicos, dirigentes de aldeas, facciones, representantes de los distritos y delegados de los “círculos” con vistas a iniciar un diálogo regional. Durante la consulta leyeron pasajes de los documentos legislativos, la Constitución y el código electoral que hablaban de la democracia, el sistema multipartidista, etc. Desafortunadamente, los temas que se trataron en la reunión carecían de interés para los campesinos, cuyos problemas no coincidían con los de orden político. Así pues, al no comprender demasiado bien los temas del diálogo, las personas invitadas (especialmente los campesinos) no pudieron participar de manera plena en las discusiones, y por consiguiente sus aspiraciones no se tuvieron en cuenta. En teoría, los organizadores debían permitir que los vecinos eligieran los asuntos del diálogo y hablaran en su lengua vernácula. El Gobierno estaba allí para brindarles su apoyo y asesorarlos. No fue así. Los ciudadanos ya habían denunciado los abusos cometidos por los funcionarios de los sectores del agua y la silvicultura y la Policía (por ejemplo, en la recaudación de impuestos), pero las consultas no sirvieron para que se efectuara un seguimiento positivo de los agravios. Por tanto, desde 1990 hasta hoy nada ha cambiado en la ciudad; al contrario, han surgido otros problemas como los conflictos jurisdiccionales entre los administradores de los municipios y los distritos».

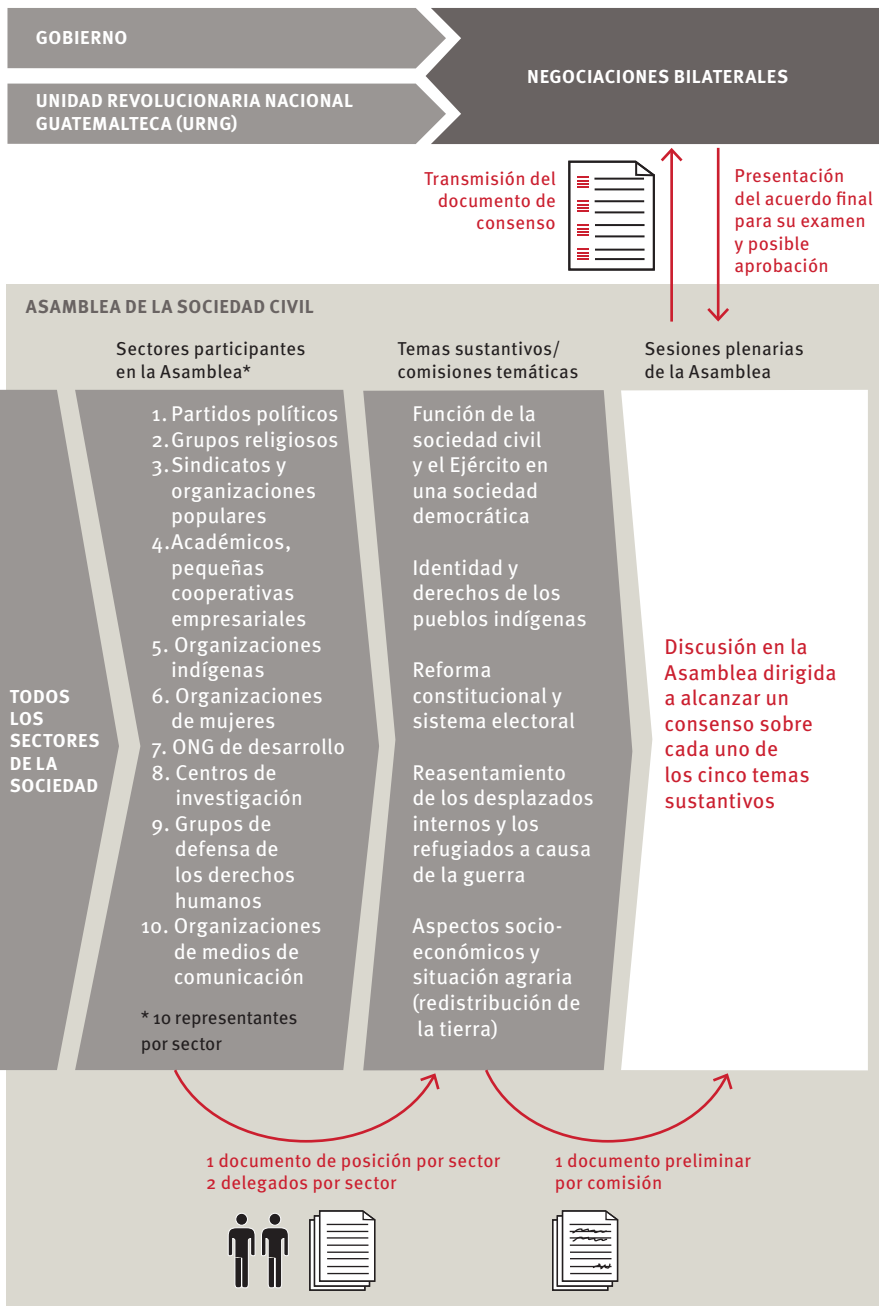
*Académico jubilado, citado en Sy, Dajou y Traoré (2016, 24)*

La **Conferencia de Reconciliación Nacional de la República Centroafricana** fue un proceso en tres etapas en el que se celebraron amplias consultas públicas que se integraron firmemente como segundo paso del diseño del proceso. Tras la Conferencia de Cese al Fuego de Brazzaville —en la que medió el presidente de la República del Congo, Denis Sassou-Nguesso—, y la firma del Acuerdo de Cese de las Hostilidades en julio de 2014, el país organizó una serie sustancial de consultas populares que tuvieron lugar entre enero y marzo de 2015. La última etapa la protagonizó el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional, cuyo propósito era reunir a centroafricanos de todas las regiones y procedencias para encontrar soluciones duraderas a la prolongada y recurrente inestabilidad política del país y definir un nuevo contrato social entre todos los sectores de la sociedad de la República Centroafricana mediante soluciones consensuadas, integrales y sostenibles.



Una vez que las condiciones de seguridad mejoraron, se celebraron las consultas populares, entre enero y marzo de 2015. Su objetivo era obtener una imagen precisa de las opiniones y reclamaciones de la población acerca de aspectos fundamentales (véanse las esferas temáticas). Las conclusiones se aplicaron en la preparación de la tercera etapa: el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional. Las consultas se realizaron en todo el territorio de la República Centroafricana, en los países vecinos que acogían a refugiados de esta —tales como el Camerún, el Congo, la República Democrática del Congo y el Chad— y en Francia. Se formaron 28 equipos de facilitación compuestos por entre 3 y 15 personas a quienes se capacitó en 3 talleres y se desplegó en Bangui, 16 prefecturas, la República Democrática del Congo, el Congo, el Chad, el Camerún y Francia. Todos los facilitadores principales eran ministros (residentes) de la República Centroafricana. En el territorio del país se consultó a unas 17.730 personas; fuera del país, en torno a 2.114 —345 en la República Democrática del Congo, 1200 en el Congo, 138 en el Chad, 370 en el Camerún y 61 en Francia—. Las preocupaciones y recomendaciones recogidas se recopilaron, analizaron y presentaron públicamente en dos grandes reuniones (primero, en la sala de plenos de la Asamblea General, y después, en un estadio con un aforo de 20.000 personas).

## Asamblea de la Sociedad Civil de Guatemala, mayo a diciembre de 1994



El **diálogo nacional de Guatemala** (mayo a diciembre de 1994) obtuvo una legitimidad notable gracias a la Asamblea de la Sociedad Civil, que resultó fundamental de cara a diseñar un proceso más inclusivo. La Asamblea recibió el mandato de celebrar consultas sobre temas relevantes del diálogo de paz y proponer posturas conjuntas acerca de 6 de las 7 cuestiones principales que se trataban en las conversaciones oficiales. Asimismo, examinó y refrendó los acuerdos que habían firmado las partes principales, aunque su mandato no le permitía vetar ningún acuerdo con el que no estuviera conforme. «Al final, la mayoría de las recomendaciones de la Asamblea de la Sociedad Civil se incorporaron en los acuerdos definitivos, con lo que la sociedad civil se convirtió en una presencia vital, si no decisoria, en las negociaciones» (Barnes 2017, 25).

La Asamblea movilizó a todos los sectores y a la larga dio cabida a participantes de la mayoría de las agrupaciones sociales importantes. Organizó consultas y divulgó información. Las decisiones se tomaban por consenso. Aunque se demoraron debido a las amplias consultas, el resultado fueron documentos consensuados que gozaban de una gran legitimidad. Al mismo tiempo, la Asamblea se centró en integrar las voces de la sociedad civil, y no tanto en promover una participación ciudadana de base amplia. Apenas se adoptaron iniciativas para concienciar a la opinión pública (al contrario que en Sudáfrica). Es posible que este déficit contribuyera a la sensación de que el conjunto de la sociedad no era capaz de seguir las discusiones centrales, lo que a su vez provocó el fracaso del referendo público acerca de las disposiciones clave de los acuerdos que era preciso incorporar a la Constitución. En todo caso, la notable labor del foro de la Asamblea se reconoció en los niveles superiores. Jean Arnault, mediador de las Naciones Unidas, señaló que «la integración de la Asamblea de la Sociedad Civil, presidida por monseñor Quezada Toruño, en el proceso de paz [...] confirió legitimidad al proceso» (citado en Centro de Estudios de Guatemala 2016, 21).

En **Sudáfrica**, la participación pública representó un componente esencial del diseño general del proceso, si bien se aplicó de forma diferente en las distintas etapas. Ciertos momentos exigían entornos más transparentes; otros, más cerrados. Sin embargo, en términos generales se reconoció que la constitución definitiva debía estar al servicio y ser producto de todos los ciudadanos. El proceso se sustentó en tres principios fundamentales: inclusividad, accesibilidad y transparencia. Estos dieron pie a reuniones abiertas, la divulgación pública de la información y una amplia cobertura periodística, y obligaron a poner en marcha un programa proactivo e integral de consultas públicas que se dividió en tres fases.

**Fase I: descubrir qué cuestiones deben incluirse en un borrador de documento**

**Fase II: recabar comentarios sobre el texto provisional**

**Fase III: conclusión y aprobación de la Constitución en la Asamblea Constituyente**

La amplitud del programa de difusión pública quedó demostrada en las iniciativas que se fueron acometiendo, entre otras<sup>13</sup>.

- ≡ creación de un departamento de medios de comunicación encargado de producir material escrito y programas de radio y televisión sobre los avances del proceso, incluida una campaña publicitaria nacional con el lema «Has dejado huella, ahora hazte oír»;
- ≡ contratación de agencias para realizar una encuesta sobre el éxito de la campaña una vez transcurridos tres meses;
- ≡ desarrollo de un programa formativo sobre la constitución (a raíz de los resultados de la encuesta, que indicaron que era necesario prestar más atención a la divulgación pública);
- ≡ publicidad constante en los principales periódicos;
- ≡ solicitud de propuestas por escrito, a través de Internet o exposiciones en las reuniones públicas;
- ≡ puesta en marcha de una línea telefónica sobre la Asamblea Constituyente;
- ≡ organización de talleres y consultas, incluido un programa de difusión concebido específicamente para llegar a las personas de zonas remotas (con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil).

Entre los desafíos más importantes estaban llegar a los sectores remotos e iletrados de la sociedad y facilitar la información en un lenguaje de fácil comprensión; otro consistía en recopilar toda la información. No obstante, existía la sensación generalizada entre la ciudadanía de que su participación era un elemento fundamental del proceso.

## Política de comunicación pública, medios e información

*«Una lección que muchos practicantes de diálogo han aprendido por medio de la experiencia es que el impacto social, incluso cuando un proceso de diálogo ha sido exitoso, será limitado si es poca la gente consciente de que ha sucedido».*

Pruitt y Thomas (2008, 97)

Informar debidamente a la ciudadanía suele conferir legitimidad al diálogo nacional. Tal vez en determinados momentos sea necesario que las partes interesadas principales deliberen en privado, por ejemplo al principio del proceso (la fase de exploración) o con ánimo de superar un bloqueo. Sin embargo, en términos generales, el éxito de un diálogo nacional se basa en un apoyo sólido de la opinión pública, con lo que la información pública y la colaboración de los medios constituyen elementos claves del proceso. Evidentemente, si los ciudadanos ignoran que hay un proceso en curso, no podrán contribuir

a él, sentirse partícipes ni promover sus resultados. Es más, numerosos conflictos se originan de alguna manera porque la periferia siente que se la está marginando. Impulsar la participación significativa de la ciudadanía puede servir para estrechar la relación entre el centro del país y sus regiones o estados. Así pues, los participantes en el diálogo nacional han de velar por que sus grupos de apoyo estén informados y puedan seguir el proceso. En el caso de los procesos de mayor envergadura, también debe tenerse en cuenta la gestión de la información interna.

Las estrategias de comunicación deben permitir llegar al mayor número posible de personas de diversos estratos sociales. Para ello es preciso reflexionar sobre las realidades locales y plantearse las preguntas siguientes:

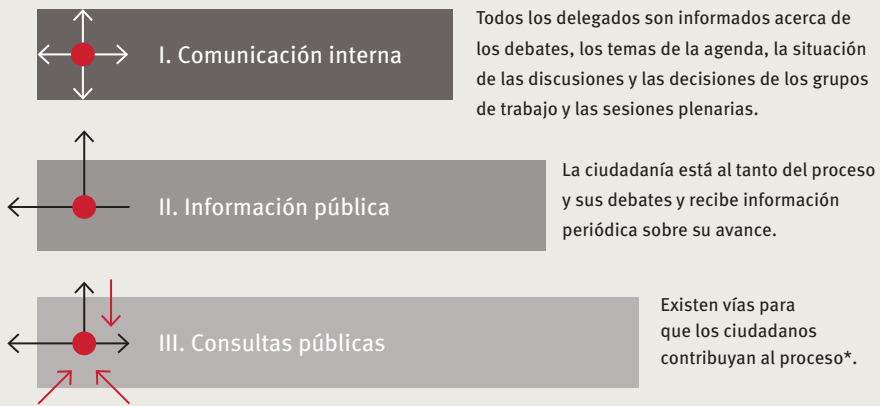
- ≡ ¿Cuáles son las herramientas y canales de medios de comunicación más utilizados por la población?
- ≡ ¿Cómo se puede llegar a las generaciones más jóvenes y mayores?
- ≡ Cuando la tasa de analfabetismo sea elevada, ¿cómo se puede llegar a ese segmento de la población?

### La transparencia y la comunicación pública garantizan fundamentalmente que:

- ≡ La ciudadanía se sienta informada y entienda las concesiones que conllevan los acuerdos
- ≡ Los participantes rindan cuentas públicamente
- ≡ Los avances en el proceso contribuyan a cambios más significativos del discurso entre los ciudadanos
- ≡ El proceso no se perciba como una empresa a nivel central, sino que la legitimidad surge desde la base

- ≡ ¿Qué idiomas y métodos se requieren para llegar a las poblaciones urbanas y rurales?
- ≡ ¿Cómo se puede llegar a la población residente en el extranjero, por ejemplo a las grandes comunidades de la diáspora?

El intercambio de información y la recopilación de contribuciones suelen perseguir distintos objetivos a varios niveles.



**\* Cabe destacar que, cuando se celebran consultas públicas, deben preverse métodos y vías para procesar la información e incorporarla de manera significativa en el proceso.**

Gráfico 3.8: Intercambio y recopilación de información en los diálogos nacionales

La importancia del intercambio de información y la comunicación pública queda patente en dos ejemplos muy diferentes: Polonia y el Iraq. Un tercer caso, el del Yemen, demuestra lo difícil que resulta llegar a los ciudadanos del común. Mientras que en Polonia las actividades en los medios de comunicación y las consultas públicas impulsaron notablemente el proceso general y contribuyeron a la diversificación del panorama político y, a la larga, a un cambio en las relaciones de poder, su ausencia relativa en el Iraq limitó las sustanciales contribuciones de los grupos de la oposición y la sociedad civil. El Yemen contaba con una estrategia de medios bastante desarrollada y un órgano específico, pero no se logró captar la atención de los ciudadanos de a pie.



Hasta la **Mesa Redonda**, los medios de Polonia estuvieron plenamente controlados por el Gobierno. La Mesa se complementó con una intensa labor de difusión, y las conferencias diarias y las declaraciones televisadas permitieron que el movimiento Solidaridad expusiera por primera vez sus demandas y puntos de vista ante la ciudadanía. Además, los negociadores de Solidaridad celebraron reuniones periódicas con los trabajadores, los estudiantes y los activistas sindicales, y los líderes de la oposición explicaron sus posturas y recogieron impresiones en actos abiertos que organizaban en salas de cine 2 o 3 veces por semana. Informar a la ciudadanía y hacerla así partícipe era fundamental para preservar la legitimidad del proceso.

El **diálogo nacional del Iraq** se llevó a cabo sin ninguna campaña de información pública adecuada, lo que contribuyó a su naturaleza enajenante (o, al menos, no la alteró). Los medios de comunicación apenas le prestaron atención y no hubo debates significativos sobre su mandato o agenda, en parte debido a que esta se trazó apresuradamente tan solo unos días antes del acto. En la práctica, la falta de intercambio de información también dificultó cualquier tipo de participación significativa de los grupos de la oposición y la sociedad civil. Ni estaban debidamente informados sobre los procedimientos y las fechas de selección, ni pudieron seguir el proceso y contribuir a él. El resultado fue un proceso estrecho y políticamente unilateral sin ningún alcance trascendente más allá de la élite política directa.

Durante la **Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen**, la Secretaría General asumió la responsabilidad de la estrategia de comunicación y toda relación con los medios. La estrategia logró que los medios de difusión cubrieran determinados eventos y avances en la Conferencia, pero no consiguió que tuviera una repercusión notable entre los ciudadanos, que se mantuvieron distanciados del proceso. Por ejemplo, no se organizaron campañas de sensibilización que ayudaran a los ciudadanos a entender la Conferencia y su importancia. Con todo, el folleto de la Secretaría de la Conferencia (2014, 21, 23) señala lo siguiente:

« La Secretaría recibió el mandato de facilitar la participación pública en el diálogo. A tal efecto, recogió las impresiones de los ciudadanos a través del correo electrónico, el teléfono, redes sociales y otras vías de comunicación. Se recopilaron más de 2.500 aportes directos, de los cuales más de 1.500 se remitieron a los grupos de trabajo después de examinarlos y registrarlos. Se calcula que de ese modo [se llegó a] aproximadamente 36.000 personas. [...] Durante las visitas sobre el terreno efectuadas por los grupos de trabajo, 220 miembros de la Conferencia realizaron alrededor de 100 visitas a 18 provincias. [...] Celebraron unas 175 reuniones y entrevistas directas con funcionarios de diversos órganos públicos, [ONG] y organizaciones profesionales que representan a cerca de 13.000 ciudadanos. [...]

En 14 provincias, 18 carpas de diálogo acogieron [...] una serie de actos organizados por las organizaciones de la sociedad civil locales, bajo la supervisión y con la ayuda de la Secretaría y asociados como la Organización Internacional para las Migraciones. En las actividades de divulgación comunitaria [participaron] más de 520 organizaciones de la sociedad civil. [...]

En colaboración con las emisoras locales y árabes de radio y televisión, la Secretaría garantizó la emisión en directo de las sesiones plenarias de la Conferencia. La cobertura de esta superó las 1.000 horas de retransmisión. Al igual que las sesiones de los grupos de trabajo y la Conferencia, las reuniones de diversos comités se celebraban a puerta cerrada. [...] La Secretaría creó una unidad encargada de preparar a diario informes audiovisuales y por escrito que posteriormente se hacían llegar a los medios de comunicación interesados. [...]

- 1.380 horas de retransmisiones en directo en televisión y radio
- 13 canales yemeníes
- 5 canales árabes
- 14 emisoras de radio nacionales y locales [...]

La Conferencia de Diálogo Nacional abrió sus puertas a 180 observadores internacionales y locales que asistieron a 350 reuniones e informaron sobre ellas con plena independencia».

### Uso de las redes sociales en la Primavera Árabe

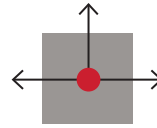
Las redes sociales fueron una herramienta poderosa en manos de los manifestantes de la Primavera Árabe, aunque no la más importante.

- Facilitaron el diálogo entre una red de activistas que de ese modo pudo instigar las demandas en favor de una reforma.
- Ayudaron a los manifestantes a organizar y coordinar sus actividades.
- Acrecentaron el interés internacional por los sucesos locales en Oriente Medio y África del Norte, al facilitar la labor informativa desde lugares a los que los medios tradicionales apenas tienen acceso y al proveer un proceso descentralizado desde la base para la creación de noticias.

Al mismo tiempo, las redes sociales posibilitaron que el Gobierno vigilara con mayor intensidad la actividad en línea de los organizadores, coordinara la represión de esas iniciativas y frustrara los objetivos de los manifestantes.

Dewey *et al.* (2012)

## Herramienta del proceso: diseño de estrategias de comunicación<sup>14</sup>



PERSPECTIVA	en el diálogo nacional (p. ej., entre comités)	desde el diálogo nacional (p. ej., hacia la ciudadanía)	
OBJETIVO	<b>INFORMACIÓN</b> Concienciar ≡ Distribución, archivado y documentación	<b>PARTICIPACIÓN</b> Generar apoyo público y legitimidad ≡ Debate, establecimiento de relaciones y reconciliación	
ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Información diaria en los medios (prensa, TV, radio, Internet), comunicados de prensa, boletines informativos</li> <li>≡ Facebook, mensajes de texto vía teléfono móvil</li> <li>≡ Ruedas de prensa, sesiones informativas para los medios</li> <li>≡ Capacitación de los medios de difusión</li> <li>≡ Entrevistas con los participantes en el diálogo nacional</li> <li>≡ Campañas con carteles</li> <li>≡ Teatro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Discusiones en mesas redondas</li> <li>≡ Sesiones interactivas en los medios (programas con llamadas en TV y radio)</li> <li>≡ Debates en Facebook</li> <li>≡ Reuniones regionales</li> <li>≡ Blogs y Twitter</li> <li>≡ Entrevistas con los ciudadanos en general</li> <li>≡ Referencias en canales de YouTube</li> <li>≡ Encuestas de opinión periódicas</li> </ul>	
REDES DE SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Redes independientes de noticias sobre el diálogo nacional</li> <li>≡ Capacitación de periodistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Talleres universitarios</li> <li>≡ Sesiones de capacitación sobre periodismo ciudadano</li> <li>≡ Programas de educación pública sobre democracia y derechos humanos</li> </ul>	
MECANISMOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Secretaría de medios o portavoz de la oficina de prensa</li> <li>≡ Comités de extensión (nacionales, regionales o locales)</li> <li>≡ Monitoreo y análisis de los medios (en aras del debate del diálogo nacional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Defensoría del pueblo en materia de comunicación</li> <li>≡ Consejo de personalidades eminentes en los medios</li> <li>≡ Embajadores de buena voluntad</li> <li>≡ Grupo de expertos</li> </ul>	
PRINCIPIOS	TRANSPARENCIA / INCLUSIVIDAD / SINCERIDAD / COOPERACIÓN / JUSTICIA / EQUILIBRIO OPCIÓN: creación de un «código de conducta del diálogo nacional» dirigido a los periodistas		
FASES	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Pre diálogo nacional</li> <li>≡ Diálogo nacional</li> <li>≡ Pos diálogo nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Prerreferendo</li> <li>≡ Referendo</li> <li>≡ Posreferendo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Preelecciones</li> <li>≡ Elecciones</li> <li>≡ Poselecciones</li> </ul>
ESTRATEGIA	Inclusión de la ciudadanía en el proceso de planificación de la estrategia de comunicación. OPCIÓN: hacer un llamamiento público para la presentación de ideas que ayuden a hacer partícipes a los ciudadanos en el diálogo nacional		

### 3.8 Crear estructuras de apoyo, mecanismos de desbloqueo y redes de seguridad

Los diálogos nacionales se acompañan de una serie de procesos y mecanismos de menor envergadura dirigidos a apoyar, proteger y promover la negociación principal y el proceso de diálogo. Para que el diálogo no se desmorone por completo ante la primera controversia o desavenencia, en su diseño se deben integrar mecanismos de desbloqueo.

#### Indicadores de una situación de bloqueo

- Falta de voluntad de participar en una auténtica negociación
- Alto grado de desconfianza
- Exclusión de partes fundamentales
- Falta de apropiación de líderes públicos, políticos y sociales
- Aumento de las violaciones del cese al fuego
- Aumento del escepticismo de la ciudadanía
- Resistencia de potencias regionales o internacionales

Estas estructuras se han diseñado específicamente para ayudar a superar los bloqueos y estancamientos, así como para mantener en curso la negociación principal y el proceso de diálogo. *En el apartado 3.6, sobre la toma de decisiones, se ofrecen ejemplos de mecanismos pragmáticos integrados en el diseño de la toma de decisiones con ánimo de facilitar el consenso. A veces se trata sencillamente del*

mecanismo de decisión (consenso suficiente) o de directrices procedimentales claras; en otras ocasiones se establece una estructura más integral encaminada a facilitar el consenso y brindar apoyo.

Asimismo, es importante aprovechar los recursos y las prácticas nacionales tradicionales que se han utilizado históricamente para alcanzar el consenso y superar los bloqueos.

Conocer las causas que pueden provocar la interrupción de un proceso también ayuda a evitar tales situaciones. **Si existen indicios evidentes de que el proceso no prosperará, este debería replantearse desde el principio.** Los procesos políticos como los diálogos nacionales no son lineales: los bloqueos y estancamientos son bastante frecuentes cuando hay mucho en juego. Los aspectos que se enumeran a continuación pueden provocar la interrupción de un proceso emergente o en curso. Algunos pueden evitarse o mitigarse gracias a un diseño eficaz del proceso; otros no:

- Falta de inclusión, o exclusión, de actores difíciles
- Aceptación insuficiente

- ≡ Preparación insuficiente
- ≡ Plazos ajustados y anhelo de obtener resultados rápidos
- ≡ Influencia de factores externos

Por lo general, la distinción entre los mecanismos de desbloqueo y las redes de seguridad se basa en las definiciones siguientes, aunque en la práctica las redes de seguridad pueden desempeñar también una función de desbloqueo.

### Mecanismos de desbloqueo

- ≡ Forman parte del diseño del proceso de diálogo nacional. Por tanto, están sometidos a plazos y cuentan con un mandato estrictamente limitado al proceso en cuestión.
- ≡ Su propósito principal es actuar como mecanismo de gestión de conflictos durante el proceso. Deben servir para superar los bloqueos en el diálogo nacional o las negociaciones multipartidistas, a fin de crear o restablecer el consenso sobre cuestiones procedimentales o sustantivas.
- ≡ Estos mecanismos pueden ser internos o externos, oficiales o extraoficiales, planificados o *ad hoc*.

### Redes de seguridad

- ≡ Tienen un alcance más amplio. El desbloqueo es tan solo una de sus muchas funciones, y quizá no la más importante. A tal efecto cabe emplear diversas estructuras de apoyo (→ *infraestructuras para la paz*, p. 132).
- ≡ Puede tratarse de mecanismos y estructuras oficiales o extraoficiales de carácter complementario que impulsan y protegen los procesos de diálogo nacional, negociación o mediación si estos tienen dificultades en el Nivel 1. Favorecen el planteamiento de ideas novedosas, ayudan a mantener una dinámica positiva, promueven una mayor apropiación y legitimidad, relajan las tensiones, etc.
- ≡ Asimismo, en ocasiones una red de seguridad protege el diálogo nacional de posibles efectos colaterales de conflictos que no constituyen un elemento principal del mandato o la agenda del diálogo nacional.

Mientras que las redes de seguridad respaldan el conjunto del proceso (… *Common Space Initiative del Líbano, Transition to Peace Initiative de Nepal y estructuras del Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica, págs. 135-138*), los mecanismos de desbloqueo se diseñan específicamente para amortiguar y afrontar la posible interrupción de las negociaciones o el diálogo. Los mecanismos de desbloqueo se integran en el proceso más amplio; las redes de seguridad, por su parte, pueden seguir vigentes aunque el proceso oficial se rompa. De hecho, cuando un proceso corre peligro, estas redes desempeñan una función importante, pues evitan que descarrile por completo o hacen posible retomarlo en una etapa posterior. Los mecanismos de desbloqueo adoptan diversos formatos y funciones y pueden ser internos o externos al proceso.

Puede tratarse de reuniones *ad hoc* (Polonia), comités de apoyo específicamente diseñados (Afganistán) o secretarías o incluso ministerios de pleno derecho que respaldan el proceso general e incluyen una función de desbloqueo (Nepal). Los últimos han ejercido una labor importante como infraestructuras para la paz. Los incentivos internacionales también facilitan (o dificultan) la superación de bloqueos políticos (… *capítulo 5*).

### Infraestructuras para la paz o infraestructuras de paz

Las infraestructuras para la paz, fundamentalmente un enfoque estratégico de la colaboración, requieren la creación de redes dinámicas de estructuras locales, regionales y mundiales interdependientes y la promoción de mecanismos, recursos, valores y aptitudes conexos. Su objetivo es facilitar diálogos y consultas con múltiples interesados que sirvan para desarrollar (en mayor medida) mecanismos, estructuras y capacidades institucionales adaptados a cada contexto con ánimo de superar conflictos de índole local. Se han establecido infraestructuras para la paz en Nepal, Ghana, Kenya y Sudáfrica, las cuales han adoptado la forma de consejos de paz o comités nacionales, de distrito y locales.

Giessmann (2016), Ryan (2012), Unger *et al.* (2013), van Tongeren (2013a; 2013b)

El gráfico y los casos que se muestran a continuación contienen otros ejemplos de mecanismos y estructuras que facilitan la organización de diálogos nacionales.

## Mecanismos de desbloqueo

### I. Mecanismos de desbloqueo internos

#### Diseño del proceso de diálogo:

- ≡ Directrices y principios claros relativos al proceso
- ≡ «Generadores» integrados de opciones sustantivas (Sudáfrica)
- ≡ Procedimientos de toma de decisiones y votación
- ≡ Facilitación de diálogos (técnicas)

#### Mecanismos:

- ≡ Comité de Concertación (Yemen)
- ≡ Consejo de ancianos (Grupo de Sabios, Unión Africana)
- ≡ Arbitraje (Yemen: Presidente)
- ≡ Equipo(s) de desbloqueo

### II. Mecanismos externos de desbloqueo

#### Tercera parte:

- ≡ Mediación, arbitraje, audiencias de expertos
- ≡ Comité de embajadores del G10 para salvaguardar el proceso (Yemen)
- ≡ Resoluciones del Consejo de Seguridad (Yemen)

### III. Mecanismos extraoficiales de desbloqueo

#### Consenso de las élites:

- ≡ «Alianza del proceso» (Sudáfrica)
- ≡ Casa en Magdalenka (Polonia)
- ≡ Comité Directivo del Diálogo Nacional (Líbano)

## Infraestructura de los diálogos nacionales

### I. Redes de seguridad

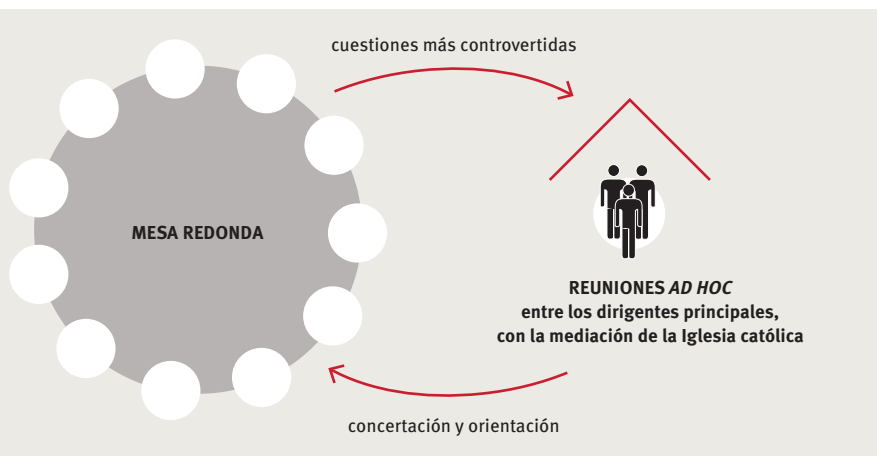
- ≡ Diálogos entre la sociedad civil y expertos, diálogos locales o regionales, seminarios de expertos, Secretaría Nacional de Paz, comités de paz locales y regionales para resolver controversias (Sudáfrica)

### II. Iniciativas de diálogo en los Niveles 1, 2 o 3 encaminadas a la resolución de problemas

- ≡ Talleres de resolución de problemas para fomentar la confianza
- ≡ Reuniones consultivas, talleres de desarrollo de capacidades sobre el diálogo o la negociación
- ≡ Laboratorios de ideas para generar alternativas novedosas
- ≡ Procedimiento consistente en trabajar sobre un texto

## Ejemplos de mecanismos de desbloqueo

Durante las **mesas redondas de Polonia**, los temas más controvertidos fueron tratados por los líderes más destacados con ocasión de reuniones *ad hoc* celebradas en una casa en Magdalena. Esas reuniones las protagonizaron casi exclusivamente las élites (dos representantes eclesiásticos estuvieron presentes), pero permitieron avanzar en una serie de cuestiones decisivas.



- ≡ Los dirigentes principales de ambos bandos no participaron en las negociaciones ordinarias; no obstante, cuando surgían bloqueos importantes, se reunían en una casa en Magdalena para negociar y, a la larga, adoptar decisiones de carácter general (se celebraron 11 reuniones de este tipo). Los encuentros entre los líderes impulsaron las concesiones y definieron la orientación de las conversaciones posteriores en las mesas principales.
- ≡ La Iglesia católica había instado de manera constante al Gobierno a emprender negociaciones con la oposición y finalmente ayudó a acercar a ambos bandos. Contribuyó a definir las condiciones preliminares de las conversaciones y sus resultados finales. Los dos representantes que asistieron a las reuniones de Magdalena mediaron en momentos críticos y actuaron como testigos. Ambas partes los aceptaron, pese a que no eran totalmente imparciales: tenían intereses propios y eran mucho más cercanos a las demandas de Solidaridad.
- ≡ Esta institución *ad hoc* se consolidó gracias a su funcionalidad. Por una parte, otorgaba un peso político notable a las decisiones esenciales y respaldaba el éxito del conjunto del proceso; por la otra, las decisiones más importantes se adoptaban fuera del marco participativo, con lo que se limitaba acusadamente la influencia de otros actores.



En el **Yemen**, el **Comité de Concertación** se convirtió en un importante mecanismo de desbloqueo (*... mecanismo de toma de decisiones en el Yemen, p. 112*). El reglamento de la Conferencia de Diálogo Nacional establecía que su Comité de Concertación debían conformarlo la presidencia, los jefes de los grupos de trabajo y 12 miembros del Comité Técnico que designaría el presidente del Comité. También se decidió incluir en este a miembros de organizaciones de la sociedad civil, jóvenes y mujeres. Asimismo, la representación debía dividirse al 50% entre los delegados sureños y norteños, y el 30% de los delegados debían ser mujeres.

**Al Comité de Concertación se le asignaron las siguientes tareas:**

- 1) propiciar el consenso entre los miembros de los grupos de trabajo en relación con las cuestiones controvertidas y proponer soluciones;
- 2) consultar las cuestiones controvertidas con los miembros y componentes del Comité a fin de alcanzar un consenso;
- 3) coordinar los resultados de los grupos de trabajo de la Conferencia;
- 4) clarificar el reglamento de la Conferencia; y
- 5) efectuar un seguimiento de la aplicación de los resultados de la Conferencia a lo largo de esta y después de su conclusión.

En el **Líbano**, las estructuras de apoyo del diálogo nacional han sido bastante livianas. El presidente Sleiman creó un Comité Directivo del Diálogo Nacional compuesto por un grupo selecto de asesores de la Oficina de la Presidencia y asesores externos cercanos al Presidente, incluidos académicos especializados en resolución de conflictos y otros expertos técnicos. El asesor político del Presidente coordinaba el Comité Directivo; el Presidente asumió la presidencia de las reuniones. El Comité solía reunirse antes de las sesiones de diálogo para comentar la agenda, facilitar estudios de antecedentes sobre los temas y asesorar al Presidente sobre cuestiones procedimentales del diálogo.

La **Common Space Initiative** surgió en el Líbano a raíz del desarrollo de las capacidades institucionales y la asistencia técnica que se brindó a la presidencia durante la fase de puesta en marcha del diálogo nacional. Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Berghof, y financiada inicialmente por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania (2008-2014), la asistencia se transformó posteriormente en la Common Space Initiative (2010-presente), una importante red de seguridad para el diálogo nacional. Su propósito era ayudar a cubrir las necesidades del diálogo nacional oficial, así como facilitar diálogos extraoficiales estructurados entre responsables de la formulación de políticas, intelectuales, expertos, actores de la sociedad civil, partes interesadas y particulares con ánimo de crear un entorno propicio. Los miembros del Comité Directivo del Diálogo Nacional y asesores políticos principales de todas las líneas partidistas impulsaron la Common Space Initiative, que debía contribuir a superar posibles situaciones de estancamiento

del diálogo nacional. El innovador método consistente en trabajar sobre un texto (→ p. 109) –a partir de un documento común– sirvió para generar consenso acerca de determinadas cuestiones temáticas. El objetivo general de la Common Space Initiative ([www.commonspaceinitiative.org](http://www.commonspaceinitiative.org)) todavía consiste en promover el debate sobre políticas públicas, crear conocimientos comunes y técnicos respecto a cuestiones clave e impulsar la colaboración entre los partidos nacionales.

## Ejemplos de redes de seguridad

**La iniciativa de transición a la paz de Nepal (NTP, por sus siglas en inglés)** constituyó un mecanismo de apoyo fundamental en el proceso de paz y político del país. Se creó en 2005. Se habían celebrado dos rondas de negociaciones sin resultados sustanciales (en 2001 y 2003), y después del golpe de Estado regio no se adoptaron más iniciativas. En ese contexto, se puso en marcha la iniciativa de transición a la paz por iniciativa de dos facilitadores, Dhungana y Tuladhar, que habían tomado parte en las negociaciones desde el principio (→ *mediadores internos de Nepal*, págs. 78 y 79). El mecanismo recibió diversos apoyos de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas, los Estados Unidos, Suiza y el Reino Unido facilitaron ayuda financiera, técnica y moral.

La iniciativa se conceptualizó como «un espacio confidencial para que los partidos políticos estudien [la] posibilidad de entablar diálogos de paz con los rebeldes y desarrollen estrategias conjuntas para gestionar las relaciones con la monarquía en la situación de conflicto actual» (Upreti y Sapkota 2016, 28). Se convirtió en un espacio extraoficial de diálogo y en un mecanismo de apoyo fundamental que facilitó la participación de todos los actores políticos nacionales y regionales principales. Se orientaba a los dirigentes políticos secundarios, entre los que a menudo se encontraban miembros de los equipos de diálogo que participaban en las negociaciones oficiales. Hubo momentos en que la iniciativa incluso dio cabida a los actores clave, tales como el Primer Ministro, los jefes de los partidos y los dirigentes superiores, a fin de superar situaciones de bloqueo graves en el proceso oficial.

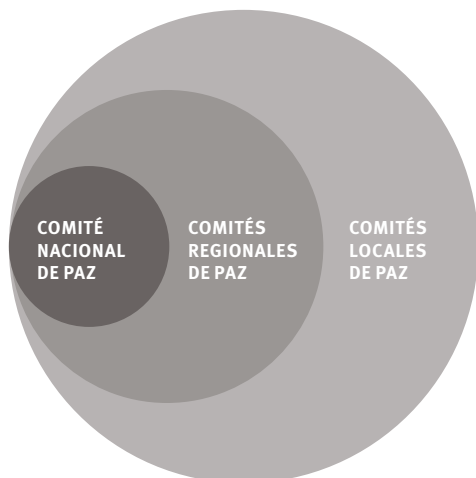
La iniciativa obtuvo tan buenos resultados porque existía la necesidad imperiosa de contar con un espacio extraoficial de diálogo, así como gracias a la labor y el prestigio de los dos facilitadores y al apoyo que recibieron. Ambos bandos del conflicto estaban dispuestos a hablar; la monarquía ni siquiera se planteaba tal posibilidad. En cualquier caso, precisaban un espacio seguro donde relacionarse y un mecanismo que integrara las diversas iniciativas de manera efectiva en un clima de profunda desconfianza. El mecanismo mantuvo su carácter extraoficial y acogió a todos los partidos políticos principales. Al centrarse en los dirigentes secundarios, se generó un espacio más amplio para buscar alternativas que posteriormente calaban en los

grupos de apoyo de los partidos y en sus dirigentes principales. Hay que destacar que la iniciativa fue siempre flexible, lo que le permitió adaptarse a las necesidades y circunstancias de cada momento.

Los facilitadores podían invitar a nuevos miembros si la evolución del contexto así lo requería y los demás miembros lo aceptaban. Hicieron falta varios meses para que el proceso desembocara en un mecanismo propiamente dicho, hasta llegar a ser «un mecanismo de diálogo independiente y sostenido, controlado por los partidos y con participación del Gobierno» (*ibid.*, 28).

En Sudáfrica se crearon **estructuras de apoyo a la paz** a nivel nacional, regional y local. En el plano nacional, se fundaron el Comité Nacional de Paz y la Secretaría Nacional de Paz; a nivel regional, los comités de paz regionales (11); y a nivel local, los comités de paz locales (unos 260). Los comités de paz ejercieron una función importante: contribuyeron a que la sociedad asumiera como propio el proceso de paz. Se trató de una «apropiación conjunta e inclusiva» (Odendaal 2014, 74), pues la formación de los comités era voluntaria y consistía por tanto en un proceso desde la base encaminado a recabar un fuerte apoyo social al proceso de paz. Los comités resultaron esenciales para fortalecer una cultura de tolerancia política, reducir la intensidad de la violencia en numerosos lugares y, sobre todo, generar un consenso popular en favor de la paz e implicar a un gran número de ciudadanos y organizaciones en la promoción de la paz, con lo que mejoró el entendimiento mutuo (Camay y Gordon 2010). Asimismo, informaron a segmentos amplios de la minoritaria población blanca sobre la situación de la comunidad negra. A pesar de todo hubo deficiencias, dado que los comités de paz carecían de poderes ejecutivos frente a las vulneraciones del código de conducta y dependían en gran medida del diálogo, la mediación (que ayudaba a gestionar los acuerdos de paz locales), el monitoreo y facilitación de medidas preventivas, y la capacitación de los voluntarios (alrededor de 15.000) en técnicas de resolución de conflictos. Por ello eran «vulnerables a expresiones de violencia que se orquestaban externamente o se planificaban deliberadamente para conseguir réditos políticos o económicos concretos» (Odendaal 2014, 73). «[C]asi todos las presidencias [de los comités regionales de paz] las ocupaban hombres blancos, a pesar de que los procedimientos de elección y designación eran transparentes» (Spies 2002, 25). También se criticó que las estructuras del Acuerdo Nacional de Paz hicieran frente fundamentalmente a los síntomas de la violencia, no a sus causas subyacentes (*ibid.*). Sin embargo, las estructuras de apoyo a la paz que se crearon en Sudáfrica eran mecanismos avanzados y complejos que velaban por la participación activa de una sección transversal de la sociedad en la aplicación de los acuerdos alcanzados y constituían una red de seguridad eficaz.

## Estructuras del Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica 1991-1994



### Comité nacional de paz

**Agenda:**

supervisar la implementación del Acuerdo Nacional de Paz y vigilar el cumplimiento de los códigos de conducta por los grupos políticos

**Composición:**

60 miembros de todos los partidos firmantes y miembros del comité preparatorio

**Copresidencia:**

un dirigente empresarial y otro eclesiástico

**Mandato:** Acuerdo Nacional de Paz

**Período:** 1991-1994

**Método de votación:** consenso

### Comités regionales de paz

11 en todas las regiones (excepto 4 que no firmaron el Acuerdo Nacional de Paz)

**Agenda:**

- Prevenir la violencia a través de la mediación, el monitoreo y medidas preventivas
- Informar a las estructuras nacionales sobre las causas de la violencia, las actividades coordinadas en la región y las redes de comités locales

**Comités de reconstrucción y desarrollo socioeconómicos:**

proyectos mediadores de desarrollo dirigidos a prevenir o reducir la violencia

**Funcionarios de policía informantes:**

investigación de conductas policiales indebidas y supervisión de la Dependencia de Investigación de Quejas del departamento de Policía

### Comités locales de paz

Más de 260 en todo el país

**Agenda:**

- Promover la confianza y la reconciliación y mediar en conflictos
- Facilitar acuerdos
- Ejecutar iniciativas nacionales y regionales
- Establecer contacto con la Policía local y el poder judicial
- Coordinar a los supervisores de la paz
- Informar a sus comités regionales de paz
- Cooperar con los comités de reconstrucción y desarrollo socioeconómicos
- Juez de paz: investiga la violencia

**Tribunales penales especiales:**

procesar los casos relacionados con la violencia con mayor rapidez y eficacia que los tribunales existentes, a partir de normas especiales relativas a la prueba y los procedimientos

**Composición:**

cada comité local de paz debe reflejar la composición de su comunidad y dar cabida a representantes de las partes interesadas

- 
- 1 Parte de este recuadro se basa en Mason (2009) y Mir, Morina y Vimalarajah (2016).
  - 2 Basado en Eloff (1997) e Iff *et al.* (2010).
  - 3 Cuadro basado en Papagianni (2014).
  - 4 «El principio de inclusividad demanda un esfuerzo para crear un grupo participante que constituya un microcosmos del sistema social en el que se encuentra el desafío a abordar» (Pruitt y Thomas 2008, 88).
  - 5 Papagianni (2014).
  - 6 Véase [www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation](http://www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation).
  - 7 Véase Dudouet y Lundström (2016).
  - 8 Véase ICG (2003); Brandt (2005).
  - 9 En la práctica, las atribuciones de la Loya Jirga constitucional se limitaban a la ratificación de la Constitución. Por tanto, todo el proceso constituyente se desarrolló de arriba hacia abajo.
  - 10 Véase Kinninmont y Sirri (2014, 7, 10).
  - 11 Véase Papagianni (2006).
  - 12 Agradecemos a Karin Göldner-Ebenthal su colaboración en esta sección.
  - 13 Basado en Barnes y De Klerk (2002).
  - 14 Elaborado inicialmente por el Programa de Apoyo al Diálogo Nacional para el Comité Técnico encargado de preparar la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen en 2013.

## Capítulo 4

# Fase de implementación: aplicación y fomento de los resultados

## Índice

143	4.1	Aspectos específicos de la implementación de los resultados de los diálogos nacionales
146	4.2	Entender los resultados de los diálogos nacionales
153	4.3	Mecanismos de implementación de los resultados
159	4.4	Consideraciones clave sobre la fase de implementación

*«En algunos diálogos nacionales recientes [...], la conclusión del proceso nacional propició la puesta en marcha de diálogos continuados sobre cuestiones específicas o la creación de mecanismos participativos dirigidos a monitorear la implementación de los resultados de los diálogos. Esos procesos pueden mejorar la gobernanza participativa e incluyente y ejemplificar las maneras en que un proceso de diálogo nacional puede contribuir indirectamente a sentar las bases de una paz sostenible».*

Stigant y Murray (2015, 5)

Es probable que de la fase del proceso de un diálogo nacional surjan una serie de resultados. La implementación de esos resultados es tan importante como el proceso que se ha seguido para conseguirlos. Un proceso no culmina con la firma de un acuerdo; simplemente pasa a una nueva fase con sus propias complejidades, desafíos y oportunidades. La negociación política prosigue, y tal vez solo en ese momento será posible apreciar la calidad y el compromiso de lo acordado. El modo en que se alcanza un acuerdo reviste especial importancia. Aunque los resultados inmediatos de un diálogo nacional suelen ser similares a los acuerdos alcanzados a través de

Los diálogos nacionales no deben considerarse actos únicos, sino procesos firmemente integrados en una transición a largo plazo que van más allá de la ceremonia de clausura.

las negociaciones de cese al fuego o de procesos de mediación, el proceso conducente al acuerdo normalmente es diferente. La práctica de la mediación se ha centrado en gran medida en el proceso que permite alcanzar un acuerdo, y no tanto en lo que viene después; sin embargo, en la literatura

sobre la construcción de la paz cada vez se presta más atención a los desafíos relacionados con la aplicación de los acuerdos<sup>1</sup>. Este capítulo trata principalmente de la implementación de los resultados del diálogo nacional. ¿Cuáles son los aspectos específicos de la implementación de los resultados de un diálogo nacional y qué factores influyen en su grado de implementación? Es más, ¿qué lecciones cabe extraer de la aplicación de tales resultados de cara al diseño de procesos futuros? Muchos de los procesos que se analizan en este documento todavía están en curso, y solo podrá evaluarse su repercusión real con el paso del tiempo. No obstante, el presente capítulo pretende ser un punto de partida que contribuya al aprendizaje sobre la cuestión.

En primer lugar, se comentan los desafíos y oportunidades específicamente relacionados con la fase de implementación del diálogo nacional y se facilitan directrices para abordar los temas principales. A continuación se muestran las diferencias entre los resultados tangibles e intangibles con vistas a exponer el abanico de resultados que se generan a través de los diálogos nacionales. En tercer lugar, en el capítulo se analizan ejemplos de infraestructuras y mecanismos de implementación y otros factores que favorecen la aplicación de los resultados. Por último, se abordan una serie de consideraciones clave sobre la fase de implementación.



#### 4.1 Aspectos específicos de la implementación de los resultados de los diálogos nacionales

El proceso mediante el cual se logran resultados en un diálogo nacional repercute en cómo se lleva a cabo y percibe su implementación. Los diálogos nacionales son procesos autoorganizados y autofacilitados que se basan en una serie de principios cuyos efectos, idóneamente, persisten después de la ceremonia de clausura. Además, participar en un proceso orientado al consenso puede suponer una experiencia intensa. Durante esta fase también deberá considerarse la inclusión de un grupo de personas más amplio de lo habitual en los procesos de cese al fuego o mediación: los ciudadanos querrán que sus aportes sigan dando frutos durante la fase de implementación. Así pues, la fase de implementación presenta un conjunto propio de desafíos y oportunidades.

##### DESAFÍOS

- ≡ La ampliación de la participación puede impulsar el sentimiento de apropiación y propiciar así expectativas elevadas sobre 1) el grado de participación en la implementación real y 2) los efectos tangibles que esta tendrá en la vida de la gente.
- ≡ La implementación de resultados suele transferirse a pequeñas instituciones y mecanismos (donde con frecuencia se estanca), al margen del proceso amplio que la precedió. Muchas veces esos órganos se ven abrumados por la responsabilidad. La toma de decisiones recae de nuevo en los responsables habituales, con lo que se pierde el carácter consensuado e incluyente del proceso de diálogo<sup>2</sup>.

##### OPORTUNIDADES

- ≡ Los verdaderos beneficios de un proceso inclusivo y participativo pueden inculcarse en la fase de implementación. Si todas las partes pertinentes —incluidas las que ya compiten por el poder y otras fuerzas sociales emergentes— participan plenamente en el desarrollo de los acuerdos, resulta menos probable que intenten socavarlos durante su aplicación. Aunque cabe aplicar este principio en todos los procesos de paz, el formato de los diálogos nacionales permite abordar esta cuestión desde el primer momento si se diseñan correctamente.
- ≡ El conocimiento y la experiencia del proceso pueden alimentarse con miras a impulsar la implementación. La experiencia de la toma de decisiones consensuadas a veces genera una cultura de diálogo y acuerdo político.

- Tal vez la fase de implementación consume más recursos y energía que las etapas precedentes. Es a veces un proceso sumamente lento y sorprendentemente costoso<sup>3</sup>.
- Los donantes suelen centrarse en impulsar los procesos de diálogo nacional sin reparar en que, aun cuando los resultados sean satisfactorios, un gobierno débil quizá no sea capaz de implementarlos adecuadamente. El apoyo de los donantes resultaría más útil mediante un doble enfoque que respalde tanto el diálogo como los sistemas de gobernanza, de manera que estos garanticen la provisión de servicios (→ capítulo 5).
- Es posible dar continuidad a la participación y reforzarla por medio de infraestructuras de implementación, garantías y mecanismos de monitoreo.
- Si se cultivan de manera sistemática, los diálogos nacionales rápidos y de pequeña envergadura pueden convertirse en mecanismos recurrentes consolidados de solución de problemas (Líbano, Túnez), lo que redundará en beneficio de la implementación y asegura la continuidad de la fase.

La experiencia demuestra que las medidas siguientes, si se incorporan atentamente en el diseño del proceso, favorecen una implementación plena de los resultados del diálogo nacional:

- Para contrarrestar la tendencia a desviar rápidamente la atención una vez que se alcanza un acuerdo, la implementación de los resultados debe plasmarse por escrito desde el primer momento en el diseño del proceso. El mandato debe establecer pasos claros sobre las medidas de implementación a corto y largo plazo (→ 2.3 *establecer el mandato*).
- A fin de evitar involuciones, han de integrarse en el proceso suficientes ciclos de consulta y retroalimentación, de manera que las bases sociales sigan el avance del proceso y efectúen aportes. Así se reduce también la dependencia de los paladines particulares del diálogo nacional y se fomenta un apoyo continuado. Acordar las garantías y los mecanismos de monitoreo durante el diálogo nacional es imprescindible para una implementación correcta.
- Desde el principio deben incorporarse al conjunto del proceso incentivos a la colaboración, también en las estructuras de implementación. Después de un conflicto violento es habitual que las partes pidan garantías de que podrán bloquear aquellas decisiones con las que no estén de acuerdo. Tales garantías facilitan la creación de bloques, como sucedió en el Líbano, que a su vez provocan bloqueos políticos. Concebir estructuras y mecanismos creativos en

los que las partes dependan las unas de las otras para avanzar en pos de sus objetivos propicia en ocasiones la forja de alianzas y el trabajo colaborativo.

- ≡ Al ultimar los resultados, debe establecerse un ideal claro que describa lo que conlleva la implementación en términos concretos. También debe preverse un margen suficiente para reevaluar y verificar que los resultados dan respuesta a posibles cambios de la situación. Mantener abiertas las vías de comunicación resulta asimismo esencial para comunicar posibles modificaciones y seguir alimentando la confianza. De ese modo, también se deja de lado a quienes renuncian por completo a sus compromisos y se ejerce sobre ellos una presión adicional. Durante el proceso de diálogo nacional deben acordarse garantías y mecanismos de monitoreo.
- ≡ Los programas de información y consulta en los medios de comunicación y dirigidos a los ciudadanos pueden ayudar a concienciar a la ciudadanía y recabar apoyos para la fase de implementación (→ 3.7 *hacer partícipe a la ciudadanía*).
- ≡ Es importante gestionar las expectativas, sobre todo en relación con el plazo previsto para aplicar los resultados. Plantear la consecución de resultados en el diálogo nacional como un proceso a largo plazo puede evitar que se asuman expectativas poco realistas y contribuir a que se superen las crisis sin que el proceso se considere un fracaso rotundo. También es importante tener presente que los conflictos prolongados exigen herramientas duraderas de construcción de paz con las que se reconozca la naturaleza no lineal de los ciclos de transformación de conflictos. Por ejemplo, el proceso de transición de Sudáfrica se interrumpió tres veces antes de resultar fructífero. Por último, actuar con celeridad tras el proceso de diálogo nacional puede favorecer un apoyo inicial mayor a la fase de implementación.

### **Legitimidad de los resultados y su implementación**

La legitimidad de los acuerdos está vinculada a la del proceso<sup>4</sup>. Aquellos acuerdos que se alcanzan por medio de procesos, procedimientos y consideraciones adecuados tienen más probabilidades de que se los perciba como resultados legítimos. Dar cabida en el proceso a las personas clave (a quienes se considera representativas y que gozan de prestigio), capaces de atraer apoyos amplios a los resultados, es fundamental para generar legitimidad en los grupos de apoyo y entre ellos. Probablemente la legitimidad que se atribuya a los acuerdos influirá de manera notable en las posibilidades de obtener un apoyo amplio en favor de una implementación fructífera. Incluso los acuerdos que dan respuesta a agravios importantes pueden ser rechazados, o bien por desconfianza hacia «los otros», o bien por desconfianza en el proceso o el modo en que se ha conducido o

presentado. Suele resultar más sencillo que se consideren viables y legítimos aquellos acuerdos que prevén dividendos de paz tangibles. En Myanmar, sin embargo, una iniciativa noruega dirigida a brindar «dividendos de la paz» en las zonas de cese al fuego y a impulsar la implementación fue acogida con críticas por algunos actores de la sociedad civil que la vieron como un incentivo económico para lograr el cese de hostilidades (MAE Finlandia 2014, 109). Es probable que una solución realista, que responda a los intereses de las partes, sea preferida sobre el *statu quo* actual. «Es más fácil este tipo de acuerdos se desarrollen por medio de procesos incluyentes de resolución de problemas que insten a las partes a plantear las cuestiones controvertidas como problemas comunes que pueden superarse con creatividad para alcanzar una solución “suficientemente provechosa” para todos» (Barnes 2017, 45).

## 4.2 Entender los resultados de los diálogos nacionales

La naturaleza de los diálogos nacionales hace necesario distinguir entre los resultados **tangibles e intangibles** —y pone de manifiesto la importancia de los últimos de cara a la implementación de los primeros—. Los **resultados tangibles** son resultados concretos que la agenda y el mandato conforman o fundamentan. Se recogen en acuerdos, informes finales o comunicados que normalmente contienen hojas de ruta y recomendaciones que deben aplicarse. Los **resultados intangibles** son más sutiles y difíciles de medir. Es posible que no se hayan previsto o planificado, sino que hayan surgido naturalmente de la experiencia del propio proceso de diálogo nacional. Puede tratarse de un cambio en las relaciones o de una nueva cultura de intercambio dialógico. Si se cultivan más allá del proceso propiamente dicho, este tipo de resultados a veces se convierten en elementos importantes de un proceso de cambio más amplio<sup>5</sup>. Dependiendo del modo de implementación y promoción, tanto los resultados tangibles como los intangibles tienen consecuencias a corto y largo plazo en el proceso de diálogo nacional, pues pueden facilitar la transición política, mitigar crisis, resolver conflictos y sentar las bases de un cambio social fundamental. Asimismo, en ocasiones los resultados intangibles catalizan la aplicación de los tangibles.

### Resultados intangibles

Los resultados intangibles constituyen cambios sutiles en las actitudes, relaciones y formas de participación. Diversas cuestiones pueden ser discutidas por primera vez a escala nacional y posiblemente se informa y educa a un amplio conjunto de personas. La experiencia de la toma de decisiones por consenso también puede resultar intensa. Algunos resultados intangibles se manifiestan durante el proceso; otros requieren cierto tiempo para crecer y desarrollarse a medida que el proceso de cambio avanza.



Gráfico 4.1: Resultados intangibles de los diálogos nacionales

El grado de importancia de los resultados intangibles para la implementación de los diálogos nacionales y, en términos más generales, los procesos de cambio puede apreciarse en los ejemplos a continuación.

**Guatemala**<sup>6</sup>. El Gran Diálogo Nacional tuvo que disolverse prematuramente por problemas de seguridad y no produjo ningún resultado tangible. Sin embargo, sí representó un paso importante hacia el fin del conflicto armado, y sus resultados intangibles resultaron fundamentales para conformar el proceso de paz posterior. Sus consecuencias a largo plazo todavía se hacen notar en la actualidad. Muchos de los temas que se trataron en el Gran Diálogo Nacional siguen sin resolverse, pero no se ha recaído en el conflicto armado —se ha alentado a la sociedad guatemalteca a afrontar el conflicto sin recurrir a la coacción ni a la violencia—.

Uno de los resultados más importantes fue el reconocimiento de que es necesario que la ciudadanía participe en los debates acerca de cuestiones políticas y militares. Por primera vez en la historia de Guatemala empezaron a discutirse abiertamente, en la esfera pública, las causas del conflicto armado. A lo largo del Gran Diálogo Nacional se promovió la noción de que la paz no consiste únicamente en la ausencia de guerra, sino también en la oportunidad de crear una nueva nación. Se analizaron y entendieron mejor las cuestiones y los desafíos, las necesidades y posturas

recíprocas, y los principios y objetivos comunes. Se suscitó una cultura democrática de diálogo, la élite política (los partidos políticos y la sociedad civil) adquirió cada vez más aptitudes, y se crearon vías de comunicación transversal (en el seno de la sociedad, entre la sociedad y el Estado). La sociedad civil se fortaleció y legitimó en su papel de asociada en la formulación de políticas, una transformación llamativa dada la tradición política de autoritarismo del país. Años más tarde, todo ello resultó esencial al definir la agenda oficial de negociación entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Gobierno y el Ejército, que tuvo lugar en un espacio abierto donde se alentó y buscó la participación ciudadana. La sociedad guatemalteca, capacitada y organizada, había dejado de ser un mero espectador para convertirse en una fuerza activa del proceso de paz.

**Malí.** El diálogo nacional no se orientó a afrontar la situación del norte de Malí, donde grupos separatistas habían recurrido a la insurgencia armada. En cualquier caso, ayudó a crear un espacio en el que algunos norteños pudieron relacionarse e iniciar el desarrollo de lo que culminaría en el proceso de reuniones intercomunitarias en el norte del país, que a la larga puso fin a la guerra<sup>7</sup>.

**Yemen<sup>8</sup>.** El resultado intangible esencial de la Conferencia de Diálogo Nacional fue la materialización de un ejercicio de educación pública y política a gran escala: un amplio conjunto de actores de todos los ámbitos de la sociedad participó en numerosas discusiones y sesiones de grupos de trabajo dedicados a temas que hasta entonces eran tabú. Otro resultado intangible importante del proceso fue el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes en una sociedad patriarcal y gerontocrática.

## Resultados tangibles

En función de la agenda y el mandato iniciales del diálogo nacional, los resultados tangibles pueden ser acuerdos vinculantes o no vinculantes<sup>9</sup> o un informe final o comunicado con propuestas, recomendaciones u opiniones. En estos suelen describirse los pilares del cambio político, social y económico por medio de una reforma institucional y constitucional. Generalmente, los diálogos nacionales se inscriben en procesos de transición más amplios. Por ello es habitual que entre los resultados tangibles clave se encuentren una hoja de ruta de la transición —que a veces contempla la creación de un gobierno de transición o de unidad— y la descripción de medidas posteriores conducentes a su implementación.

Estos son algunos de los resultados tangibles más generales de los diálogos nacionales:

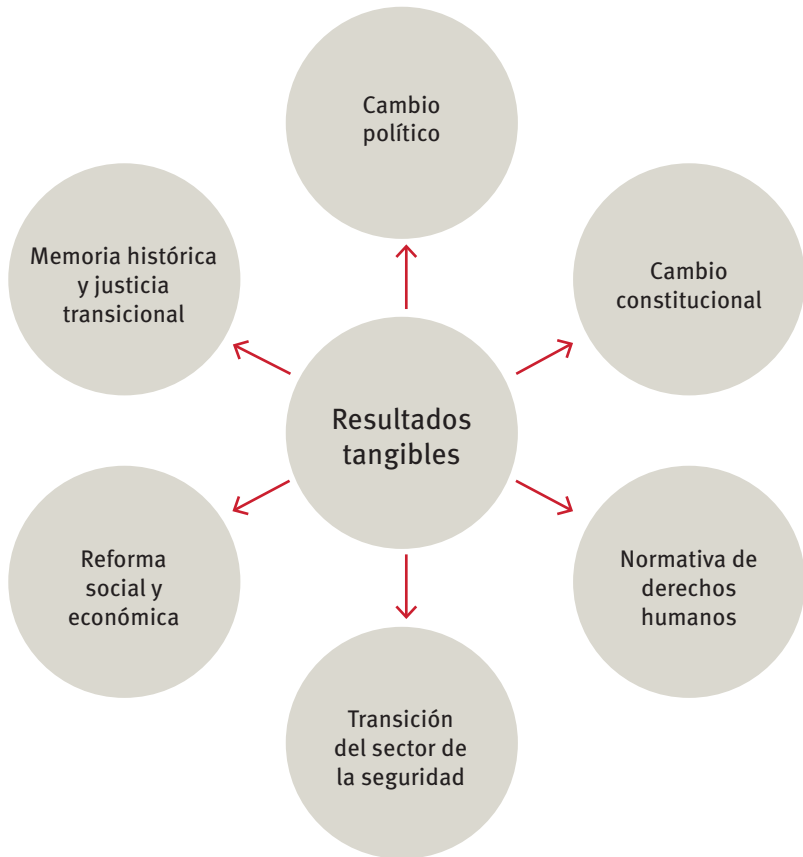


Gráfico 4.2: Resultados tangibles de los diálogos nacionales

- ≡ **Cambio político.** Al llevarse a cabo en épocas de convulsión política o crisis de la legitimidad del Estado, los diálogos nacionales suelen dar pie a estructuras políticas nuevas o renovadas. Pueden surgir nuevos acuerdos políticos o de reparto de poder. Con frecuencia se acuerdan cambios institucionales como la creación de un gobierno de unidad nacional, la reestructuración del parlamento o la implantación de un sistema de contrapoderes institucionales. A veces también se reforma la policía, el poder judicial y el Estado de derecho o se mejoran las prácticas institucionales.

- **Cambio constitucional.** Dado que los diálogos nacionales abordan cuestiones de relevancia para todo un país, cabe prever que en sus resultados haya un componente constitucional, que puede consistir en acordar un proceso de reforma de la constitución (Kenya), aplicar reformas constitucionales (Jordania) o aprobar una constitución nueva (Afganistán, Bolivia, Colombia, Malí y, según las previsiones, Yemen). Entre los cambios constitucionales también pueden encontrarse medidas decisivas de cara a la descentralización del Estado, como sucedió en Bolivia y Malí, entre otros países.
  
- **Normativa de derechos humanos.** En los numerosos procesos de diálogo nacional que se desarrollaron en Oriente Medio y África del Norte (MENA, por sus siglas en inglés), el reconocimiento y cumplimiento de los derechos básicos y libertades se discutió y plasmó en los resultados (→ véanse los ejemplos de *Bahrein en la p. 151 y Jordania en la p. 156*). En otros contextos adquirió una importancia fundamental la protección de los derechos de las minorías. En la Constitución aprobada en el Afganistán se incluyeron artículos que establecen importantes derechos de las minorías, entre otros el reconocimiento de las lenguas minoritarias como idiomas oficiales en sus respectivas regiones<sup>10</sup> y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres mediante la «consagración de la igualdad entre hombres y mujeres y la promoción de la participación política de las mujeres al garantizar que como mínimo el 25% de los representantes en la cámara baja del Parlamento sean mujeres»<sup>11</sup>. Especialmente en América Latina, los derechos de las poblaciones indígenas y minoritarias han determinado significativamente las agendas (por ejemplo, en Guatemala) y, por tanto, los resultados de los diálogos nacionales.
  
- **Transición del sector de la seguridad.** Los diálogos nacionales pueden ir acompañados de procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y de reforma del sector de la seguridad (RSS), aunque estos temas tan delicados suelen tratarse en espacios políticos más cerrados y exclusivos. La mayoría de los diálogos nacionales apenas se refieren a esta cuestión, por ejemplo a través de grupos de trabajo (Yemen). En el proceso libanés, sin embargo, los asuntos relativos a la seguridad fueron uno de los elementos principales del diálogo.

**El diálogo nacional del Líbano** (desde 2008) se inició específicamente para garantizar la seguridad del Estado y sus ciudadanos. En su primera fase se presentó la propuesta de estrategia de defensa nacional, que las partes discutieron. Se logró que estas trataran repetidamente las cuestiones fundamentales en material de seguridad y se mantuvieran comprometidas con un proceso político sobre la violencia. Antes de las elecciones, las partes hicieron una declaración conjunta en la que se comprometían con el proceso político.



Demostaron su contención en los momentos álgidos de ofensiva israelí y violencia palestina, como en la guerra de Gaza de 2009. Redactaron un código de honor que regulaba su discurso político y ante los medios de comunicación y suscribieron la Declaración de Baabda de 2012, un acuerdo conjunto referente a la política de desvinculación de la guerra civil de Siria.

- ≡ **Reforma social y económica.** Los resultados que se encuadran en esta categoría persiguen subsanar los desafíos socioeconómicos concretos a que se enfrenta un país. Puede tratarse de compromisos o medidas concretas para mejorar los servicios sociales y la educación (Bolivia y Jordania, respectivamente), una reforma agraria (Kenya), medidas contra la corrupción (Bahrein) o un incremento de la competitividad económica (Polonia). En el Yemen, los grupos de trabajo se interesaron por las cuestiones sociales y ambientales, así como por un desarrollo integral, integrado y sostenible. Algunos procesos se centran exclusivamente en aspectos relacionados con el desarrollo en aras de generar una política nacional coherente al respecto. Sin embargo, esos procesos no se han analizado pormenorizadamente de cara a la elaboración de este Manual.

El principal resultado del proceso de diálogo nacional de **Bahrein** fue un conjunto amplio de recomendaciones acerca de los cuatro ámbitos temáticos generales (social, político, económico y de derechos humanos). Entre sus demandas estaban la reforma del sistema político, medidas para luchar contra la corrupción, el equilibrio de la política de privatización y el aumento de la competitividad económica, el fortalecimiento de las organizaciones civiles, la mejora de los servicios sociales y la aplicación y posterior ratificación de normas y convenios en materia de derechos humanos.

- ≡ **Memoria histórica y justicia transicional.** En aquellas sociedades que han sufrido un conflicto violento, restablecer las relaciones rotas y reparar los delitos e injusticias es fundamental para afrontar el pasado y conformar un futuro nuevo<sup>12</sup>. Las desigualdades estructurales pueden corregirse mediante mecanismos de cambio fundamental. No obstante, resulta más difícil concebir experiencias de transformación profunda para un grupo amplio de actores cuando se está inmerso en la gestión de una crisis. La reparación de los delitos e injusticias pasados a veces se pone en marcha a través del diálogo nacional, por ejemplo con
 

*«La verdadera reconciliación expone el horror, el abuso, el dolor, la verdad. A veces incluso puede empeorar la situación. Es una empresa arriesgada, pero merece la pena porque, en definitiva, afrontar la realidad contribuye a que las heridas cicatricen de verdad».*

Tutu (1999)

recomendaciones o decretos para la creación de comisiones de la verdad y la reconciliación, aunque no suele tener lugar en el propio diálogo nacional (Nepal y Kenya formaron tales comisiones después de sus procesos respectivos). Antes de acometer procesos tan profundamente emotivos es preciso desarrollar los principios y mecanismos que regirán su funcionamiento. Hay que destacar que, aunque los procesos de memoria histórica son a largo plazo, su germen debe implantarse en el proceso de diálogo nacional al entablar el difícil debate sobre las atrocidades cometidas.

### El dilema de la amnistía en la justicia transicional

Existen planteamientos enfrentados sobre el rol de las amnistías en la justicia transicional. La aplicación de amnistías tiene por objeto facilitar los diálogos nacionales. Por ejemplo, las amnistías concedidas en 1990 en **Benin** pretendían animar a los adversarios políticos a participar en la Conferencia Nacional dirigida a crear una nueva constitución. Algo parecido sucedió en **el Sudán**. Aunque la iniciativa del diálogo nacional se puso en marcha en enero de 2014, el proceso sufrió reveses importantes: el opositor Partido Nacional Umma se retiró, las fuerzas rebeldes e izquierdistas se negaron a participar, y varios miembros y dirigentes de grupos rebeldes, entre ellos el presidente y el secretario general del Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte, fueron sentenciados a muerte por tribunales sudaneses. En septiembre de 2015, el presidente Al Bashir hizo frente a la situación por medio de un decreto de la República por el que se concedía una amnistía general a los dirigentes e integrantes de los movimientos armados que participaran en la Conferencia de Diálogo Nacional<sup>13</sup>. Los rebeldes, sin embargo, se apresuraron a rechazar la oferta de amnistía, que tacharon de propaganda política. El Congreso Nacional Africano de **Sudáfrica** se enfrentó a un gran dilema: sin un acuerdo de amnistía, las negociaciones se romperían y no sería posible celebrar elecciones. El acuerdo de amnistía se incluyó como epílogo en la Constitución Provisional<sup>14</sup>. En **el Yemen**, la amnistía que se concedió al expresidente Saleh, su familia y sus principales asociados evitó que se los juzgara por las vulneraciones de derechos humanos y actos de violencia cometidos hasta 2011. Saleh, todavía jefe del Congreso Popular General, el partido gobernante, pudo seguir dirigiendo un partido que ocupa la mitad de los puestos del gabinete del gobierno de transición y una mayoría de los escaños de la Conferencia de Diálogo Nacional<sup>15</sup>.

### Factores clave de un buen resultado

- ≡ El resultado hace frente a las preocupaciones y los agravios de las partes interesadas, sus grupos de apoyo y la ciudadanía.
- ≡ Todas las partes interesadas aceptan el resultado y se adhieren a él (es decir, se sienten partícipes).
- ≡ El resultado se ha acordado sin recurrir a la violencia y plasma un mínimo de confianza y compromiso.
- ≡ El resultado se corresponde con el mandato del diálogo nacional. Aunque el mandato evoluciona con el paso del tiempo, para que un resultado sea considerado legítimo debe ajustarse a los parámetros establecidos en el mandato.
- ≡ Se prevén dividendos de la paz tangibles y se incentiva la colaboración.
- ≡ Se ha elaborado una hoja de ruta realista con vistas a aplicar el acuerdo, al que se incorporan mecanismos de monitoreo y garantía dotados de competencias para exigir su cumplimiento.

## 4.3 Mecanismos de implementación de los resultados

La fase de implementación debe planificarse y diseñarse de manera atenta. En función del objetivo y el mandato del diálogo nacional, la planificación de la implementación puede tener lugar en la fase del proceso o incluso ya en la fase de preparación.

Mantener el espíritu del proceso y diseñar la fase de implementación de forma inclusiva y participativa también contribuye a una implementación plena y refuerza los procesos de cambio.

La fase de implementación se apoya en infraestructura, mecanismos y foros.

*«No basta con un buen acuerdo; también se requiere voluntad política para ponerlo en práctica».*

Un participante en un taller dirigido a los movimientos de resistencia y liberación

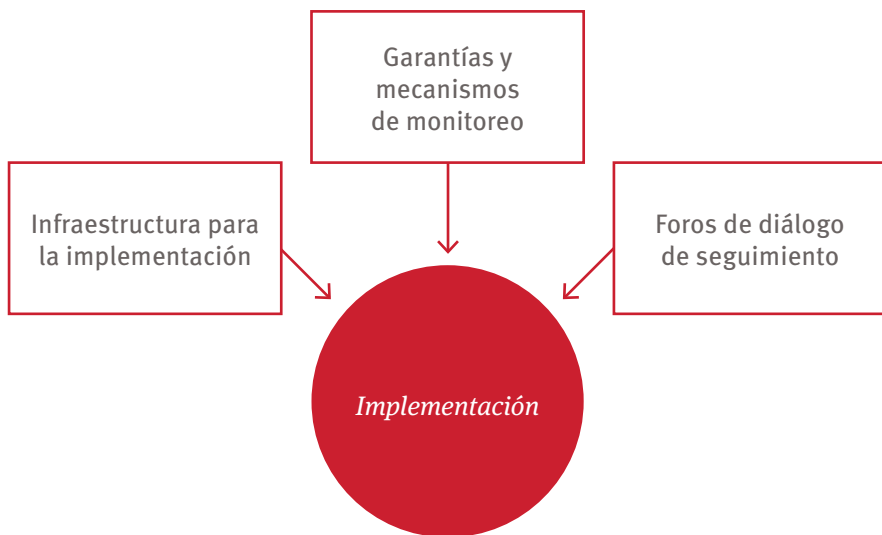


Gráfico 4.3: Elementos que facilitan la implementación de los resultados de los diálogos nacionales

### Infraestructura para la implementación

Para convertir determinados resultados tangibles en legislación puede ser necesario crear entidades jurídicas, constitucionales o parlamentarias, a menudo a nivel constitucional. En ocasiones se redactan proyectos de ley encaminados a aplicar resultados o acuerdos concretos (por ejemplo, CODESA II en Sudáfrica). Otras veces basta con asignar las tareas correspondientes a las entidades existentes. Dado que los diálogos nacionales suelen celebrarse en contextos de transición, es habitual que para aplicar sus resultados se creen órganos transicionales cuya composición y función varían en función del objetivo y el mandato del proceso de diálogo nacional. En todas las conferencias nacionales del África francófona (excepto en el Gabón y la República Democrática del Congo) se encargó a los nuevos Gobiernos de transición que celebraran elecciones. En Benin, la República Democrática del Congo, el Chad y el Níger se crearon órganos de seguimiento para redactar una nueva constitución. Esos órganos también asumen en ocasiones la tarea de revisar la ley electoral, como sucedió en Jordania y Polonia. En el Afganistán, las elecciones se inscribieron en el proceso de transición, pero no fueron un resultado directo de la Loya Jirga constitucional.

**Sudáfrica.** El acuerdo sobre los principios constitucionales fundamentales y el proceso de transición, que se desarrolló por medio de CODESA y el Proceso de Negociación multipartidista (PNP), se implementó en las primeras elecciones universales a una asamblea constituyente celebradas en Sudáfrica. Los delegados de este órgano deliberaron sobre el contenido de la nueva constitución y redactaron el texto teniendo en cuenta los amplios aportes procedentes de un programa sistemático de participación pública.

En muchos de los países objeto de estudio han aparecido una serie de nuevas instituciones durante la fase de implementación. A la comisión gubernamental de Bahrein, creada por el gabinete, se le encargó la aplicación de un amplio conjunto de recomendaciones surgidas directamente del diálogo nacional. Presidió la comisión, compuesta por nueve funcionarios del Gobierno, el Vice Primer Ministro.

**Kenya.** El proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya propició la creación de nuevas instituciones que debían facilitar la implementación: 1) una Comisión de Examen independiente responsable de investigar el desarrollo y el resultado de las elecciones, analizar la crisis electoral y emitir recomendaciones acerca de la reforma electoral; 2) una Comisión de Investigación de la Violencia Poselectoral; y 3) una Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación. A propuesta del Grupo de Personalidades Africanas Eminentes de la Unión Africana se creó una Oficina de Coordinación y Enlace que contó con la asistencia del PNUD. Su mandato consistía en facilitar la implementación eficaz de los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo y reconciliación nacional y ayudar al Gobierno de coalición a resolver las causas profundas de la crisis poselectoral. En 2009, los donantes del proceso pidieron que se ampliara la Oficina de Coordinación y Enlace para cubrir las actividades de la Comisión Electoral Provisional Independiente y del Comité de Expertos en Revisión Constitucional. El Gobierno de coalición solicitó que se le concedieran 12 meses más para seguir impulsando el proceso de implementación de los acuerdos logrados en el diálogo y reconciliación nacional. Sin embargo, la Oficina de Coordinación y Enlace se clausuró oficialmente en marzo de 2011, a pesar de que su plan de trabajo estaba estrechamente relacionado con el resultado de todo el proceso. En abril de 2011 se puso en marcha un nuevo proyecto liderado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS): «Dar continuidad a los beneficios del proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya».

**Jordania.** Tras la creación del Comité del Diálogo Nacional de Jordania y como resultado indirecto del diálogo nacional se formó la Comisión Real de Revisión de la Constitución. Se elaboró un informe con 42 propuestas de reforma constitucional. Las más importantes se referían a la separación de poderes, la creación de un tribunal constitucional y una comisión electoral independiente, la limitación de las competencias de los tribunales de seguridad y la ratificación de la protección de la libertad de expresión y de prensa. A partir de esas recomendaciones fueron creados un tribunal constitucional y una comisión electoral. Posteriormente, las enmiendas propuestas no se sometieron a referendo público, sino que se votaron en el Parlamento.

**Túnez.** Todas las partes habían aceptado la hoja de ruta trazada por el Cuarteto, incluidos sus componentes gubernamentales, constitucionales y electorales, de manera que la fase de implementación se desarrolló con rapidez.



Varios comités internos y la Autoridad Superior Independiente para las Elecciones asumieron la responsabilidad de la implementación. La hoja de ruta fue acatada por todas las partes y dio pie a un nuevo Gobierno tecnocrático que organizó las elecciones parlamentarias de octubre y las elecciones presidenciales de diciembre de 2014. El Gobierno provisional veló por la estabilidad hasta febrero de 2015, cuando se traspasó el poder al Gobierno elegido democráticamente. También entró en vigor una nueva Constitución, que sentó las bases para el nuevo presidente y parlamento y asentó firmemente tales instituciones democráticas en la vida política de Túnez. Aunque muchos aplauden los logros de un proceso que ha propiciado el acuerdo político, Abdelwahab El Héní, presidente del partido Al-Majd, señala que «el diálogo nacional no ha construido un sueño, solo ha despertado al país de una pesadilla» (citado en M'rad 2015, 83). Hubo quien consideró que el proceso no afrontó la auténtica crisis del país, de carácter económico tanto como político; sin embargo, el proceso logró el objetivo que se había marcado: superar la crisis política.

**Bahrein<sup>16</sup>.** Las recomendaciones surgidas del diálogo nacional se transmitieron al Rey, que remitió las propuestas a las respectivas autoridades competentes para su aplicación. Algunas medidas debían ejecutarse por decreto real; otras, remitirse al Parlamento y los ministerios para su posterior desarrollo e implementación. Las instituciones debían informar sobre los progresos en la ejecución. Se formó una comisión de nueve funcionarios gubernamentales encargada de aplicar las recomendaciones. Entre las propuestas de reforma había medidas para implantar procedimientos de legislación más eficaces que permitieran superar las demoras en la ratificación y las deficiencias en la implementación. Posteriormente, el rey Hamad anunció los cambios efectuados en la Constitución de Bahrein de conformidad con las recomendaciones.

**Yemen.** La presidencia de Hadi se había prorrogado un año, de manera que pudo llevar a cabo ciertas reformas y seguir supervisando el proceso de transición a través de la siguiente infraestructura de implementación:

#### COMITÉ SOBRE LAS REGIONES FEDERALES

Encargado de dividir al Yemen en regiones a fin de conformar la nueva estructura federal.

**Miembros:** 22

**Resultado:** decidió (en febrero de 2014) dividir al Yemen en seis regiones

#### COMITÉ DE REDACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Encargado de redactar la constitución

**Miembros:** 17 (representantes de las principales partes interesadas de la Conferencia de Diálogo Nacional designados por el Presidente)

**Resultado:** redactó una constitución y la presentó al Presidente (principios de enero de 2015)

#### AUTORIDAD NACIONAL

Encargada de vigilar y supervisar la implementación de las decisiones de la Conferencia de Diálogo Nacional y garantizar que estas se reflejen en el proyecto de constitución.

**Miembros:** 82 (nombrados por el decreto presidencial n.º 30)

Desde septiembre de 2014, el Banco Mundial facilitaba ayuda financiera y técnica con vistas a la aplicación de los resultados de la Conferencia de Diálogo Nacional. Por ejemplo, cofacilitó el desarrollo de un Marco Común para la Intervención Internacional en favor de los Resultados del Diálogo Nacional del Yemen (Naciones Unidas y Banco Mundial 2015).

## Garantías y mecanismos de monitoreo

Al igual que en los procesos de cese al fuego y mediación, acordar garantías y mecanismos de monitoreo puede ser importante para alentar (y presionar) a las partes a fin de que respeten los acuerdos y, de ese modo, garantizar que la fase de implementación transcurre según lo previsto. Las redes de seguridad creadas en la fase del proceso pueden seguir cumpliendo una función relevante con vistas a salvaguardar el proceso y mantenerlo en curso (→ apartado 3.8). Asimismo, los actores internacionales ejercen a veces un papel importante como garantes y supervisores neutrales (→ capítulo 5). El grado de confianza entre los participantes en el diálogo y la vulnerabilidad (percibida) de los acuerdos determinarán si cabe establecer sanciones como garantía de la implementación. Un enfoque más creativo consiste en facilitar vías de colaboración para que los antiguos adversarios desarrollen interdependencias mediante la creación de estructuras y mecanismos de implementación. Los dividendos de la paz también pueden ofrecer incentivos para una aplicación plena.

Es fundamental reflexionar sobre las garantías y los mecanismos de monitoreo en una etapa temprana del proceso de diálogo nacional. De lo contrario, quizá los actores clave no se sientan obligados a respetar lo acordado, ya sea porque la situación política ha cambiado de nuevo o porque no formaron parte del proceso de diálogo nacional, como ejemplifica lo sucedido en el Togo y Malí.

**Togo**<sup>17</sup>. El Ejército fue excluido de las diversas rondas de diálogo nacional que tuvieron lugar en 1991 por desconfianza y por temor a que los mandos militares se apoderaran del proceso si participaban en él. Cuando el Presidente desplegó al Ejército con el propósito de intimidar y hostigar a los participantes, sus mandos no sintieron ni la obligación ni el deber de aplicar ninguno de los acuerdos surgidos del proceso.

**Malí**. La Conferencia Nacional no había creado un mecanismo de monitoreo y evaluación. El Gobierno elegido tras la Conferencia no aplicó algunas recomendaciones, de manera que ningún mecanismo pudo obligarlo a rendir cuentas ni velar por que la implementación se efectuara correctamente.

Una serie de actores (influyentes) de la sociedad civil han asumido funciones complementarias (o incluso primarias) de garantía y monitoreo. Por ejemplo, si las principales partes interesadas son elementos fundamentales del proceso de diálogo nacional, es posible que se conviertan en garantes esenciales de la implementación. El Cuarteto acabó desempeñando ese rol en el diálogo nacional tunecino y después de él, y el caso de Kenya a continuación demuestra que la sociedad civil puede monitorear la implementación de otro modo.



**Monitoreo por la sociedad civil de la implementación en Kenya**<sup>18</sup>. El Grupo de Personalidades Africanas Eminentes encargó a South Consulting (una empresa de investigación y consultoría con sede en Nairobi integrada por profesionales del África oriental y meridional) que monitoreara y evaluara de forma independiente la aplicación de los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya. El proyecto de monitoreo del proceso había salido a concurso público con fondos aportados por el Instituto de la Sociedad Abierta y el PNUD. South Consulting realizó sondeos de opinión e investigó y examinó el desempeño del gran Gobierno de coalición.

### Foros de diálogo de seguimiento

Uno de los aspectos necesarios en la fase de implementación es que se posibilite que las partes interesadas nacionales efectúen un seguimiento de los pormenores de los acuerdos, según proceda, y retomen aquellas cuestiones que no se hayan resuelto o resulten problemáticas. Los foros extraoficiales o semioficiales de seguimiento regional y comunitario permiten profundizar el diálogo sobre ciertos temas y vincular a los actores principales de los Niveles 2 y 3 (→ gráfico 1.5). De ese modo se garantiza la continuidad y la coherencia en la implementación de los resultados. En Túnez, esos foros de diálogo de seguimiento adoptaron la forma de pequeños grupos de trabajo que se hicieron cargo de los artículos polémicos del proyecto de constitución. Ese formato hizo posible que los participantes debatieran ampliamente los artículos a fin de consensuar una serie de propuestas de reforma.

## 4.4 Consideraciones clave sobre la fase de implementación

- ≡ Es crucial gestionar las expectativas y no ser demasiado ambiciosos con los diálogos nacionales. Un diálogo nacional debe evaluarse no solo por sus resultados tangibles, sino también reflexionando acerca del proceso en su conjunto. Es necesario invertir tiempo y recursos en la obtención de resultados intangibles (actitudes, habilidades, percepciones, etc.), a fin de preparar el terreno tanto para los resultados tangibles como para los ulteriores procesos de cambio a largo plazo. Asimismo, la aplicación satisfactoria de medidas inmediatas encaminadas a obtener resultados a corto plazo no tendría que llevar a dar las cosas por sentadas, sino que, en su lugar, debería allanar el camino para una implementación más exhaustiva que propicie un cambio fundamental.
- ≡ Como en cualquier negociación, no es lo mismo llegar a un acuerdo sobre el papel que implementarlo. En el caso de los diálogos nacionales, es recomendable que los participantes se esfuercen por llegar a acuerdos consensuados, con la inclusión y la participación de todos los actores pertinentes. Para ello quizá sea

necesario y conveniente recurrir a medios creativos mediante los que se haga partícipe e informe a la ciudadanía. Esto, a su vez, puede impulsar un amplio apoyo al acuerdo desde un principio e incrementar la posibilidad de que este se lleve a la práctica con éxito. Otro factor que facilita la implementación son los acuerdos que superan el umbral del mínimo denominador común para buscar realmente una solución a agravios profundamente arraigados. Por tanto, el proceso para alcanzar un resultado es tan importante como la calidad de dicho resultado y, además, repercute directamente en ella.

- ≡ A pesar de toda la planificación y preparación que conlleva un proceso de diálogo nacional, conviene —en particular en la fase de implementación— asegurarse de que no se convierta en un proceso dirigido por un plan, sino más bien en un proceso de transformación o impulsado por el cambio. Es importante disponer de un calendario preciso con los pasos a seguir en la implementación (con plazos estrictos pero realistas), aunque en todo momento se ha de conservar cierto grado de flexibilidad.
- ≡ Si bien la «ambigüedad constructiva»<sup>19</sup> puede resultar útil en determinadas ocasiones, los mecanismos y órganos de ejecución precisan que las recomendaciones y los acuerdos utilicen un lenguaje claro. Además, los acuerdos incompletos requieren procesos de seguimiento que garanticen que no pasan a un segundo plano o se abandonan, lo que podría dificultar a su vez la implementación de otros acuerdos.
- ≡ Idealmente, la fase de implementación del diálogo nacional no debería consistir en «reducir» sino más bien en «ampliar» el espacio para el diálogo continuo en diversos ámbitos (por ejemplo, a nivel nacional y de manera extraoficial entre los participantes en el diálogo). Para que la estructura resulte sostenible, quizá merezca la pena considerar el concepto de «infraestructuras para la paz» (…→ *recuadro en el apartado 3.8, p. 132*).

- 
- 1 En Stedman, Rothchild y Cousens (2002) puede consultarse una discusión sobre la implementación de los acuerdos de paz.
  - 2 La Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen decidió que el Estado yemení se basaría en una estructura federal, pero la crucial decisión relativa a la delimitación de las fronteras se delegó en terceros. Finalmente, el presidente Hadi estableció la estructura federal en menos de dos semanas, lo que suscitó numerosas críticas y transmitió la impresión de que los «sospechosos habituales» tomaban las decisiones clave.
  - 3 El costo de la implementación de las recomendaciones de la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen se estimó en 30.000 millones de dólares, lo cual se consideró impracticable (Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia 2014, 227).

- 4 «Los resultados sustantivos del diálogo nacional suelen consistir en algún tipo de acuerdo oficial que codifica tanto los principios rectores de las reformas de calado como los procesos para llevar a cabo esas reformas» (Barnes 2017, 32).
- 5 Los resultados se diferencian de los productos de distintas maneras: hay quienes entienden que los resultados y los productos son, respectivamente, intangibles y tangibles; otros consideran los resultados como la diferencia obtenida gracias a los productos; véase, por ejemplo, Mills-Scofield (2012). En el presente Manual, solo se emplea el término «resultados», y se distingue entre sus aspectos tangibles e intangibles.
- 6 Este ejemplo de Guatemala se basa en Álvarez (2002), de León (2014) y el Centro de Estudios de Guatemala (2016).
- 7 Véase Lode (2002).
- 8 Basado en parte en Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (2014).
- 9 Frecuentemente con instrumentos legislativos vinculantes, dependiendo del mandato y la capacidad del proceso frente a los organismos de gobierno. También es posible una combinación de resultados vinculantes y no vinculantes.
- 10 Véase Afsah y Guhr (2005, 429 y ss.).
- 11 Véase Secretario General de las Naciones Unidas (2004, 3).
- 12 A la memoria histórica también se la denomina «reconciliación», un término que, empero, tiene sus raíces en la religión y la cultura y tiende a sustentarse en la noción de «perdón y olvido». En cambio, «memoria histórica» sugiere un enfoque más neutral; tiende a centrarse en encarar el pasado en busca de la verdad y hacerle frente de manera constructiva. Dicho esto, la interpretación y las modalidades del concepto de «memoria histórica» y de «reconciliación» varían en función de las culturas. Para obtener más información sobre el tema de la memoria histórica en la mediación para la paz, véase MSP (2009).
- 13 Véase [www.africareview.com/news/Sudan-rebels-rebuff-Bashir-amnesty/979180-2883144-11ysdt5/index.html](http://www.africareview.com/news/Sudan-rebels-rebuff-Bashir-amnesty/979180-2883144-11ysdt5/index.html).
- 14 Véanse van Zyl (1999) y Mallinder (2008).
- 15 Véase POMEPS (2013).
- 16 Basado en Fakhro (2013) y en «Bahrain's National Dialogue. Executive Summary of Outcomes» (2011): [www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementMasterDocument/id/1415](http://www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementMasterDocument/id/1415).
- 17 Basado en Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (2014, 343).
- 18 Basado en PNUD (2011, 2009).
- 19 El término «ambigüedad constructiva» por lo general se atribuye a Henry Kissinger. «Si las dos partes de una negociación no se ponen de acuerdo sobre una cuestión, puede que logren encubrir su disensión mediante el empleo de un lenguaje ambiguo. La negociación puede, entonces, proseguir, con la esperanza de que la cuestión se resuelva más adelante o que deje de constituir una preocupación». [www.usip.org/peace-terms-glossary/constructive-ambiguity](http://www.usip.org/peace-terms-glossary/constructive-ambiguity).

## Capítulo 5

# Intervención externa en el diálogo nacional

## Índice

165	5.1	Las funciones de los actores externos
177	5.2	Consideraciones clave sobre la intervención externa

Los diálogos nacionales son, por definición, procesos controlados y dirigidos por los propios países. No tienen lugar de manera aislada y, por tanto, están expuestos a la influencia de elementos, condiciones y actores externos. Idealmente, las partes interesadas que lideran los diálogos nacionales deciden el papel de los actores externos y se aseguran de que su participación favorece el proceso. No obstante, la experiencia demuestra que la intervención externa puede ser perjudicial si no está correctamente coordinada o si su único móvil es el interés propio.

Recientemente, los diálogos nacionales generaron el interés y el apoyo de diversos actores de la comunidad internacional (es decir, ministros de Relaciones Exteriores, donantes, las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales, etc.). Uno de los motivos se debe a que los diálogos nacionales (incluso los más costosos) resultan rentables en comparación con las intervenciones externas, en particular las intervenciones militares o las sanciones. Este aspecto puede reducir la carga que soporta la comunidad internacional al atribuir la responsabilidad del cambio a los actores nacionales. Los diálogos nacionales están en consonancia con los principios de apropiación nacional y soberanía, así como con otras formulaciones ideológicas y normativas aceptadas por los donantes occidentales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En la década de 1990, la política de los donantes hizo hincapié en la necesidad de reducir el papel del Estado y de promover, a su vez, la privatización y las estructuras paralelas de la sociedad civil. Desde entonces el péndulo ha vuelto a su posición inicial, ya que los donantes han comenzado a reconocer la importancia de que las instituciones estatales funcionen correctamente. Esto ha dado como resultado un mayor apoyo a la cooperación entre el Estado y la sociedad civil (Echagüe 2012), para la cual los diálogos nacionales representan una herramienta prometedora.

Los actores externos en un proceso de diálogo son «los actores sin participación directa en el diálogo ni un interés directo en los resultados del proceso» (Siebert, Kumar y Tasala 2014, 36). Sin embargo, la ausencia de un interés directo no significa no tener intereses. Si bien este capítulo se ocupa principalmente de las contribuciones positivas de los actores externos, es importante no suponer que la influencia de los actores externos siempre es benigna. Pueden ocasionar complicaciones, por ejemplo, al apoyar a un partido en lugar de a otro o intentar influir en el resultado de un diálogo nacional a fin de proteger sus intereses.

¿Quiénes son los actores externos que influyen en los diálogos nacionales? Este Manual tiene en cuenta una amplia variedad de actores y distingue entre los actores políticos y los actores de desarrollo. En términos generales, los actores políticos son las organizaciones internacionales y regionales, los Estados y las organizaciones no gubernamentales. Entre ellos se incluyen, asimismo, los líderes religiosos, las instituciones académicas, los grupos en la diáspora, el sector empresarial y las personas influyentes. Mientras que los actores políticos suelen actuar por su cuenta,

también pueden formar parte de coaliciones específicamente creadas para acompañar un diálogo nacional, como los grupos de amigos o los grupos de contacto.

Los actores de desarrollo, cuya contribución al diálogo nacional no suele reconocerse y entenderse lo suficiente, son instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, fondos de desarrollo nacional y organismos de ayuda, así como organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Aunque tradicionalmente se han mostrado reacios a reconocer el carácter político de su labor en contextos frágiles y afectados por conflictos, los actores de desarrollo muestran un interés creciente en los procesos políticos, incluido el diálogo nacional. También se centran en la prevención de conflictos, que se considera cada vez más un factor clave para el desarrollo. El examen de 2015 de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas reconoció el papel que desempeñan los actores de desarrollo en la promoción de la construcción de la paz y la prevención de conflictos<sup>1</sup>. En resumen, el apoyo de los actores de desarrollo a los procesos de paz ha adquirido más peso y está mejor integrado.

## 5.1 Las funciones de los actores externos

Este apartado intenta captar la multitud de funciones diferentes que desempeñan los actores externos en los procesos de diálogo nacional (→ gráfico 5.1). Es evidente que existe una superposición de funciones, y la clasificación no pretende sugerir que los actores externos necesariamente coordinan sus intervenciones. Por el contrario, estas suelen ser *ad hoc* y estar guiadas por intereses particulares. Además, no existe un enfoque único de la intervención externa. Para que resulten eficaces, las intervenciones deben tener en cuenta las características políticas, sociales, económicas e históricas específicas de cada contexto.

El apartado arroja luz tanto sobre las funciones de los actores políticos como de los actores de desarrollo (→ gráfico 5.2, págs. 174 y 175). El hecho de que ambos colaboren en los diálogos nacionales indica que se desdibuja la división tradicional de funciones, en la que los actores de desarrollo intervienen tras la conclusión de un proceso político a fin de respaldar las iniciativas en favor de la reconstrucción y el desarrollo en la fase de implementación. En los últimos años, los actores de desarrollo han participado de una manera cada vez más activa en los procesos políticos y han asumido una multitud de funciones en apoyo de los diálogos nacionales. Entre ellas se cuentan la facilitación de medidas de generación de confianza, el establecimiento de incentivos para que los actores nacionales participen en los procesos de diálogo, la garantía de la inclusión de las cuestiones relativas al desarrollo en los diálogos nacionales, la dotación de fondos y la transmisión de conocimientos técnicos, y el apoyo a la infraestructura de diálogo así como a la implementación de los resultados del diálogo nacional.



Gráfico 5.1: Funciones de los actores externos en los procesos de diálogo nacional

## Promotor

**Función:** los actores externos pueden considerarse «promotores» cuando se unen para obtener apoyo internacional en favor de un diálogo nacional y cuando ejercen su influencia en las partes en conflicto a fin de incitarlas al diálogo con la parte contraria. Con vistas a alentar su participación, los actores externos pueden utilizar una combinación de presión y de incentivos, la cual puede materializarse en declaraciones públicas, sanciones y embargos «inteligentes» (incluida la prohibición de viajar) o en incentivos tales como medidas de alivio de la deuda, paquetes de asistencia y la promesa de normalizar las relaciones, entre otros. Las políticas que aplican sanciones inteligentes tienen que emplearse con precaución, ya que, al tratarse de una intervención activa, pueden desequilibrar las fuerzas sobre el terreno. Si se emplean con prudencia, pueden contribuir a «madurar» la situación y conseguir que las partes se muestren más favorables al diálogo.

Un claro ejemplo de ello es Polonia, donde el entorno externo influyó en gran medida en la celebración de un proceso de diálogo en el que se negociaría la transición política en 1989. Cuando la perestroika creó las condiciones favorables para los reformadores que respaldaban el diálogo nacional, los dirigentes occidentales ejercieron una presión considerable sobre el Gobierno polaco, amenazándolo con la retención de fondos si no se aplicaban reformas reales. Esta fue una de las razones por las que el Gobierno accedió a llevar a cabo un proceso de mesa redonda entre febrero y abril de 1989. Otro buen ejemplo es Sudáfrica, donde el empleo de sanciones económicas actuó como incentivo para que el régimen del *apartheid* entablara un diálogo con el Congreso Nacional Africano que dio lugar a una transición política pacífica. Asimismo, el caso de la República Árabe Siria —expuesto en el recuadro siguiente— muestra que los actores externos pueden implantar la idea de diálogo nacional y asegurarse de que se debata en las negociaciones de paz.

Los actores externos también pueden entorpecer los procesos si desalientan de manera activa la intervención de las partes en conflicto en el diálogo nacional o adoptan medidas que reducen la posibilidad de que alcancen un compromiso. Un ejemplo



concreto de ello es el caso de Ucrania, donde el estallido de la guerra en el este del país y la creciente competencia geopolítica entre Oriente y Occidente ha favorecido la lógica de la confrontación en lugar del diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad tras la revolución de Maidán de febrero de 2014.

**Fases del proceso:** el rol de promotor desempeñado por los actores externos es quizás más importante en las etapas iniciales, durante la fase de preparación, cuando la voluntad de las partes de entablar un diálogo aún se está formando. La participación externa también puede resultar de utilidad cuando las negociaciones están bloqueadas o a punto de fracasar, así como para mantener el impulso durante la implementación.

### **Guatemala – El Grupo de los Ocho**

En 1983, debido a la escalada de los conflictos en América Central, los Gobiernos de Panamá, México, Colombia y Venezuela formaron el Grupo de Contadora, una instancia multilateral con el objetivo de promover la solución de conflictos en la región. Un año más tarde, se presentó el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, la cual incluía compromisos en favor de la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. Posteriormente, los Gobiernos de la Argentina, el Brasil, el Perú y el Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a Contadora, también llamado Grupo de Lima. Los países participantes en el Grupo de Contadora y el Grupo de Lima formaron conjuntamente el Grupo de los Ocho. Le siguieron dos acuerdos, Esquipulas I y II, que exigían negociaciones y diálogos internos en los países de la región afectados por conflictos. Esta movilización de Estados externos resultó eficaz para convencer al Gobierno de Guatemala, representado por el presidente recientemente elegido, de que iniciara el proceso de diálogo.

### **República Árabe Siria – El diálogo nacional, ¿una opción de futuro?**

En 2012, Kofi Annan, en su calidad de Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria, reunió un grupo de actores externos influyentes. El encuentro dio lugar a una declaración conjunta, el Comunicado de Ginebra, en el que se delinearon los principales parámetros de una futura solución del conflicto sirio. El Comunicado incluyó la cláusula siguiente: «Corresponde al pueblo sirio decidir el futuro del país. Debe posibilitarse a todos los grupos y segmentos de la sociedad siria que participen en un proceso de diálogo nacional. Este proceso debe ser no solo inclusivo, sino también significativo. Es decir, sus principales resultados deben aplicarse» (Grupo de Acción para Siria 2012, 4). El actual Enviado Especial de las Naciones Unidas aportó un nuevo significado a la idea del diálogo nacional con la creación del Consejo Consultivo de la Mujer y la Sala de Apoyo a la Sociedad Civil (administrados por la Fundación Suiza para la Paz y el Centro Noruego de Resolución de Conflictos [NOREF]) en paralelo a las conversaciones intrasirias

en Ginebra, al tiempo que hizo hincapié en que la resolución del conflicto sirio requiere la inclusión de amplios segmentos de la sociedad. Las discusiones en torno al diálogo nacional se complican por el hecho de que, durante el conflicto, el Gobierno sirio ha sugerido en varias ocasiones la celebración de un diálogo nacional con el objetivo de debilitar a la oposición. Corresponde a todo el pueblo sirio decidir si se entablará un diálogo nacional y qué forma debería tomar.

## Financiador

**Función:** los actores externos también pueden actuar como financiadores cuando aportan recursos económicos para la organización de un proceso de diálogo nacional. En muchos casos, se requiere un monto considerable para, entre otras cosas, mantener la secretaría, arrendar el lugar de reunión, acoger a los participantes, invitar a expertos y llevar a cabo actividades de difusión. Por ejemplo, el presupuesto estimado de la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen ascendió a 37 millones de dólares (Siebert, Kumar y Tasala 2014, 38). El financiamiento puede proporcionarse directamente, como en el Yemen, o indirectamente a través de un mecanismo local que apoye el proceso político, como en el caso de Nepal. En el Yemen, el proceso se sufragó a través de un fondo fiduciario al que los donantes aportan recursos que pueden utilizarse de manera flexible en función de las necesidades emergentes o más urgentes. La flexibilidad del financiamiento es importante no solo porque la duración y el impulso de los diálogos nacionales pueden variar considerablemente, sino también porque permite asegurar el compromiso a largo plazo de los donantes durante las fases en las que la atención internacional se desplaza a otros asuntos. El mecanismo de fondos fiduciarios también se ha utilizado en apoyo de otros procesos. En Kenya, por ejemplo, la provisión de fondos a través de un fondo fiduciario subvencionado por la comunidad internacional permitió que las negociaciones se iniciaran rápidamente y que el Grupo de Personalidades Africanas Eminentes trabajara sin restricciones financieras (Oficina del Grupo de Personalidades Africanas Eminentes de la Unión Africana 2008, 33).

Un financiamiento adecuado es esencial para mantener en marcha el proceso y respaldar la implementación de sus resultados. Al mismo tiempo, es importante no centrarse exclusivamente en el diálogo nacional, sino también velar por que se mantengan activas las funciones esenciales del Gobierno durante el proceso, como ilustra el caso de la República Centrafricana. De hecho, la prestación eficaz de los servicios públicos fomenta un entorno propicio para el proceso de diálogo.

**Fases del proceso:** el financiamiento es necesario en cada una de las fases (preparación, proceso e implementación), aunque en la fase del proceso las necesidades suelen ser de mayor envergadura.

### Yemen – Fondo Fiduciario para el Diálogo Nacional y la Reforma Constitucional

El Fondo Fiduciario del Yemen se estableció bajo el patrocinio del Gobierno del Yemen y las Naciones Unidas con miras a propiciar el diálogo nacional y el proceso constituyente del país. El financiamiento de los proyectos se ajustó a las prioridades del Gobierno con objeto de consolidar la apropiación nacional. El fondo fiduciario incluyó un Comité Directivo y un Grupo de Trabajo sobre Operaciones. El Comité Directivo, copresidido por un representante de Gobierno del Yemen y el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, se ocupó de examinar las propuestas de proyectos y de asignar fondos a los proyectos aprobados. El Grupo de Trabajo sobre Operaciones, establecido como un foro de trabajo del Comité Directivo, se encargó del examen periódico de los progresos de los proyectos financiados por el fondo fiduciario y de que las actividades estuvieran en consonancia con iniciativas similares emprendidas al margen del Fondo. La mayor parte de los fondos disponibles se dedicó al financiamiento de la secretaría y la conferencia; el resto se utilizó en apoyo de la coordinación, el asesoramiento y la difusión.

*Naciones Unidas (2012)*

### República Centroafricana – Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional

Tras la Conferencia de Cese al Fuego de Brazzaville que tuvo lugar en julio de 2014 (mediada por el Presidente de la República del Congo) y las consultas populares celebradas en la República Centroafricana durante el primer trimestre de 2015, el Foro Nacional de Bangui constituyó la tercera fase del proceso de Brazzaville. En el contexto de las consultas y del Foro de Bangui, el Banco Mundial y las Naciones Unidas proporcionaron fondos al recién formado Gobierno de transición de cara a garantizar el funcionamiento básico del sector público y de la seguridad. Los fondos permitieron la restauración de algunos servicios primarios y el sostenimiento de ciertas funciones esenciales de gobierno. Así, la asistencia ayudó a estabilizar el país y creó un entorno propicio para la continuidad del proceso en tres fases de Brazzaville.

*Naciones Unidas y Banco Mundial (2015, 28)*

## Observador y garante

**Función:** los actores externos son «observadores» cuando están presentes durante el proceso sin desempeñar un papel activo, actúan como testigos y aseguran el apoyo internacional al proceso. Por tanto, los observadores pueden contribuir a crear un entorno propicio para el acercamiento y las negociaciones basadas en la confianza entre las partes. El papel de observador tiene relación con la función de «garante». Los actores externos ejercen la función de garante cuando actúan como defensores comprometidos que prestan apoyo político al proceso de diálogo nacional y a la implementación de los resultados. En los contextos en los que reina la desconfianza, la participación de los actores externos como observadores o garantes puede ayudar a generar confianza entre las partes y a que estas no perciban como un riesgo su intervención en el proceso. Quienes desempeñan estas funciones suelen ser Estados

u organizaciones regionales o internacionales, ya que cuentan con la influencia necesaria para ello. En el caso de Guatemala, por ejemplo, el papel de observador desempeñado por las Naciones Unidas resultó decisivo para generar confianza en la fase inicial del proceso. Además, su participación favoreció el reconocimiento internacional y la legitimidad durante todas las etapas del proceso.

**Fases del proceso:** en los procesos de diálogo nacional, la función de observador y garante es diferente en cada fase. En la fase de preparación y la fase del proceso, los observadores generan confianza entre los actores y en el proceso, y además aseguran el apoyo internacional. Durante la fase de implementación, la función de garante es necesaria para salvaguardar la implementación de los resultados.

### **Guatemala – Naciones Unidas**

En Guatemala, la Comisión Nacional de Reconciliación, un organismo designado por el Gobierno, inició en 1989 el Gran Diálogo Nacional. Un año más tarde, la firma del Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Acuerdo de Oslo) con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) facilitó varias rondas de diálogo entre la URNG y diversos sectores de la sociedad guatemalteca, lo que allanó el camino para las negociaciones oficiales entre la URNG, el Ejército y el Gobierno (1991-1996). En el Acuerdo de Oslo se instó oficialmente al Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, a «observar las actividades a desarrollarse y constituirse en garante del cumplimiento de los Acuerdos y compromisos adquiridos mediante este documento»<sup>2</sup>. De conformidad con esta petición, los representantes de las Naciones Unidas actuaron posteriormente como observadores y garantes en las distintas rondas de diálogo. En las negociaciones oficiales que se iniciaron en 1991, las Naciones Unidas inicialmente continuaron ejerciendo su función de observadores y no fue hasta una etapa posterior, a partir de 1993, que se presentaron como mediadoras oficiales.

### **Líbano – Qatar y la Liga de los Estados Árabes**

El diálogo nacional del Líbano comenzó en 2008 tras un levantamiento violento que reveló profundas divisiones en la sociedad política libanesa. El Emir y el Primer Ministro de Qatar, en estrecha colaboración con el Consejo de Ministros y el Secretario General de la Liga de los Estados Árabes, desempeñaron un papel crucial en la creación de un entorno propicio para el proceso de diálogo nacional. Prestaron apoyo político al proceso, el cual con el tiempo tuvo como resultado el Acuerdo de Doha alcanzado en mayo de 2008. El papel de la Liga de los Estados Árabes fue, según se describió, el de «aumentar la confianza entre los libaneses»<sup>3</sup>. Qatar, a su vez, asistió a las reuniones a puerta cerrada y mantuvo contacto con los principales actores regionales y nacionales, aunque sin participar directamente en el proceso. Tanto Qatar como la Liga de los Estados Árabes actuaron, por tanto, como garantes del proceso de diálogo nacional del Líbano.

## Prestador de apoyo técnico y especializado

**Función:** los actores externos son «prestadores de servicios de apoyo técnico y especializado» cuando aportan conocimientos específicos a un proceso. El objetivo de este apoyo es proporcionar a los participantes del diálogo nacional las capacidades y conocimientos necesarios, de modo que puedan intervenir de manera sustancial en el proceso. El apoyo técnico abarca desde contribuciones temáticas en ciertas esferas (diseño del proceso, reparto de poder, etc.) hasta capacitación profesional y conocimientos comparados. También puede incluir la facilitación de reuniones de consulta entre los diferentes participantes en el diálogo nacional o entre expertos externos y los participantes, con el ánimo de incorporar ejercicios de generación de confianza, la elaboración de conceptos para conducir el proceso, o análisis de antecedentes y paquetes de información.

El apoyo técnico puede brindarse de manera puntual o para satisfacer solicitudes concretas. Tal fue el caso en Jordania, donde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) intervino debido al bloqueo de las negociaciones a petición de los miembros del Comité de Diálogo Nacional. El apoyo a veces puede canalizarse a través de plataformas específicas creadas para sustentar el diálogo nacional. Las plataformas resultan útiles porque, además de proporcionar conocimientos técnicos, pueden servir como espacios oficiosos de negociación, sobre todo cuando el proceso oficial se enfrenta a un callejón sin salida. La iniciativa de transición a la paz de Nepal (→ págs. 136 y 137) precisamente combina ambas funciones. La Common Space Initiative del Líbano (→ págs. 135 y 136) constituye otro ejemplo interesante. Se creó con objeto de ampliar el diálogo nacional de 2008 —dirigido sobre todo por las élites políticas— para, mediante la inclusión de expertos y la sociedad civil, contribuir a fortalecer la creación de consenso en torno a las cuestiones fundamentales.

**Fases:** el apoyo técnico es más importante durante la fase de preparación y la fase del proceso, aunque también puede desempeñar un papel en la fase de implementación del diálogo nacional.

### Jordania – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En marzo de 2011, Jordania estableció el Comité de Diálogo Nacional con el mandato de elaborar recomendaciones para las reformas políticas. En general, los actores externos desempeñaron un papel menor en Jordania, con la excepción del PNUD. El PNUD en Jordania prestó apoyo técnico y logístico cuando las conversaciones entre los miembros del Comité de Diálogo Nacional se estancaron. Por ejemplo, organizó una reunión dirigida a facilitar a los miembros del Comité el asesoramiento de expertos internacionales sobre distintos sistemas electorales. La reunión se celebró debido a que ese aspecto se había convertido en un escollo para el proceso.

## Nepal – Suiza

De 2005 a 2007, Suiza desplegó sucesivamente dos asesores superiores especializados en construcción de paz a fin de apoyar el proceso de paz en Nepal. Ambos prestaron apoyo técnico a través de la iniciativa de transición a la paz de Nepal (NTTP, por sus siglas en inglés), que se estableció en 2005 como mecanismo de apoyo y red de seguridad para el proceso de paz. El primero de ellos asesoró a la secretaría de paz, así como a los facilitadores locales, sobre cuestiones relativas al diseño del proceso y el reparto de poder. En una etapa posterior, orientó a las partes sobre cuestiones técnicas relacionadas con la preparación de las elecciones a la nueva Asamblea Constituyente. Por su parte, el segundo asesor prestó apoyo al proceso constituyente, aportó conocimientos especializados sobre federalismo y proporcionó capacitación —mediante seminarios, viajes de estudio, investigaciones y la recopilación de documentos— a la sociedad civil, los actores políticos y los facilitadores. Además de la intervención de Suiza, un experto sudafricano financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también brindó asistencia técnica a la iniciativa de transición.

### Facilitador

**Función:** los actores externos son «facilitadores al margen» cuando ejercen como intermediarios y contribuyen a generar confianza o resolver problemas específicos del proceso. Si bien los principales facilitadores de los procesos de diálogo nacional son sobre todo partes interesadas nacionales, los actores externos pueden actuar como terceros en aras del cumplimiento de un propósito específico. Por ejemplo, pueden reunir de manera extraoficial a los participantes del diálogo nacional, de modo que puedan analizar las diferentes opciones posibles de una manera que no hubiera sido posible en un entorno oficial. Es frecuente que esta función la ejerzan organizaciones no gubernamentales a fin de ganar la confianza de los partidos en conflicto. Un buen ejemplo de ello es el papel desempeñado por la Fundación Berghof y el Centro para el Diálogo Humanitario en el Sudán y el Yemen.

En algunas ocasiones los actores externos también han actuado como facilitadores oficiales en los diálogos nacionales, como en el caso de las Naciones Unidas en Libia. Otro ejemplo es el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán y Sudán del Sur, el cual, *per se*, no actuó como facilitador del diálogo nacional sudanés, pero apoyó a las partes en la negociación de un acuerdo político y allanó el camino hacia un proceso de diálogo nacional. La lección que se extrae de ello es que los actores externos pueden actuar como facilitadores, especialmente en determinados momentos en que su influencia resulta necesaria para avanzar. No obstante, el desafío al que se enfrentan es conciliar su función de facilitadores con la necesidad de que se mantenga la apropiación nacional del proceso.

**Fases:** los facilitadores externos intervienen durante la fase preparatoria y la fase del proceso. Durante la fase preparatoria, pueden abrir espacios para la celebración de reuniones e intercambios extraoficiales, y fomentar, por tanto, la confianza entre los actores. Durante la fase del proceso, pueden ayudar a salir de un punto muerto y mediar para resolver los problemas que requieren atención inmediata a fin de evitar que el proceso fracase.

### **Libia – Diálogo político facilitado por las Naciones Unidas**

Los llamamientos al diálogo nacional en Libia se remontan a 2013, cuando el Gobierno en funciones, designado por el Congreso Nacional General, convocó al Comité de Preparación del Diálogo Nacional. No obstante, este quedó eclipsado por la turbulenta situación política que se vivía en el país. En 2014, tras la ruptura entre la Cámara de Representantes con sede en Tobruk y el renovado Congreso Nacional General con sede en Trípoli, las Naciones Unidas, a través de su Misión de Apoyo en Libia (UNSMIL), reunieron a las facciones rivales en el marco del diálogo político de Libia. Cuando las partes se negaron a intervenir directamente, las Naciones Unidas actuaron como facilitadoras con el objetivo de impulsar el proceso. Asimismo, iniciaron las llamadas «cinco vías de apoyo», con vistas a incorporar la voz de las administraciones locales, la sociedad civil, las mujeres, los líderes tribales y los actores del ámbito de la seguridad al proceso de diálogo político, aunque con diversos grados de éxito. El diálogo político facilitado por las Naciones Unidas dio pie al Acuerdo Político Libio, firmado por las partes en diciembre de 2015 en Sjjrat (Marruecos).

### **Sudán – Fundación Berghof**

En 2014, la Fundación Berghof, en estrecha colaboración con el Stiftung Wissenschaft und Politik (Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad) y financiada por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania, puso en marcha una iniciativa denominada Apoyo al Diálogo Nacional y la Reconciliación en Sudán, dirigida a reunir a los diversos actores sudaneses con el objetivo de elaborar un marco inclusivo para el diálogo. En febrero de 2015, se publicó la Declaración de Berlín con dos resultados notables: 1) hizo hincapié en la necesidad de un entorno propicio para el diálogo nacional; 2) la oposición acordó participar en la Conferencia de Preparación del Diálogo Nacional del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana.

### **Ejecutor, supervisor y verificador**

**Función:** los actores externos son «ejecutores» o, alternativamente, «supervisores y verificadores», cuando son responsables de ayudar a poner en práctica o vigilar los resultados de un diálogo nacional. Dicho papel suele coincidir con otros ya mencionados en este capítulo, como la prestación de conocimientos técnicos, la dotación de fondos o la provisión de garantías, que con frecuencia prosiguen en la fase de implementación. Debido a la magnitud de las tareas que han de llevarse a cabo,

## Intervención externa en los procesos de diálogo nacional





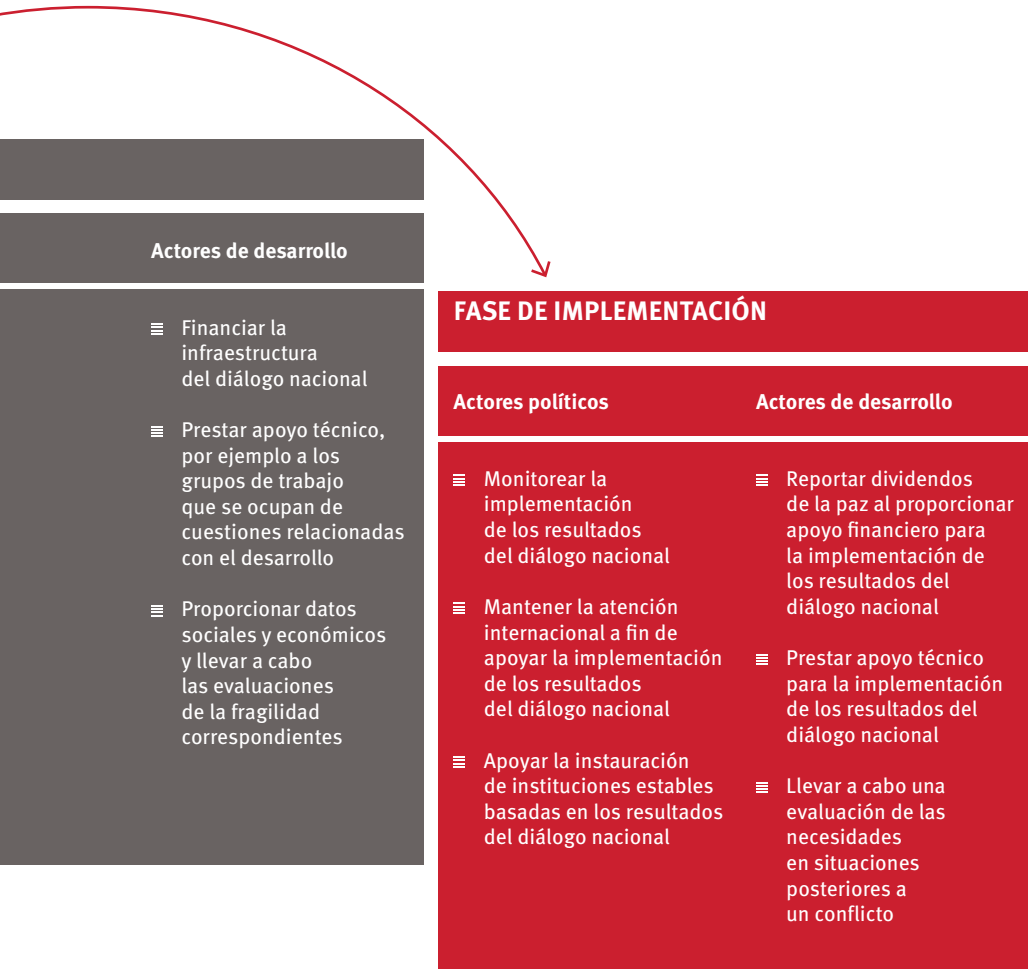


Gráfico 5.2: Funciones de los actores políticos y los actores de desarrollo en los procesos de diálogo nacional

esta función la ejecutan sobre todo organizaciones regionales o internacionales, como ilustran los casos del Yemen y Kenya. Los actores de desarrollo también desempeñan una función importante en la fase de implementación, como muestra el ejemplo del Yemen. En esta fase, el trabajo de los actores externos suele estar complementado por organizaciones y redes de monitoreo locales de la sociedad civil, ya que están integradas en el entorno y pueden llegar a los lugares más remotos.

**Fases del proceso:** esta función es sobre todo pertinente en la fase de implementación. No obstante, en caso de que se alcance un acuerdo de cese de hostilidades o cese al fuego al principio del proceso o durante su transcurso, los ejecutores externos pueden encontrar puntos de entrada en una etapa anterior.

### **Yemen – Banco Mundial**

En septiembre de 2014, el Banco Mundial ofreció una subvención para la adscripción de un asesor del Banco Mundial a la Oficina del Asesor Especial del Secretario General para el Yemen con el fin de apoyar la implementación de los resultados de la Conferencia de Diálogo Nacional. El funcionario del Banco Mundial facilitó asesoría técnica al Asesor Especial en materia de economía y gobernanza en respaldo del proceso de transición del Yemen. Además, se creó un servicio conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial a fin de armonizar la asistencia internacional para el desarrollo con las prioridades nacionales en materia de políticas. El funcionario del Banco Mundial también se encargó de coordinar la elaboración de un Marco Común para la Intervención Internacional en favor de los Resultados del Diálogo Nacional del Yemen.

*Naciones Unidas y Banco Mundial (2015, 20)*

### **Kenya – Grupo de Personalidades Africanas Eminentes**

En marzo de 2008, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana aprobó una decisión en la que se solicitó al Grupo de Personalidades Africanas Eminentes, el cual había intervenido previamente en el proceso de Kenya, que prestara apoyo a las partes kenianas en la implementación de los acuerdos alcanzados. Esto incluyó la asistencia a los diversos comités y comisiones y el seguimiento de sus recomendaciones. A fin de asegurar la participación continua del Grupo durante la fase de implementación, se mantuvo en Nairobi una versión reducida de su secretaría, la Oficina de Coordinación y Enlace. La Oficina era responsable de prestar asistencia a la implementación de los acuerdos del diálogo y reconciliación nacional de Kenya y de ayudar al Gobierno de coalición a abordar las cuestiones a largo plazo que emanan del proceso de diálogo.

*Fundación Kofi Annan (2009)*

## 5.2 Consideraciones clave sobre la intervención externa

Como puede observarse en los ejemplos, la participación de actores externos en los diálogos nacionales puede resultar útil. No obstante, en los procesos en los que la apropiación nacional constituye un principio fundamental, la intervención externa no está exenta de riesgos. Los actores externos deben prestar especial atención a tres «señales de alerta».

### **La intervención externa y la apropiación nacional**

Los actores externos pueden favorecer los diálogos nacionales al crear un ambiente propicio o ayudar a superar obstáculos en el proceso. No obstante, cuando emplean su influencia y desempeñan un rol más activo de facilitación, el desafío es hallar un equilibrio entre el enfoque proactivo y la necesidad de garantizar la apropiación nacional.

Uno de los aspectos de este desafío es que los Estados y las organizaciones multilaterales están sujetos a ciertas normas y valores consagrados en sus Constituciones o Cartas nacionales. Esto no debería impedir que los actores externos mantengan contactos de manera imparcial con todos los actores nacionales pertinentes, por ejemplo con grupos proscritos, y respeten las realidades y los sistemas de valores locales.

Asimismo, los intereses particulares de los actores externos no deben menoscabar la apropiación nacional. Un ejemplo de ello es el diálogo nacional del Iraq: se consideró que estaba impulsado en gran parte por intereses externos, en particular por los intereses estratégicos y las necesidades militares de los Estados Unidos y sus aliados. Como resultado, el proceso perdió credibilidad a ojos de las partes interesadas locales.

En general, debe aplicarse el principio de subsidiariedad a la intervención externa en los diálogos nacionales, es decir, los actores externos desempeñan las tareas que no pueden llevar a cabo los actores nacionales. A través de una estrecha cooperación y de la armonización de sus actividades, los actores externos deben complementar la labor de las partes interesadas nacionales en los procesos de diálogo.

### **La intervención externa y el financiamiento**

Si bien el financiamiento de un proceso puede considerarse la vía más sencilla, incluso esta forma aparentemente apolítica de intervención puede socavar el proceso si se utiliza para sustituir la voluntad política de las élites nacionales. Debido a la facilidad para disponer de fondos, es posible propiciar dividendos de la paz a corto plazo sin que se llegue a un consenso real sobre las cuestiones conflictivas a largo plazo.

Encontrar el equilibrio siempre es delicado. Aunque un financiamiento flexible e incondicional es lo más beneficioso para el proceso, los donantes (en su mayor parte Estados, instituciones financieras y organizaciones internacionales o regionales) deben rendir cuentas a los contribuyentes y suelen verse sometidos a las presiones de mostrar resultados a corto plazo. No obstante, las fases de transición con frecuencia

requieren una intervención a largo plazo y probablemente avancen de una manera no lineal. Por tanto, el financiamiento de los diálogos nacionales debe ser flexible. Al mismo tiempo, es importante que las promesas de financiamiento no se hagan en círculos exclusivos de donantes, sino en consulta con las partes interesadas nacionales y con su participación. Este aspecto garantiza que las decisiones relativas al financiamiento respondan a las necesidades de quienes lideran los diálogos nacionales. Por lo general, con vistas a reforzar la idea de apropiación nacional, es importante que la población local no tenga la percepción de que los diálogos nacionales dependen en exceso de los donantes (Hartmann 2016).

### **La intervención externa y la coordinación**

La falta de coordinación de las estrategias de apoyo es un problema habitual en los procesos de paz en los que intervienen múltiples partes interesadas, y los diálogos nacionales no son inmunes a sus efectos. En Myanmar, al menos 126 organizaciones externas asistieron a una reunión de preparación del diálogo nacional: la ausencia de una interpretación común del contexto mermó la eficacia de la coordinación (Siebert, Kumar y Tasala 2014, 38).

Mecanismos tales como los grupos de amigos y los grupos de apoyo pueden contribuir a paliar los problemas de coordinación. En el caso del Yemen, un grupo de diez embajadores (G10) de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo trabajó estrechamente con el Enviado Especial de las Naciones Unidas. Su coordinación y unidad fue motivo de elogio y muchos le atribuyeron la fluidez con que transcurrió la Conferencia de Diálogo Nacional. El posterior colapso del grupo, bajo el peso de los diferentes intereses nacionales, contribuyó al fracaso del proceso de diálogo más amplio.

La faceta más importante de la coordinación en los diálogos nacionales se encuentra en la intersección entre los actores externos y las partes interesadas nacionales que lideran el proceso. Sus prioridades estratégicas han de estar armonizadas, y los actores externos deben ajustar su participación a las necesidades de los actores nacionales que dirigen el proceso. En términos generales, un enfoque impulsado por la demanda y basado en la participación de múltiples interesados —en lugar de uno guiado por la oferta y prescriptivo— es lo que mejor garantiza la eficacia del apoyo externo.

- 
- 1 En 2017 se publicará un estudio conjunto del Banco Mundial y diferentes entidades de las Naciones Unidas que ahonda en esta cuestión.
  - 2 «Acuerdo de Oslo: Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos» 1990. [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT\\_900330\\_OsloAgreement%28esp%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_900330_OsloAgreement%28esp%29.pdf).
  - 3 «Acuerdo de Doha sobre los resultados de la reunión de la Conferencia del Diálogo Nacional del Líbano» 2008. (Traducción no oficial al inglés por «Now Lebanon»). [peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Lebanon\\_DohaAgreement2008\\_Engl.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Lebanon_DohaAgreement2008_Engl.pdf).

## Capítulo 6

# Conclusiones

## Índice

- 182 6.1 Los parámetros de un diálogo nacional fructífero
- 184 6.2 Los dilemas y compromisos del diálogo nacional

*«Los diálogos nacionales son un instrumento de vital importancia para el avance de los procesos de paz y reconciliación o para la implementación de los acuerdos de paz. Sirven para renovar el sentido de participación y apropiación nacional en todos los grupos y comunidades, y para encontrar soluciones a problemas que llevan demasiado tiempo sin abordarse».*

Weller (2015)

## 6.1 Los parámetros de un diálogo nacional fructífero

- ≡ **Prerrequisitos.** Las partes deben estar predispuestas a negociar y mantener contactos con la otra parte, posiblemente tras una actividad diplomática amplia y discreta y de un diálogo en el Nivel 1.5 y 2. Del mismo modo, es necesario el reconocimiento de que existe una amplia variedad de partes interesadas legitimadas para desempeñar un papel en la superación de la crisis política o el conflicto. Las principales partes interesadas deben dar muestras de su compromiso y voluntad política, y el contexto ha de prestarse a la creación de una verdadera cultura de diálogo entre los diversos grupos. Por último, debe llevarse a cabo una evaluación realista de la complejidad del diálogo nacional y de sus posibilidades de éxito a fin de evitar expectativas poco viables, decepción y «fatiga del diálogo».
- ≡ **Partes interesadas del conflicto.** A pesar de las diferencias y de la arraigada animosidad entre las partes, estas deben tomar parte activa de manera significativa y de buena fe, y demostrar su credibilidad y compromiso con el proceso. La confianza no surge de un día para el otro, pero es necesario generar, en el ámbito del proceso y durante su transcurso, un nivel mínimo de «confianza profesional» (Kelman 2005), a través de una serie de medidas de fomento de la confianza que permitan a las partes entablar un diálogo fructífero. La imposición de condiciones previas, como las exigidas en Libia, que condicionaron las negociaciones sobre la disolución del Gobierno en funciones, es comprensible pero contraproducente. Tienen que sopesarse con detenimiento, teniendo en cuenta el equilibrio de fuerzas sobre el terreno, el grado de apoyo y popularidad, y el respaldo internacional, entre otros aspectos.
- ≡ **Inclusión de quienes realmente ejercen el poder.** Es importante incluir no solo a los actores de la sociedad civil, las mujeres, los jóvenes y los sectores marginados, sino también a quienes ejercen el poder en los sectores extraoficiales y tradicionales. El intento de diálogo nacional en Libia fracasó porque no se incluyó a las milicias y los jefes municipales.
- ≡ **Actores internacionales o regionales.** Tiene que existir un mínimo consenso político entre los actores internacionales y regionales pertinentes sobre la necesidad de apoyar (o al menos de no obstaculizar) las tentativas de diálogo



nacional. El consenso puede materializarse a través de consultas *ad hoc* o, de una forma más institucionalizada, mediante la creación de grupos de contacto o grupos de amigos o incluso a través de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que se refiera explícitamente al diálogo nacional.

- ≡ **Equilibrio de poderes.** Las asimetrías de poder existen y, si se las desatiende, pueden llegar a ocasionar serias dificultades; es necesario contar con mecanismos para hacer frente a este desequilibrio en la mesa de negociaciones. Una de las medidas que pueden adoptarse para establecer condiciones de igualdad consiste en el desarrollo de capacidades dirigido a aumentar la capacidad de negociación de las partes interesadas que tienen menos experiencia en el diálogo y la negociación.
- ≡ **Grupos sin ideas afines.** Es necesario disponer de una estrategia clara para mantener contactos con los actores armados a los que resulta difícil acceder, incluidos los grupos militares y los grupos proscritos, a fin de que posteriormente no saboten el proceso.
- ≡ **Organizador.** Se debe seleccionar cuidadosamente al organizador del diálogo nacional, y todas las partes deben considerarlo un actor legítimo e imparcial.
- ≡ **Tema.** El tema del diálogo debe revestir una gran importancia nacional, ser pertinente y llegar al núcleo de los asuntos que preocupan al país en ese momento. Al mismo tiempo, no debe estar sobrecargado por un conjunto de cuestiones poco realistas.
- ≡ **Desarrollo de capacidades.** Es esencial que se incluya la formación y el desarrollo de capacidades en el diseño, la facilitación y la negociación del diálogo nacional a fin de mejorar las aptitudes técnicas de los mediadores internos y los negociadores. Los diálogos nacionales poseen un carácter sumamente técnico y complejo, el cual se debe saber manejar y dominar. El desarrollo de esta capacidad en los actores nacionales también aumenta su confianza para gestionar sus asuntos sin depender de la asistencia externa.
- ≡ **Exploración y preparación.** El período invertido en explorar y preparar el diálogo nacional es tan importante como el proceso mismo. Es preciso cultivar la idea del diálogo nacional en círculos públicos y privados por igual; se ha de preparar a las partes en conflicto, obtener compromisos y financiamiento tanto en el ámbito regional como internacional, y elaborar estrategias de comunicación.
- ≡ **Implementación.** Deben procurarse los medios para dar seguimiento a los resultados acordados y exigir a las partes que rindan cuentas. La comunidad internacional debe prestar apoyo al proceso de implementación con los fondos y los conocimientos especializados requeridos, así como con sanciones inteligentes

si fuera necesario. Las sanciones tienen que aplicarse con precaución: no han de socavar la voluntad popular ni respaldar a ciertas personalidades políticas (con el objetivo de un cambio de régimen, por ejemplo), sino apoyar el proceso de transición en general.

- ≡ **Plazos.** El establecimiento de plazos adecuados es crucial para el éxito o el fracaso de un proceso. Si el estancamiento perjudica a todas las partes y estas consideran que podrían obtener más beneficios si toman parte en un proceso de diálogo, la probabilidad de éxito es elevada.
- ≡ **Garantía de la seguridad.** La violencia permanente y los casos de ilegalización de los grupos de la oposición, de restricción de la libertad de los medios de comunicación y de asesinatos políticos socavan la credibilidad de los diálogos nacionales. Las partes interesadas nacionales que participan en los diálogos nacionales deben tener espacio para operar de manera libre y autónoma sin temor a la persecución política.
- ≡ **Hoja de ruta de la transición.** Los diálogos nacionales deben formar parte de una hoja de ruta de transición más amplia y deben ir acompañados de procesos de reforma económica, estructural, política y judicial. Las medidas de socorro humanitario a corto plazo y los programas de estabilización económica son esenciales para reportar dividendos de la paz inmediatamente. Los diálogos nacionales no son un fin en sí mismos, sino el comienzo de un proceso de transformación estructurado y participativo.

## 6.2 Los dilemas y compromisos del diálogo nacional

Los diálogos nacionales son complejos y exigentes. Por naturaleza son esencialmente políticos, y suelen basarse en la *realpolitik*, en estrechos intereses personales o en cálculos políticos partidistas. Lo mismo cabe decir de los poderes regionales e internacionales, tanto si optan por ser solidarios con los procesos de diálogo nacional como si estos les resultan indiferentes o se oponen a ellos. Asimismo, entre los grupos políticos de la oposición y de la sociedad civil de todas las regiones se percibe cierto grado de hastío en cuanto a los procesos de diálogo, debido a que son demasiados los intentos que no han alcanzado resultados sustanciales. En consecuencia, se muestran reticentes y desconfiados respecto del potencial del diálogo y el grado de honestidad con que se celebra, y manifiestan cierta «fatiga del diálogo». Este fenómeno se observó especialmente durante los levantamientos populares en todo el mundo árabe, cuando en Egipto, el Yemen y Bahrein los manifestantes exigieron a los líderes políticos que renunciaran como condición previa para aceptar la propuesta del diálogo nacional. Los dirigentes políticos, a su vez, lo consideraron una oportunidad para permanecer en el poder o para lograr la amnistía (Yemen), citando la inclusividad y legitimidad de sus regímenes y su calidad de representantes elegidos del Estado. En estos casos,

el diálogo «se percibió como [...] una estratagema para ganar tiempo a fin de proteger el *statu quo*» (CSPPS 2011, 2). La lista continúa, y subraya la necesidad de aproximarse con un espíritu crítico al examen del diálogo nacional, no en la teoría sino en la práctica. Estos procesos no surgen de la nada, sino de las situaciones de gran tensión política que procuran abordar.

Los diálogos nacionales —y, en general, cualquier proceso de negociación— suelen representar «la continuación del conflicto por otros medios»<sup>1</sup>. Puede que no sean ni nacionales ni dialogantes, y casi siempre son mecanismos imperfectos alejados del ideal. Aunque se haya diseñado un «proceso de manual», las situaciones ajenas al control de quienes dirigen o apoyan el proceso pueden provocar su fracaso, por ejemplo cuando intervienen poderes regionales, las potencias mundiales retiran su apoyo o el país se convierte en el campo de batalla de una guerra subsidiaria. Las partes interesadas de un conflicto, así como los practicantes y los donantes, deben tener presente esta posibilidad en cualquier fase del proceso si desean llevar a cabo una evaluación sincera de lo que realmente es posible en sus contextos respectivos. Estos procesos suelen oscilar entre la necesidad (lo que es necesario que suceda en una determinada situación), lo deseable (lo que idealmente sería posible), y las oportunidades (lo que es posible) que se presentan. Además, la necesidad de un diálogo nacional significa con frecuencia que las relaciones entre el Estado y la sociedad se han roto y son disfuncionales, por lo que resulta especialmente difícil desarrollar y mantener un proceso de diálogo eficaz. Generar confianza en el Gobierno, sus representantes y las instituciones es un proceso a largo plazo que va más allá del diálogo nacional en sí.

Cuando los actores y partidos políticos deciden estudiar la posibilidad de organizar un diálogo nacional como mecanismo viable para sacar al país de una crisis profunda, lo hacen porque esperan obtener para sí mismos el máximo beneficio del proceso. Por consiguiente, los diálogos nacionales se consideran un mecanismo más de negociación dirigido a alcanzar objetivos que no pueden lograrse de otra manera —en el campo de batalla, en las urnas o en las calles—. Debido a que se los percibe como un instrumento legítimo, pueden servir como coartada para la continuación de una política divisoria, las amenazas, la violencia o la corrupción. Aunque este Manual sugiere la adopción de medidas técnicas y presenta opciones para diseñar y dirigir procesos de diálogo nacional, somos muy conscientes de estas dinámicas y del carácter altamente político de la tarea, así como de los numerosos desafíos que plantea. En las páginas siguientes, se describen algunos desafíos y dilemas particularmente problemáticos en los diálogos nacionales y para los cuales pocas veces existen soluciones predefinidas.

**1. ¿En qué grado es inclusivo un proceso de diálogo nacional, si la toma de decisiones y los resultados siguen siendo exclusivos?** El acceso a los diálogos nacionales no necesariamente se traduce en una participación fructífera, es decir, en la posibilidad de influir en las decisiones. Los diálogos nacionales pueden contribuir a la transformación de las relaciones de poder asimétricas, lo que los convierte en una alternativa atractiva a los procesos de negociación entre las élites.

No obstante, si no existe un consenso entre ellas sobre las cuestiones fundamentales, tienden a convertirse en ámbitos carentes de poder que no cuentan con la aceptación de quienes forjan o quebrantan los acuerdos de paz. Este reconocimiento ha conducido a numerosos enfoques para tratar de resolver los bloqueos, ya sea a través de formatos creativos —como la introducción del «consenso suficiente» en el caso de Sudáfrica— o de medios más convencionales —como el «dos más dos» en el Yemen—; las negociaciones, con la mediación de Kofi Annan, entre Mwai Kibaki y Raila Odinga en el Parque Nacional de Tsavo cuando las conversaciones kenianas parecían haber llegado a un callejón sin salida; o la «vía Cyril-Roelf» entre los negociadores del Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional cuando las conversaciones en Sudáfrica se encontraban al borde del colapso. Pero estos mecanismos exclusivos de pacto o de desbloqueo no están exentos de problemas. Aunque a veces son necesarios y eficaces, pueden menoscabar la naturaleza inclusiva de los diálogos nacionales. Al mismo tiempo, los procesos inclusivos de diálogo nacional no conducen automáticamente a resultados inclusivos. La Loya Jirga constitucional del Afganistán demuestra cómo un proceso que invirtió un esfuerzo considerable en un procedimiento de selección inclusivo fracasó durante el diseño global del proceso en la promoción de la apropiación, gravemente comprometida por la internacionalización de la iniciativa. Las preguntas fundamentales que cada diálogo nacional debe plantearse son las siguientes: ¿qué grado de inclusión es deseable y posible en la toma de decisiones?; ¿cómo evitar convertir el proceso en una mera fachada?; ¿cómo pueden crearse plataformas paralelas de toma de decisiones con mecanismos vinculantes?; ¿cómo puede evitarse la consolidación de las asimetrías de poder y, por tanto, la perpetuación del conflicto?

**2. ¿Qué eficacia presenta un proceso de diálogo nacional si adopta un enfoque tecnocrático y estandarizado?** Los diálogos nacionales se han convertido en parte de un paquete de medidas de rutina aplicables a los países en transición, y no necesariamente tienen en cuenta como es debido las realidades políticas de cada país. Un ejemplo de ello es el proceso implementado hasta la fecha en Libia, que, si bien fue impulsado en gran medida por actores externos, no logró proporcionar un foro viable para generar un consenso en torno al futuro contrato social y la constitución del Estado. Aunque un diálogo nacional diseñado por un cuerpo técnico pueda parecer acertado, puede que no resulte suficiente para transformar la cultura política y reformar las instituciones. Los procesos, estructuras y órganos cuidadosamente diseñados son importantes, pero no pueden suplir la falta de voluntad política y confianza entre las partes que con frecuencia constituye el núcleo del problema. La Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen demuestra cuáles son las limitaciones de un proceso de diálogo técnicamente bien diseñado que pasa por alto o relega a un puesto secundario otros parámetros políticos importantes, como la voluntad política, el consenso regional o las cuestiones subyacentes al conflicto. La amenaza se refuerza cuando los actores externos adoptan un enfoque marcadamente tecnocrático del diálogo nacional y se centran más en los resultados que en el proceso (→ capítulo 5). El empeño

por lograr un cierto resultado no debe comprometer el proceso que conduce a él. Es importante conocer la amplia variedad de opciones disponibles para diseñar y celebrar los diálogos nacionales (que este Manual pretende proporcionar), pero es inútil copiar y pegar experiencias de otros lugares. Los diálogos nacionales están profundamente ligados al contexto y a un momento específico.

**3. ¿Hasta qué punto es transformador un diálogo nacional si su resultado contribuye a consolidar aún más las asimetrías de poder?** Las relaciones de poder asimétricas ponen en jaque a los diálogos nacionales de distintas maneras. En su manifestación más extrema, estos se utilizan con el único propósito de consolidar la base del poder de los grupos dominantes de cara a presiones internas o externas. La mayoría de los diálogos nacionales son una respuesta a una crisis nacional de legitimidad. No obstante, si la crisis se convierte en la razón de ser del diálogo nacional, es probable que el proceso en sí se emplee esencialmente como un medio para reproducir el conflicto y favorecer los intereses de un grupo en particular. La Loya Jirga del Afganistán en 2003 y la Asamblea de Transición del Iraq en 2004 pusieron de manifiesto las relaciones de dominio existentes. Por el momento, el actual proceso de diálogo nacional del Sudán ha resultado ser un movimiento estratégico del presidente Omar Al Bashir para responder a la presión internacional y consolidar su base de poder. Al dominio de un proceso por parte de un grupo a expensas de otros también se lo denomina «captura del proceso» (Barnes 2017). Un proceso puede ser «capturado» por el Gobierno nacional (como en el Sudán), por agentes externos (como los Estados Unidos en el Iraq) o por las Naciones Unidas en el ejercicio de un mandato internacional (como en el proceso de Arusha para Darfur). No obstante, conviene tener en cuenta que al conceder un estatus de igualdad a actores cuya legitimidad se pone en duda (actores sociales, movimientos de oposición, gobiernos militares, etc.) se corre el riesgo de socavar los procedimientos democráticos. La transformación holística de las relaciones hostiles, las asimetrías de poder y el conflicto es un proceso a largo plazo: los diálogos nacionales de corta duración deben conocer y reconocer este dilema y allanar el camino para el cambio social y político a largo plazo.

**4. ¿Hasta qué punto son nacionales los procesos de diálogo nacional?** Muchos diálogos nacionales se celebran por mandato de organismos internacionales (Naciones Unidas) o de grupos regionales o de seguridad (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de África Oriental, Unión Africana, Consejo de Cooperación del Golfo). Podría argumentarse que la intervención externa es necesaria en contextos con regímenes autoritarios a fin de empoderar a los grupos marginados y mejorar la inclusión. No obstante, si los actores nacionales no asumen el liderazgo del proceso en algún momento, si la participación es obligatoria o si la motivación de los participantes obedece principalmente a incentivos externos (como el reconocimiento internacional y el aumento de la legitimidad, las dietas<sup>2</sup> o el acceso a otros recursos), su autenticidad y legitimidad resultarán perjudicadas inevitablemente. Resulta problemático que los actores externos impulsen el diálogo nacional como una respuesta estándar ante conflictos

y crisis que requieren una actuación rápida y no consideren las realidades locales. Las probabilidades de que los procesos impuestos o estimulados por actores externos por los motivos equivocados se conviertan en el «centro de gravedad» (Barnes 2017) de los procesos de cambio sociopolítico son bastantes escasas. Quizá una de las tareas más difíciles sea generar el sentido de apropiación. De cara a favorecer su arraigo, es conveniente no solo asegurarse de que los actores nacionales lleven la iniciativa —en lugar de los posibles actores que prestan apoyo externo—, sino también de que el diálogo nacional se convierta en el foro aceptado a nivel interno para trabajar en pro de los cambios necesarios. En Túnez, tras numerosos intentos fallidos, el diálogo nacional dirigido por el Cuarteto se convirtió en un foro de ese tipo, mientras que el proceso libio nunca lo logró. Aunque diversos actores de la clase política avancen en la misma dirección, como fue el caso de Jordania, si el diálogo carece de una aceptación más amplia de la sociedad en general, los cambios difícilmente tendrán la repercusión duradera y arraigada a la que apuntan.

**5. ¿Hasta qué punto son legítimos y democráticos los diálogos nacionales si, por definición, son mecanismos extraconstitucionales?** La convocatoria de diálogos nacionales tras las revueltas árabes se fundamentó en el hecho de que se consideraba que los órdenes constitucionales en vigor justificaban y consolidaban regímenes injustos y, por tanto, eran «ilegítimos» a ojos de los movimientos populares. Si bien puede ser cierto, tiene graves consecuencias para los diálogos nacionales que se inician en un escenario de transición en el que el Estado, sus instituciones y la Constitución vigente sufren una seria crisis de legitimidad. En estos casos, los diálogos nacionales suelen carecer de una condición jurídica clara, lo cual solo puede superarse en parte mediante un mandato sólido. Esto representa al mismo tiempo un punto fuerte y un punto débil: su naturaleza extraconstitucional implica que pueden establecer sus propias normas y procedimientos para afrontar la situación como estimen oportuno. También significa que los diálogos nacionales no se basan en procedimientos democráticos establecidos. El método de selección de los participantes es variable, pero no cumple el principio nacional de «una persona, un voto». Lo mismo cabe decir de los debates internos y la toma de decisiones que no son conformes a los procedimientos parlamentarios establecidos. Puede ocurrir que los participantes seleccionados no sean representativos y no reflejen las preferencias de los votantes. Con ánimo de evitar estos riesgos, es importante ponerse de acuerdo sobre un proceso de transición que incluya disposiciones «de extinción» aplicables a los órdenes constitucionales que siguen vigentes hasta que la nueva Constitución entre en vigor. Lo mismo se aplica a las instituciones y la administración del Estado. Hasta que el Estado se transforme por completo, es necesario mantener intacto un nivel mínimo en la función pública de prestación de servicios, a fin de que la población pueda disfrutar de los dividendos de la paz de forma inmediata (→ capítulo 5 sobre la intervención externa, especialmente el ejemplo de la República Centroafricana en la p. 169).

Para concluir, los diálogos nacionales deben definir claramente su relación con el Estado y la Constitución vigente, de modo que el resultado de las deliberaciones del diálogo nacional pueda implementarse y no se impugne judicialmente debido a su inconstitucionalidad.

**6. ¿Son los procesos de diálogo nacional más eficaces como soluciones rápidas para evitar la escalada del conflicto, la guerra o los disturbios?** En algunos casos (Yemen, Líbano, Kenya), los diálogos nacionales han servido como mecanismos para prevenir la escalada del conflicto, la guerra civil, el genocidio o la violencia étnica y sectaria. Aunque la mayoría tuvieron éxito como herramienta de gestión del conflicto a corto plazo, no lograron abordar las cuestiones centrales más controvertidas que habrían permitido una transformación integral del conflicto. Los temas «candentes» se delegaron a los grupos de trabajo (como en el caso del Yemen), se dejaron en suspenso con la intención de retomarlos en una etapa posterior o se abandonaron por completo en aras de la «armonía»<sup>3</sup>. Por tanto, se pierde el potencial transformador de los diálogos nacionales. Si bien se necesita un enfoque gradual y secuenciado —una progresión desde los temas menos controvertidos hasta los más polémicos—, es importante asignar el espacio y el tiempo suficientes a las cuestiones esenciales del conflicto a fin de que el proceso no se perciba como una mera fachada. Además, la preparación y la implementación son empresas prolongadas que a veces abarcan muchos años (como en el caso de Sudáfrica). Debe hallarse un equilibrio entre, por una parte, no perder el impulso y cumplir las expectativas inmediatas de la población y, por otra, destinar el tiempo necesario para que las partes adquieran confianza en el proceso, con el objeto de hacer frente a las cuestiones subyacentes al conflicto.

**7. ¿Son los diálogos nacionales el mecanismo adecuado en todo momento para hacer frente a los desafíos de la transición?** Los ejemplos en este Manual han demostrado que los diálogos nacionales no siempre son el mecanismo apropiado —ni el único, sin duda— para gestionar transiciones políticas. El diálogo no es la panacea. Una evaluación exhaustiva de las estructuras de poder reinantes bien puede sugerir que el diálogo no es posible en un momento preciso de turbulencia, crisis o conflicto en curso. Tal es el caso cuando encontrar un punto de encuentro parece poco probable y el diálogo puede verse comprometido por los actores que intentan sacar provecho del poder que son capaces de ejercer. Del mismo modo, cuando la presión de los plazos es elevada, cuando grupos clave están fragmentados, carecen de cohesión interna o de la voluntad o capacidad de participar, o cuando tienen la intención explícita de abstenerse de intervenir en un proceso significativo, es probable que el diálogo no sea posible ni apropiado (Pruitt y Thomas 2008). Asimismo, el uso excesivo o el abuso de los procesos de diálogo o similares también puede poner en entredicho la legitimidad, sobre todo cuando los intentos anteriores no han conseguido el cambio deseado («fatiga del diálogo»). Un buen ejemplo de ello es el Sudán, donde la desconfianza fundada en las experiencias previas fue la razón que esgrimió la oposición para no incorporarse

al diálogo nacional en marcha. La viabilidad del diálogo nacional depende de su objetivo y de la situación que procura resolver y, por tanto, debe complementarse con otros formatos y enfoques (mesas redondas, negociaciones, mediación, talleres de análisis de problemas, etcétera).

**8. ¿De qué manera podría abusarse de un diálogo nacional?** En varios casos, asesinatos políticos de opositores antes o durante las deliberaciones del diálogo nacional (por ejemplo, los huzíes en el Yemen, Chris Hani en Sudáfrica, Chokri Belaid y Mohammed Brahmí en Túnez) erosionaron gravemente la confianza depositada en los procesos y catalizaron el escepticismo en cuanto a su eficacia y utilidad. Como en cualquier otro proceso transicional, hay ganadores y perdedores, y quienes temen perder el poder con frecuencia intentan perturbar, boicotear o disolver el proceso. Un ejemplo de ello es el Togo, donde el Presidente, al temer la pérdida de poder, suspendió la Conferencia Nacional Soberana y el ejército tomó como rehenes a los miembros del Parlamento de transición (Brandt *et al.* 2011, 251). En el Yemen, el expresidente Saleh —que incluso después de ser apartado de su función continuó ejerciendo influencia a través de su partido político— desestabilizó aún más la situación. Al igual que ocurre en todos los procesos de negociación, es posible que las partes participen no para resolver el conflicto, sino para ganar tiempo, consolidar su poder, fortalecer la legitimidad internacional de su causa o simplemente evitar acusaciones de crímenes de guerra y sanciones internacionales.

**9. ¿Son los diálogos nacionales una salida fácil para la comunidad internacional, la cual, de lo contrario, habría tenido que pronunciarse en contra de un gobierno autoritario y de las violaciones de los derechos humanos debido a su «responsabilidad de proteger»?** La necesidad de apropiación nacional de los procesos no debe ocultar el hecho de que, al mismo tiempo, los ciudadanos pueden estar sufriendo la peor parte de la violencia y la guerra. Con los derechos humanos y democráticos recortados, la población civil, los opositores políticos y la sociedad civil con frecuencia se sienten forzados a participar en un proceso de diálogo nacional sin las garantías suficientes para su seguridad física o política. A menudo, se sienten solos en su lucha en favor del debido proceso, y tienen que elegir entre el aislamiento político o la participación en un proceso que carece de credenciales democráticas y es administrado y dirigido por el mismo régimen autocrático o elitista contra el que habían emprendido su lucha. Al tiempo que quienes ostentan el poder están ocupados en mantener su control, la población en general padece graves dificultades económicas, carece de educación básica, saneamiento, alimentos, agua, electricidad o vivienda y posiblemente sea víctima de la represión política y la violencia. La radicalización política y el terrorismo encuentran un terreno abonado en estos contextos. Al proporcionar a las iniciativas nacionales el tiempo y el espacio que necesitan para despegar, la comunidad internacional corre el riesgo de otorgar legitimidad a un proceso de «lavado de cara», así como de posponer la denuncia de graves violaciones de los derechos humanos. El respeto de la soberanía y la apropiación



nacionales y la intervención para proteger los derechos humanos a veces resultan irreconciliables, lo que lleva a algunos a afirmar que las vidas del Sur Global tienen menos valor para la comunidad internacional, ya que esta utiliza convenientemente el término «propiedad nacional» como un motivo para no hacer nada. No resulta fácil resolver este dilema. Incluso las medidas económicas en apoyo de los procesos de transformación constituyen una espada de doble filo: es posible que se las considere una herramienta que favorece el «cambio de régimen» aunque se instrumenten con buenas intenciones. La política del palo y la zanahoria practicada por los organismos multilaterales internacionales en Túnez pone en evidencia este dilema. El desembolso, tras la formación del nuevo Gobierno, del préstamo de más de 500 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional —bloqueado desde 2013— y la ayuda microfinanciera de 250 millones de euros facilitada por la Unión Europea a condición de que Túnez respetase los «mecanismos democráticos eficaces, incluido un sistema parlamentario multipartidista y el Estado de derecho» (Thornton 2014, 66 y 67) fueron considerados por algunos como una forma de «chantaje» para obligar al Gobierno a dimitir.

**10. ¿Cuánto debe durar un proceso de diálogo nacional?** Junto con la cuestión de quién debe participar, con frecuencia se plantea la relativa a cuánto debe durar. La duración de los procesos de diálogo nacional y las conferencias nacionales ha variado sustancialmente: desde 10 días (Benin 1990, Madagascar 1992) hasta dos años (Sudáfrica 1991). Entre las cuestiones que tienden a acortar su duración se cuentan la presión del tiempo y el financiamiento, la urgencia de detener la violencia y obtener resultados cuantificables, y la necesidad de evitar el sabotaje del proceso o el vacío político. Si bien los diálogos nacionales deben tener un límite claro de tiempo, el establecimiento de plazos ajustados y poco realistas es contraproducente, ya que suscitan expectativas y obligan a producir resultados tangibles. Esto podría dar lugar a la improvisación y a que se apresure el proceso sin abordar los temas más polémicos y críticos.

- 
- 1 Nuestro agradecimiento a Karam Karam por esta observación.
  - 2 El estipendio de 100 dólares por día de los delegados en la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen o la asignación de 25.000 dólares mensuales a los delegados en Nigeria suscitaron críticas y dudas sobre los verdaderos motivos que se esconden tras la participación (Harlander 2016, 25).
  - 3 Aunque la Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen formuló 1.800 recomendaciones, «algunos consideraron que se había apresurado el proceso y se llegó a conclusiones insuficientemente analizadas o validadas, lo cual aumentó las tensiones en lugar de disiparlas». (Mancini y Vericat 2016, 12).

# Referencias

## Capítulo 1

- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Manual de Diálogos Nacionales. Documento de trabajo n.º 1 Berlín: Fundación Berghof.
- Bercovitch, Jacob y Richard Jackson 2001. Current Developments in International Conflict Management: Assessing the Relevance of Negotiation and Mediation, en: Cambridge Review of International Affairs, 14 (2), 13-38.
- Brandt, Michele, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Regan 2011. Constitution-Making and Reform: Options for the Process. Ginebra: Interpeace. [www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf](http://www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf).
- Ginsburg, Tom, Zachary Elkins y Justin Blount 2009. Does the Process of Constitution-Making Matter?, en: Annual Review of Law and Social Science, 5, 201-223. [lexglobal.org/files/Does the Process of Constitution-Making Matter.pdf](http://lexglobal.org/files/Does%20the%20Process%20of%20Constitution-Making%20Matter.pdf).
- Gluck, Jason y Brendan Ballou 2014. New Technologies in Constitution Making. Washington D. C.: Instituto de la Paz de los Estados Unidos (USIP). [www.usip.org/sites/default/files/SR343\\_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf).
- Hart, Vivien 2001. Constitution-Making and the Transformation of Conflict, en: Peace & Change, 26 (2), 153-176.
- Howard, Philip N. y Muzammil M. Hussain 2013. Democracy's Fourth Wave? Digital Media and the Arab Spring. Nueva York: Oxford University Press. [philhoward.org/wp-content/uploads/2014/09/Democracys-Fourth-Wave-First-3-Chapters.pdf](http://philhoward.org/wp-content/uploads/2014/09/Democracys-Fourth-Wave-First-3-Chapters.pdf).
- Huntington, Samuel P. 1994. La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós Iberica.
- Lederach, John Paul 1998. Construcción de paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Bilbao: Bakeaz.
- Murray, Christina 2017. National Dialogue and Constitution-Making. Manual de Diálogos Nacionales. Documento de trabajo n.º 2. Berlín: Fundación Berghof.
- Murray, Christina 2013. National Dialogues in 2013, en: Sumit Bisarya (ed.). Constitution Building: A Global Review (2013), Strömsborg: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 11-15. [www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-global-review-2013](http://www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-global-review-2013).
- Naciones Unidas 2012. Guidance for Effective Mediation. [peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation](http://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation).
- Papagianni, Katia 2014. National Dialogue Processes in Political Transitions. Civil Society Dialogue Network. Documento de trabajo n.º 3. [www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342](http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342).
- Planta, Katrin, Vanessa Prinz y Luxshi Vimalarajah 2015. Inclusivity in National Dialogues: Guaranteeing Social Integration or Preserving Old Power Hierarchies? Inclusive Political Settlements. Documento de trabajo n.º 1. Berlín: Fundación Berghof.
- Samuels, Kirsti 2006. Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making, en: Chicago Journal of International Law, 6 (2), 663-682. [chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol6/iss2/10](http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol6/iss2/10).
- Saunders, Harold 2001. A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts. Nueva York, NY: Palgrave.
- Turtonen, Otto y Joel Linnainmäki 2015. Second Conference on Non-Formal Dialogue Processes and National Dialogues: Experiences from Countries in Transition: Conference Report. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. [formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=154055&GUID=%7B73EDF1CE-020A-45BC-BE2C-405D5B674E72%7D](http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=154055&GUID=%7B73EDF1CE-020A-45BC-BE2C-405D5B674E72%7D).
- USIP 2011. Constitution Making, en: Peace Terms: A Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding. Washington D. C.: Instituto de la Paz de los Estados Unidos (USIP). [www.usip.org/peace-terms-glossary/constitution-making](http://www.usip.org/peace-terms-glossary/constitution-making).

## Capítulo 2

- «Acuerdo sobre el Mecanismo de Ejecución del Proceso de Transición del Yemen conforme a la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo» 2011. (Traducción no oficial desde el árabe al inglés elaborada por Yemen Peace Project). [www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementDocument/id/295](http://www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementDocument/id/295).
- Dossou, Robert 2000. Rapport introductif n° 1. L'expérience béninoise de la Conférence nationale. [democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf).
- Harlander, Jonathan 2016. Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties. Mediation Practice Series. Centro para el Diálogo Humanitario (HD). [www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander\\_MPS\\_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf](http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf).
- Kelman, Herbert C. 2005. Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution, en: International Journal of Intercultural Relations, n.º 29, 639-650. [scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building\\_trust\\_among\\_enemies\\_IJIR.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building_trust_among_enemies_IJIR.pdf).
- Mason, Simon J. A. y Matthias Siegfried 2013. Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes, en: Managing Peace Processes: Process Related Questions. A Handbook for AU Practitioners, Volume 1. Unión Africana y Centro para el Diálogo Humanitario, 57-77. [www.css.ethz.ch/publications/pdfs/AU\\_Handbook\\_Confidence\\_Building\\_Measures.pdf](http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/AU_Handbook_Confidence_Building_Measures.pdf).
- Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, en: International Peacekeeping, 13 (3), 316-333.
- PILPG 2015. National Political Dialogue Handbook: A Guide to Planning and Conducting a National Political Dialogue. Public International Law and Policy Group February (PILPG). [publicinternationalallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15\\_COMPRESSED.pdf](http://publicinternationalallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15_COMPRESSED.pdf).
- Secretaría de la Comisión Constitucional del Afganistán 2003. The Constitution-Making Process in Afghanistan. [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016658.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016658.pdf).
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y PNUD 2013. Guía Práctica de Diálogo Democrático. [http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/UNDP\\_RBLAC\\_Guia\\_Practica\\_Dialogo\\_Democratico.pdf?download](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/UNDP_RBLAC_Guia_Practica_Dialogo_Democratico.pdf?download).
- Wählich, Martin 2017. The Lebanese National Dialogue: Past and Present Experience of Consensus-Building. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof.
- Zyck, Steven A. 2014. Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons. Nueva York: International Peace Institute (IPI). [www.ipinst.org/2014/10/mediating-transition-in-yemen-achievements-and-lessons](http://www.ipinst.org/2014/10/mediating-transition-in-yemen-achievements-and-lessons).

## Capítulo 3

- «CODESA I - Declaration of Intent» 1991. [www.sahistory.org.za/article/10-years-project-18](http://www.sahistory.org.za/article/10-years-project-18).
- «Rules of Procedures for the Kenyan National Dialogue and Reconciliation» 2008.
- Anderson, Mary B. y Lara Olson, con Kristin Doughty 2003. Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners. Cambridge, MA: CDA.
- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Manual de Diálogos Nacionales. Documento de trabajo n.º 1 Berlín: Fundación Berghof.
- Barnes, Catherine y Eldred De Klerk 2002. South Africa's Multi-Party Constitutional Negotiation Process, en: Catherine Barnes (ed.). Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres: Conciliation Resources, 26-33. [www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process](http://www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process).
- Brandt, Michele 2005. Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries. The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Camay, Phiroshaw y Anne J. Gordon 2002. The National Peace Accord and its Structures. South Africa Civil Society and Governance Case Study No. 1. Johannesburg: Co-operative for Research and Education (CORE). [www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/southafrica/saf4.doc](http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/southafrica/saf4.doc).

- Centro de Estudios de Guatemala 2016. Proceso de paz en Guatemala: un estudio de caso sobre la negociación y el proceso de diálogo nacional en Guatemala. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- Davis, Laura 2014. EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation: Principle, Policy and Practice. Londres: Routledge.
- Dewey, Taylor, Juilane Kaden, Miriam Marks, Shun Matsushima y Beijing Zhu 2012. The Impact of Social Media on Social Unrest in the Arab Spring. Informe final preparado para: Organismo de Servicios de Inteligencia para la Defensa. International Policy Program. Universidad de Stanford. [stage-ips.stanford.edu/sites/default/files/shared/2012PracticumPolicyBriefSocialMedia.pdf](http://stage-ips.stanford.edu/sites/default/files/shared/2012PracticumPolicyBriefSocialMedia.pdf).
- Dudouet, Véronique 2010. Mediating Peace with Proscribed Armed Groups. Informe especial del USIP n.º 239. Washington: Instituto de la Paz de los Estados Unidos. [www.usip.org/sites/default/files/SR239Dudouet.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/SR239Dudouet.pdf).
- Dudouet, Véronique, Hans-Joachim Giessmann y Katrin Planta 2012. De combatientes a constructores de paz. Una defensa de las transiciones incluyentes, participativas y holísticas hacia la seguridad. Berlín: Fundación Berghof. [www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy\\_Reports/PolicyPaper\\_dudouetetal\\_spanish.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy_Reports/PolicyPaper_dudouetetal_spanish.pdf).
- Dudouet, Véronique, Katrin Planta y Hans-Joachim Giessmann 2016. The Political Transformation of Armed and Banned Groups: Lessons Learned and Implications for the International Support. Nueva York y Berlín: PNUD y Fundación Berghof. [www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/UNDP-Berghof\\_PoliticalTransformation-BannedGroups\\_2016.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/UNDP-Berghof_PoliticalTransformation-BannedGroups_2016.pdf).
- Dudouet, Véronique y Stina Lundström 2016. Transiciones políticas para el posconflicto: ¿De procesos participativos a resultados incluyentes en materia de construcción de Estado y gobernanza? Informe de investigación. Berlín: Fundación Berghof. [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/IPS\\_Synthesis\\_ES\\_web.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/IPS_Synthesis_ES_web.pdf).
- Eloff, Theuns 1997. The Consultative Business Movement: 1988-1994. Johannesburgo: Consultative Business Movement.
- Giessmann, Hans-Joachim 2016. Embedded Peace. Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned. PNUD. [www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/infrastructures-for-peace--approaches-and-lessons-learned.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/infrastructures-for-peace--approaches-and-lessons-learned.html).
- Harlander, Jonathan 2016. Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties. Mediation Practice Series. Centro para el Diálogo Humanitario (HD). [www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander\\_MPS\\_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf](http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf).
- ICG 2003. Afghanistan: the Constitutional Loya Jirga. Afghanistan Briefing. Kabul y Bruselas: International Crisis Group (ICG). [www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga](http://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga).
- Iff, Andrea, Damiano Sguaitamatti, Rina M. Alluri y Daniela Kohler 2010. Money Makers as Peace Makers? Business Actors in Mediation Processes. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- Kinninmont, Jane y Omar Sirri 2014. Bahrain: Civil Society and Political Imagination. Londres: Chatham House. [www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf).
- M'rad, Hatem 2015. National Dialogue in Tunisia. Association Tunisienne des Etudes Politiques (ATEP) e Instituto de la Paz de los Estados Unidos (USIP). Túnez: Nirvana.
- Mason, Simon 2009. Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes. Berlín: Fundación Berghof en apoyo de la paz.
- Mir, Mubashir, Engjellushe Morina y Luxshi Vimalarajah 2016. OSCE Support to Insider Mediation. Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity. Viena: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). [www.osce.org/support-to-insider-mediation](http://www.osce.org/support-to-insider-mediation).
- MSP 2008. Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes. Mediation Support Project (MPS): Center for Security Studies (CSS) y Fundación Suiza para la Paz. [www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Journals\\_Articles/Aberg\\_Annika\\_Unpacking\\_the\\_Mystery\\_of\\_Mediation.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Journals_Articles/Aberg_Annika_Unpacking_the_Mystery_of_Mediation.pdf).

- Odendaal, Andries 2014. South Africa: Ending Apartheid through 'Self-Mediation', en: MAE Finlandia (ed.). National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.
- Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, en: International Peacekeeping, 13 (3), 316-333.
- Papagianni, Katia 2014. National Dialogue Processes in Political Transitions. Civil Society Dialogue Network. Documento de trabajo n.º 3. [www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342](http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342).
- PILPG 2015. National Political Dialogue Handbook: A Guide to Planning and Conducting a National Political Dialogue. Public International Law and Policy Group February (PILPG). [publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15\\_COMPRESSED.pdf](http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15_COMPRESSED.pdf).
- Pruitt, Bettye y Philip Thomas 2008. Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Spanish/sp\\_democratic\\_dialogue.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Spanish/sp_democratic_dialogue.pdf).
- Ricigliano, Robert (ed.) 2005. Choosing to Engage: Armed Groups and Peace Processes. Accord 16. Engaging armed groups. Londres: Conciliation Resources. [www.c-r.org/accord/engaging-armed-groups](http://www.c-r.org/accord/engaging-armed-groups).
- Ryan, Jordan 2012. Infrastructures for Peace as a Path to Resilient Societies: An Institutional Perspective, en: Journal of Peacebuilding & Development 7 (3), 14-24.
- Secretaría de la Conferencia de Diálogo Nacional 2014. A Year of Dialogue.
- South Consulting Ltd. 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation (KNDR) Monitoring Project. Project Context and Summary of Findings. [katibainstitute.org/Archives/images/Monitoring and Evaluation Report on the National Accord.pdf](http://katibainstitute.org/Archives/images/Monitoring%20and%20Evaluation%20Report%20on%20the%20National%20Accord.pdf).
- Spies, Chris 2002. South Africa's National Peace Accord: Its Structures and Functions, en: Catherine Barnes (ed.). Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking. Conciliation Resources, Londres: Conciliation Resources, 20-25. [www.c-r.org/public-participation/south-africa-s-national-peace-accord-its-structures-and-functions](http://www.c-r.org/public-participation/south-africa-s-national-peace-accord-its-structures-and-functions).
- Sy, Ousmane, Ambroise Dajouo y Kadari Traoré 2016. National Dialogue in Mali – Lessons from the 1991 National Conference for the Nascent Conference of National Reconciliation. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof. También disponible en francés.
- Unger, Barbara, Stina Lundström, Katrin Planta y Beatrix Austin (eds.) 2013. Peace Infrastructures: Assessing Concept and Practice. Berghof Handbook Dialogue Series. Berlín: Fundación Berghof.
- Upreti, Bishnu Raj y Bishnu Sapkota 2016. Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- van Tongeren, Paul 2013a. Background Paper on Infrastructures of Peace. Seminario sobre infraestructuras para la paz: Sexta Cumbre de la Global Alliance for Ministries and Infrastructures for Peace. [peaceportal.org/documents/130225323/130281240/Background+Reader+14P+semi-nar/3ac4952d-9220-4dd9-9acb-5c1db8c881e0](http://peaceportal.org/documents/130225323/130281240/Background+Reader+14P+semi-nar/3ac4952d-9220-4dd9-9acb-5c1db8c881e0).
- 2013b. Infrastructures for Peace is a Promising Approach. Peace Monitor. [peacemonitor.org/?p=427](http://peacemonitor.org/?p=427).

#### Capítulo 4

«Bahrain's National Dialogue. Executive Summary of Outcomes» 2011.

[www.nd.bh/en/index.php/the-dialogue/executive-summary-of-outcomes](http://www.nd.bh/en/index.php/the-dialogue/executive-summary-of-outcomes).

Afsah, Ebrahim y Alexandra Hilal Guhr 2005. Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, en: A. von Bogdandy y R. Wolfrum (eds.). Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 9, 373-456. [www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_afsahguhr\\_9\\_373\\_456.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_afsahguhr_9_373_456.pdf).

Álvarez, Enrique 2002. The Grand National Dialogue and the Oslo Consultations:

Creating a Peace Agenda, en: Catherine Barnes (ed.). Accord 13. Owing the Process:

Public Participation in Peacemaking, Londres: Conciliation Resources, 44-47. [www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda](http://www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda).

- Arévalo de León, Bernardo 2014. The Experience of National Dialogue in Guatemala. Conferencia sobre las experiencias internacionales en los procesos de diálogo nacional. Paramaribo, 5-6 de marzo, 2014. International Peacebuilding Advisory Team (IPAT) - Interpeace.
- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Manual de Diálogos Nacionales. Documento de trabajo n.º 1 Berlín: Fundación Berghof.
- Centro de Estudios de Guatemala 2016. Proceso de paz en Guatemala: un estudio de caso sobre la negociación y el proceso de diálogo nacional en Guatemala. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- Fakhro, Elham 2013. Bahrain's National Dialogue Faces a Stalemate. Al Jazeera Center for Studies. [studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2013/10/10/2013101092733142734/Bahrain's National Dialogue.pdf](http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2013/10/10/2013101092733142734/Bahrain's%20National%20Dialogue.pdf).
- Lode, Kåre 2002. The Regional Concertations Process: Engaging the Public, en: Catherine Barnes (ed.). *Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking*. Londres: Conciliation Resources, 64-65. [www.c-r.org/accord/public-participation/regional-concertations-process-engaging-public](http://www.c-r.org/accord/public-participation/regional-concertations-process-engaging-public).
- M'rad, Hatem 2015. National Dialogue in Tunisia. Association Tunisienne des Etudes Politiques (ATEP) e Instituto de la Paz de los Estados Unidos (USIP). Túnez: Nirvana.
- MAE Finlandia (ed.) 2014. National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.
- Mallinder, Louise 2008. Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide.
- Mills-Scofield, Deborah 2012. It's Not Just Semantics: Managing Outcomes vs. Outputs. Harvard Business Review. [blogs.hbr.org/2012/11/its-not-just-semantics-managing-outcomes](http://blogs.hbr.org/2012/11/its-not-just-semantics-managing-outcomes).
- MSP 2009. Dealing with the Past in Peace Mediation. Mediation Support Project (MSP). [www.files.ethz.ch/isn/114851/DwP\\_and\\_Mediation.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/114851/DwP_and_Mediation.pdf).
- Naciones Unidas y Banco Mundial 2015. Fragility & Conflict Partnership Trust Fund, 2015 Annual Report. Naciones Unidas y Banco Mundial.
- PNUD 2009. Consolidating Gains from the Kenya National Dialogue and Reconciliation Process. Documento de proyecto. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/6827>.
- 2011. Evaluation of the Project Consolidating Gains from the Kenya National Dialogue and Reconciliation Process. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [info.undp.org/docs/evaluation/documents/download/6827](http://info.undp.org/docs/evaluation/documents/download/6827).
- POMEPS 2013. Arab Uprisings: Yemen's National Dialogue. Project on Middle East Political Science (POMEPS). [www.pomeps.org/wp-content/uploads/2013/03/POMEPS\\_BriefBooklet19\\_Yemen\\_Web.pdf](http://www.pomeps.org/wp-content/uploads/2013/03/POMEPS_BriefBooklet19_Yemen_Web.pdf).
- Secretario General de las Naciones Unidas 2004. La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales. Informe del Secretario General. A/58/742-S/2004/230. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/230>.
- Stedman, Stephen John, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens 2002. *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Stigant, Susan y Elizabeth Murray 2015. National Dialogues: A Tool for Conflict Transformation? USIP Peace Brief N.º 194. [www.usip.org/sites/default/files/PB194-National-Dialogues.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/PB194-National-Dialogues.pdf).
- Tutu, Desmond 1999. Sin perdón no hay futuro.
- Upreti, Bishnu Raj y Bishnu Sapkota 2016. Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- van Zyl, Paul 1999. Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission, en: *Journal of International Affairs* 52 (2), 647-67. [center.theparentcircle.org/images/d96de38c44bc4080be6d8ffe2a172ccc.pdf](http://center.theparentcircle.org/images/d96de38c44bc4080be6d8ffe2a172ccc.pdf).

## Capítulo 5

- «Acuerdo de Doha sobre los resultados de la reunión de la Conferencia del Diálogo Nacional del Líbano» 2008. <http://undocs.org/es/S/2008/578>.
- «Acuerdo de Oslo: Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos» 1990. [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT\\_900330\\_OsloAgreement%28esp%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_900330_OsloAgreement%28esp%29.pdf).
- Echagüe, Ana 2012. El papel de los actores externos en las transiciones árabes. Informe de política. Madrid: FRIDE. <http://fride.org/publicacion/1004/el-papel-de-los-actores-externos-en-las-transiciones-arabes>.
- Fundación Kofi Annan 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later - Overview of Events, Suiza.
- Grupo de Acción para Siria 2012. Comunicado final. Comunicado de Ginebra. [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/17224/A\\_66\\_865%3BS\\_2012\\_522-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/17224/A_66_865%3BS_2012_522-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y).
- Hartmann, Henrik 2017. National Dialogues and Development. Manual de Diálogos Nacionales. Documento de trabajo n.º 3. Berlín: Fundación Berghof.
- Naciones Unidas 2012. Fondo Fiduciario para el Diálogo Nacional y la Reforma Constitucional del Yemen (YNDCRTF). [mptf.undp.org/document/download/10625](http://mptf.undp.org/document/download/10625).
- Naciones Unidas y Banco Mundial 2015. Fragility & Conflict Partnership Trust Fund, 2015 Annual Report. Naciones Unidas y Banco Mundial.
- Oficina del Grupo de Personalidades Africanas Eminentes de la Unión Africana 2014. Back from the Brink: The 2008 Mediation Process and Reforms in Kenya. [www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/back-from-the-brink-the-2008-mediation-process-and-reforms-in-kenya](http://www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/back-from-the-brink-the-2008-mediation-process-and-reforms-in-kenya).
- Siebert, Hannes, Chetan Kumar y Sanna Tasala 2014. Role of External Actors in Supporting National Dialogue Processes, en: MAE Finlandia (ed.). National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

## Capítulo 6

- Brandt, Michele, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Regan 2011. Constitution-Making and Reform: Options for the Process. Ginebra: Interpeace. [www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf](http://www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf).
- CSPPS 2011. Int. Dialogue Peacebuilding and Statebuilding. CSO Input to Working Group Meeting on Political Dialogue Sierra Leone 4-5 May 2011. Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS). [www.cspps.org/documents/130616042/131257080/2011\\_04\\_IPCS\\_CS0\\_paper\\_on\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.cspps.org/documents/130616042/131257080/2011_04_IPCS_CS0_paper_on_Political_Dialogue.pdf).
- Harlander, Jonathan 2016. Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties. Mediation Practice Series. Centro para el Diálogo Humanitario (HD). [www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander\\_MPS\\_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf](http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf).
- Kelman, Herbert C. 2005. Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution, en: International Journal of Intercultural Relations, n.º 29, 639-650. [scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building\\_trust\\_among\\_enemies\\_IJIR.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building_trust_among_enemies_IJIR.pdf).
- Mancini, Francesco y José Vericat 2016. Lost in Transition: UN Mediation in Libya, Syria, and Yemen. Nueva York: International Peace Institute (IPI). [www.ipinst.org/2016/11/lost-in-transition-un-mediation-in-libya-syria-and-yemen](http://www.ipinst.org/2016/11/lost-in-transition-un-mediation-in-libya-syria-and-yemen).
- Pruitt, Bettye y Philip Thomas 2008. Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Spanish/sp\\_democratic\\_dialogue.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Spanish/sp_democratic_dialogue.pdf).
- Thornton, Christopher 2014. The rocky path from elections to a new constitution in Tunisia: Mechanisms for consensus-building and inclusive decision-making. Foro de Oslo.
- Weller, Marc 2015. National Dialogue Processes: Principles and Practice. Presentación en el taller sobre el diálogo nacional karén apoyado por Inter-Mediate, Hpa-an, Myanmar, enero de 2015. [peaceanddialogueplatform.libguides.com/loader.php?type=d&id=1443896](http://peaceanddialogueplatform.libguides.com/loader.php?type=d&id=1443896).

## PARTE II



# Reseña de iniciativas de diálogo nacional en el mundo

## **Fichas técnicas de países**



## Fichas técnicas de países

- 204 Afganistán 2003-2004
- 210 Bahrein 2011
- 216 Benin 1990
- 222 Bolivia (Estado Plurinacional de) 2006-2007
- 228 Colombia 1991
- 234 Etiopía 1991
- 240 Guatemala 1989-90
- 246 Iraq 2004
- 252 Jordania 2011
- 258 Kenya 2008
- 264 Líbano 2008-2014
- 270 Malí 1991
- 276 Nepal 2000-2006
- 282 Polonia 1989
- 288 República Centroafricana 2014-2015
- 294 Sudáfrica 1993
- 300 Sudán 2014-2016
- 306 Túnez 2013-2014
- 312 Yemen 2013-2014

## ¿Por qué se incluyen fichas técnicas de países?

Las fichas técnicas de países proporcionan una descripción completa de los diálogos nacionales y otros procesos similares implementados desde 1989. Presentan información de antecedentes de cada caso, examinan los procesos fundamentales y la configuración institucional, y destacan las especificidades de cada uno de ellos.

### Cada ficha técnica consta de tres partes:

1. Una **sinopsis** del proceso y su contexto.
2. Un **gráfico del proceso** en el que se describen los principales parámetros del diseño del proceso.
3. Un **gráfico de la estructura** en el que se presenta la estructura institucional, incluidas las funciones de los diversos órganos, así como sus tareas específicas.

La Parte II es válida por sí misma: expone la amplitud y el carácter polifacético de los diálogos nacionales y otros procesos similares, al tiempo que facilita el aprendizaje comparativo. No obstante, también sirve de referencia esencial para la Parte I. Cada ficha técnica de país ofrece una descripción detallada de los casos examinados en la Parte I, de modo que en ellas se sitúan las opciones específicas de

diseño del proceso en el contexto en que se inscriben. Esta recopilación de recursos específicos de cada país, incluidas sus fuentes, constituye el telón de fondo de la elaboración del *Manual de Diálogos Nacionales*.

Al seleccionar los procesos, la intención no fue incluir todos los diálogos nacionales, ni tampoco ocuparse de ellos exclusivamente. Más bien, lo que guió la selección fue el análisis de los procesos principales, complementados con diversos procesos de transición, con vistas a facilitar el aprendizaje. Estudiar el diseño, el proceso y la estructura de formatos similares a los diálogos nacionales —como las conversaciones multilaterales o las asambleas constituyentes— puede proporcionar lecciones más esclarecedoras y enriquecedoras que una discusión que se limite únicamente a los diálogos nacionales. Por tanto, se decidió incluir varios procesos relacionados que contienen elementos pertinentes para la conceptualización y el diseño de los procesos de diálogo nacional.

Los diálogos nacionales casi siempre se integran en procesos de transición más amplios. Con el objeto de favorecer el análisis en profundidad y optimizar la facilidad de uso de las fichas técnicas, cada proceso se sitúa claramente dentro de su marco transicional más amplio (como puede observarse en la línea cronológica). No obstante, en los apartados relativos al proceso y la estructura se ahonda en los elementos más relevantes, por lo que en ciertos casos no se tuvieron en cuenta los procesos paralelos o anexos, a pesar de su importancia para la transición general. Cada ficha técnica indica el período que se está examinando en profundidad.

Dada la amplitud y el nivel de detalle de estos complejos procesos políticos, se debe tener presente que, a pesar de todos nuestros esfuerzos, no es posible descartar la existencia de inexactitudes en las cifras, diferencias en las evaluaciones del impacto de dichos procesos y omisiones de estructuras más pequeñas o menos oficiales. Las percepciones y descripciones pueden diferir, las fuentes y los conjuntos de datos en ocasiones pueden ser inexactos, y, especialmente en el caso de los procesos más antiguos, los datos tienden a ser escasos. A la vista de tales consideraciones, todas las fichas técnicas han sido sometidas a un extenso proceso de revisión. Asimismo, el equipo se puso en contacto con los participantes en los procesos, quienes ofrecieron amablemente su ayuda, al igual que muchos otros expertos en cada país que brindaron su experiencia y sus conocimientos.

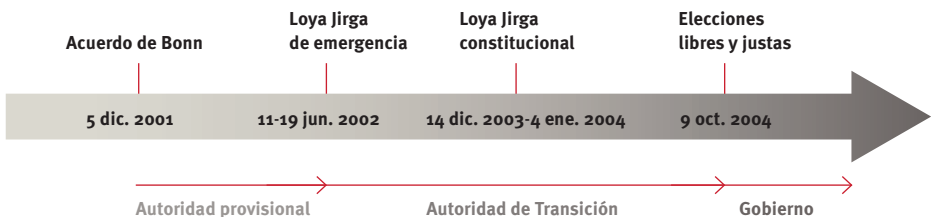
# Afganistán

Tras la invasión del Afganistán dirigida por los Estados Unidos y la posterior caída del régimen talibán a finales de 2001, la Loya Jirga constitucional formó parte del marco de transición del país (más conocido como Proceso de Bonn), negociado por 25 actores afganos e internacionales prominentes durante la Conferencia Internacional sobre el Afganistán que se celebró en Bonn en diciembre de 2001 con el patrocinio de las Naciones Unidas. La Loya Jirga constitucional fue, de este modo, parte del Proceso de Bonn de construcción nacional del Afganistán.

La Loya Jirga constitucional recibió el mandato de aprobar una nueva Constitución para el Afganistán, la cual sería elaborada por un Comité de Redacción de 9 miembros y ultimada por una Comisión de Redacción de 33 miembros. Este órgano, inicialmente no previsto en el Acuerdo de Bonn, se inauguró en abril de 2003 en lo que constituyó un paso esencial dirigido a aumentar tanto la inclusividad del órgano de redacción como la participación pública en el proceso de elaboración. La tarea de la Comisión consistía en consultar ampliamente al público y revisar y ultimar de manera exhaustiva el proyecto constitucional de acuerdo con el resultado de la consulta.

Aunque el objetivo de la Loya Jirga constitucional era llevar a cabo ciertos cambios normativos fundamentales relacionados con la inclusividad, la consideración de las cuestiones de género y la multiétnicidad (tal como dispone el Acuerdo de Bonn), constituyó principalmente un instrumento de gestión de crisis que permitió el establecimiento rápido de estructuras de gobernanza operativas. Se considera que el proceso de la Loya Jirga constitucional generó un alto grado de apropiación entre la población afgana, y que permitió el debate entre los actores políticos pero también la creación de foros de participación pública. No obstante, la inclusión y la legitimidad del proceso se vieron afectados debido a la exclusión de los talibanes y de Hizb-i-Islami.

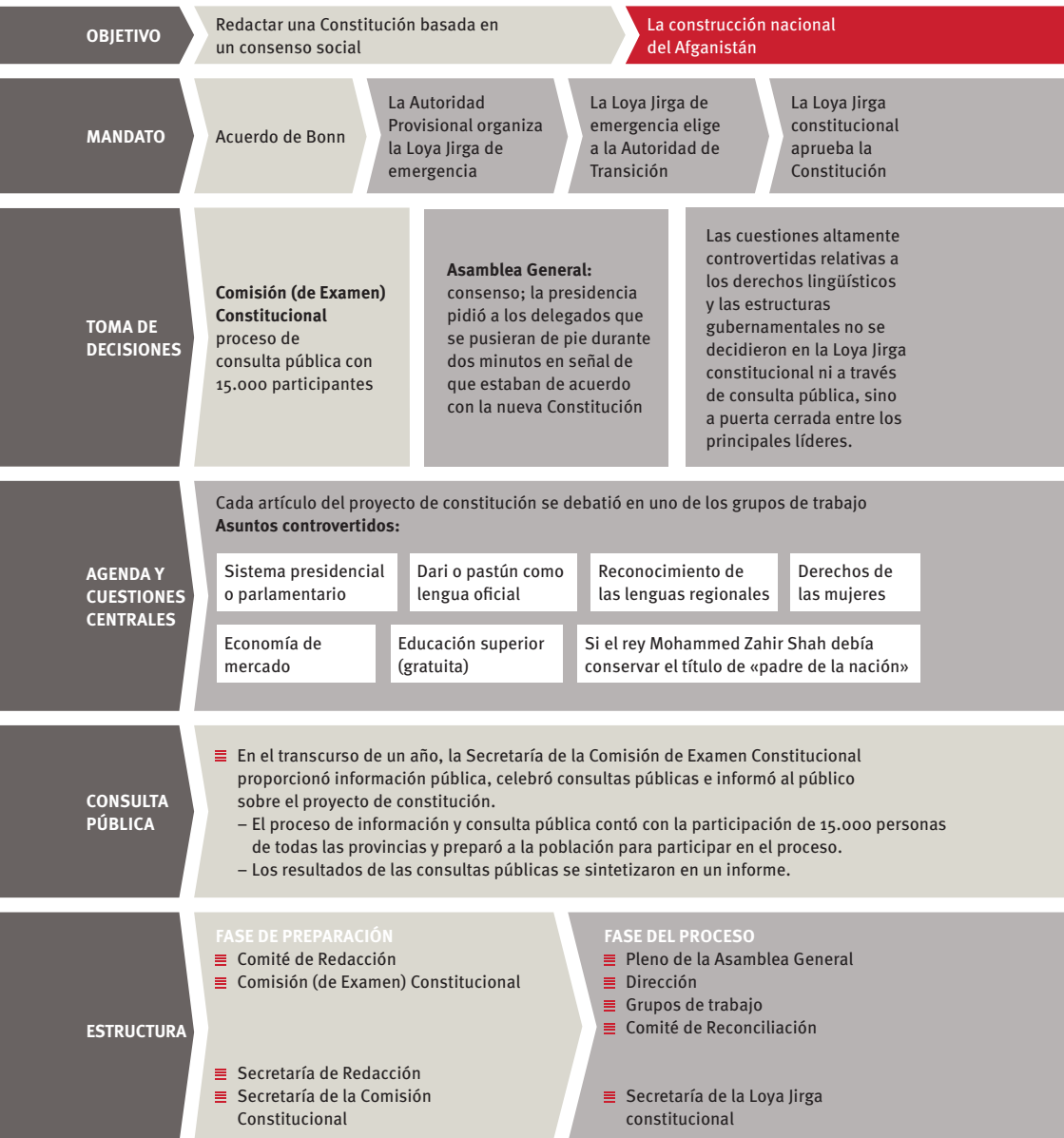
## El Proceso de Bonn



## Loya Jirga constitucional

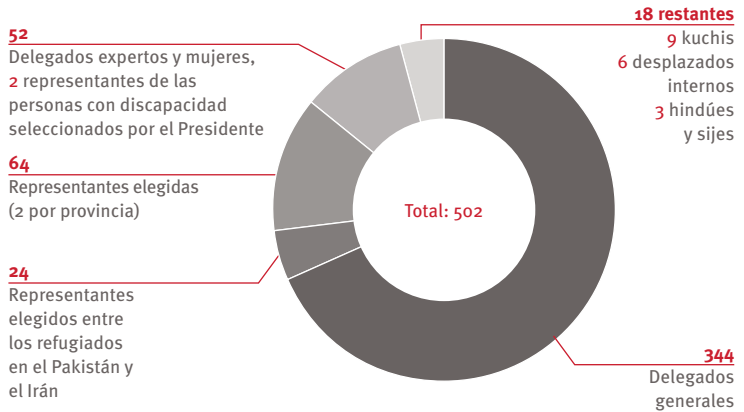
Duración	3 semanas (del 14 de diciembre de 2003 al 4 de enero de 2004)
Objetivo	Redactar una constitución basada en un consenso social y, como objetivo más general, la construcción nacional del Afganistán.
Mandato	Mandato conferido por el acuerdo de paz celebrado tras la invasión de los Estados Unidos (Acuerdo de Bonn).
Participación y criterios de selección	<p>502 delegados; 450 elegidos y 50 (25 mujeres y 25 expertos) designados por el Presidente, y 2 personas adicionales nombradas en representación de las personas con discapacidad; 33 miembros de la judicatura y de la Administración de transición invitadas como observadores sin voz ni voto. Exclusión de la participación de los altos funcionarios del Gobierno, las Fuerzas Armadas y la policía.</p> <p>Los 450 delegados se eligieron de la siguiente manera: 344 miembros elegidos mediante votación secreta por los representantes distritales del proceso de la Loya Jirga de emergencia; 42 miembros elegidos por los representantes de los refugiados en el Pakistán y el Irán, los desplazados internos, los kuchis, los hindúes y los sijes (15% de mujeres); 64 mujeres elegidas por representantes de las mujeres de las 32 provincias.</p>
Facilitación	Presidencia (Dirección y Loya Jirga constitucional) Hazrat Sibghatullah Mujadeddi
Apoyo internacional	El proceso fue asistido por organizaciones intergubernamentales (UNAMA, PNUD, ACNUR, UNOPS, ISAF), ONG nacionales y extranjeras, el Ministerio del Interior y la empresa de seguridad Global Risk Strategies. Los Estados Unidos y las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental durante todo el Proceso de Bonn.
Resultados	El Presidente ratificó la Constitución el 26 de enero de 2004. Los 162 artículos de la Constitución disponen un sistema presidencial centralizado con un Parlamento bicameral y el fortalecimiento de los derechos de minorías y mujeres, así como un marco para la instauración del Estado de derecho.
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"><li>■ En la Loya Jirga constitucional la participación de las mujeres alcanzó aproximadamente el 20%. A pesar de esta elevada representación, la intervención activa de las mujeres fue limitada, debido a la intimidación ejercida por los caudillos.</li><li>■ La Secretaría de la Comisión Constitucional preparó un marco muy detallado para establecer un reglamento claro. No obstante, su implementación fue dificultosa, ya que los caudillos intentaban controlar los grupos de trabajo y presionarlos de manera indebida.</li><li>■ Tras las dificultades encontradas inicialmente para financiar la Loya Jirga constitucional, se creó un grupo de donantes que simpatizaban con el proceso.</li><li>■ Puesto que la Comisión Constitucional no era independiente del Presidente Karzai, este influyó más en el proyecto de constitución que examinó la Loya Jirga constitucional que las iniciativas de consulta pública celebradas por la Comisión.</li></ul>

## Loya Jirga constitucional del Afganistán 2003-2004





## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Elevado nivel de apropiación.**

El diseño y la estructura del proceso de transición, y de la Loya Jirga constitucional en particular, facilitó la participación de una variedad razonable de actores políticos en un debate político abierto y conducido en esencia por actores afganos, el cual también incluyó consultas populares. No obstante, se excluyó a grupos importantes: los talibanes e Hizb-i-Islami.

**Información y consulta pública en aras de la legitimidad.**

En un proceso de un año de duración, la Secretaría de la Comisión de Examen Constitucional informó y preparó a la población, y organizó un extenso proceso de consulta, lo que permitió dotar de legitimidad al proceso y sentar las bases para la Loya Jirga constitucional, de tres semanas de duración. En una etapa posterior, la Secretaría ofreció también a los delegados de la Loya Jirga constitucional espacios de aprendizaje conjunto a fin de facilitar su preparación.

**Apoyo internacional restringido.**

A pesar de la participación de algunos asesores externos, la asistencia técnica internacional se mantuvo al mínimo con vistas a evitar que se considerara que la Constitución había sido redactada por extranjeros. La Unidad de Apoyo a la Comisión Constitucional de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés) coordinó el apoyo técnico y financiero internacional. El PNUD prestó apoyo administrativo, operacional y en materia de gestión financiera.

## Loya Jirga constitucional del Afganistán 2003-2004

Objetivo: redactar una constitución basada en un consenso social y promover la construcción nacional del Afganistán

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ DE REDACCIÓN

**Mandato:**  
Redactar la Constitución

**Composición:**  
9 miembros

#### SECRETARÍA DE REDACCIÓN

**Tareas:**  
Servicios de apoyo técnico, administrativo, logístico y financiero



9



#### COMISIÓN (DE EXAMEN) CONSTITUCIONAL

**Mandato:**  
Afinar y ultimar el proyecto de Constitución:

- ≡ consultas públicas en las 32 provincias y a los refugiados afganos en el Irán y el Pakistán
- ≡ elaborar el informe sobre la consulta pública e incluir las conclusiones
- ≡ organizar la elección de los delegados

**Composición:**  
33 miembros de diferentes regiones y grupos étnicos, incluidas 7 mujeres

#### SECRETARÍA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL

**Tareas:**  
Servicios de apoyo técnico, administrativo, logístico y financiero, entre ellos información pública, consultas, comunicaciones y educación cívica

**Composición:**  
Entre 220 y 450 empleados en Kabul y las oficinas regionales



33



### FASE DEL PROCESO

#### DIRECCIÓN

**Mandato:**  
Supervisar el proceso

**Composición:**  
Presidente, 4 vicepresidentes, 4 relatores

#### COMITÉ DE RECONCILIACIÓN

**Mandato:**  
Examinar, debatir las propuestas y

- ≡ decidir qué artículos no es necesario modificar (133)
- ≡ decidir sobre las enmiendas (22)
- ≡ remitir a la Asamblea General los artículos sobre los que no se ha alcanzado un acuerdo

**Composición:**  
38 miembros: presidentes, vicepresidentes y secretarios de los grupos de trabajo, Dirección

#### SECRETARÍA DE LA LOYA JIRGA CONSTITUCIONAL

**Tareas:**  
Elaboración de informes, administración, capacitación y facilitación, protocolo y centro de prensa y difusión pública

**Composición:**  
Aumento del personal; en Kabul y 11 oficinas regionales (incluidos el Pakistán y el Irán)

Oct. 2002-mar. 2003

Abr. 2003-nov. 2003

## IMPLEMENTACIÓN

elige

**PLENO DE LA ASAMBLEA GENERAL****Mandato:**

- ≡ Elegir a la Dirección
- ≡ Discutir el proceso
- ≡ Debatir y decidir acerca de los artículos controvertidos (remitidos por la Comisión de Reconciliación)
- ≡ Aprobar la Constitución (consenso)

**Presidencia:** Hazrat Sibghatullah Mujadeddi**Composición:**

502 delegados, de los cuales se eligieron:  
 344 representantes regionales  
 42 refugiados, desplazados internos, y minorías étnicas y religiosas  
 64 mujeres  
 nombrados por el presidente:  
 25 expertos, 25 mujeres, 2 personas con discapacidad  
 + observadores

remiten  
los artículos  
controvertidosenvía las enmiendas  
propuestas

integran

**GRUPOS DE TRABAJO**

Estructura: 10 grupos de 50 delegados cada uno

**Mandato:**

Revisar cada artículo del proyecto y votarlo o indicar las enmiendas propuestas

**Composición:**

Equilibrio regional, étnico y de género



502



El Presidente  
ratifica la  
Constitución

La Secretaría  
de la Loya Jirga  
Constitucional  
distribuye  
la Constitución

## Bahrein

El Diálogo Nacional de 2011 se inició después de la represión gubernamental de las protestas de grupos de la oposición, entre ellos el movimiento «Jóvenes del 14 de febrero», que había pedido a los ciudadanos de Bahrein que salieran a las calles el 14 de febrero de 2011 para exigir mayores reformas políticas y económicas. La fecha marcó el décimo aniversario del referendo por el cual se aprobó la Carta de Acción Nacional y se introdujo una nueva Constitución que redujo los poderes de la cámara elegida.

El diálogo nacional —que duró 23 días— y el subsiguiente diálogo nacional de consenso —iniciado en febrero de 2013 y de 11 meses de duración— se concibieron como instrumentos de cambio fundamental con el objetivo de que los manifestantes intervinieran en el diálogo, así como de desarrollar conjuntamente recomendaciones que serían aplicadas por una comisión pública.

No obstante, la inclusividad planteó uno de los mayores desafíos del proceso, ya que los grupos de la oposición se quejaron de que estaban poco representados. Asimismo, el Poder Ejecutivo no participó en el diálogo, lo que generó el temor de que no fuera posible implementar las reformas. Además, el proceso fue criticado por excluir a grupos detractores del régimen. Si bien tras el diálogo nacional se publicó un catálogo de recomendaciones, la oposición expresó su preocupación por el hecho de que solo se implementaban los puntos menos importantes. Desde entonces, las tensiones sociales han ido en aumento.

### Las protestas y el proceso de reconciliación de Bahrein 2011-2014



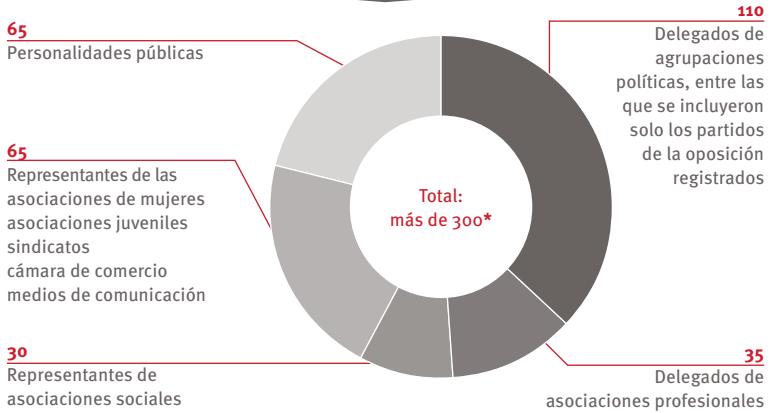
## Diálogo Nacional de Bahrein

Duración	23 días (del 2 de julio de 2011 al 25 de julio de 2011)
Objetivo	Tras las protestas, el diálogo nacional tuvo como objetivo abordar las quejas de los manifestantes, formular recomendaciones para la reforma basadas en sus demandas y reducir las tensiones.
Mandato	Aunque formalmente se celebró por mandato del rey Hamad bin Issa Al Khalifa, su impulso original fueron las protestas que estallaron en febrero en el contexto de la Primavera Árabe.
Participación y criterios de selección	El rey envió invitaciones a las organizaciones participantes. Se invitó a participar en el diálogo nacional a más de 300 representantes de las agrupaciones políticas, grupos de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones profesionales y empresariales y medios de comunicación de Bahrein, así como a los miembros del Consejo Consultivo (la <i>shura</i> o cámara alta del Parlamento, nombrada por el rey), los jefes de los consejos municipales, representantes empresariales y figuras públicas. No participaron ministros ni altos funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas. Independientemente de su tamaño o poder, se pidió a cada organización que designara a cinco miembros que la representaran en las sesiones. A los grupos de la oposición se les concedió menos del 10% de los escaños. No se incluyó a algunos grupos de la oposición que habían desempeñado un papel fundamental en el inicio de las manifestaciones.
Facilitación	Presidencia: presidente del Parlamento Khalifa bin Ahmed Al Dhahrani
Apoyo internacional	Sus aliados internacionales, sobre todo los Estados Unidos, presionaron a las autoridades de Bahrein para que aplicaran más reformas basadas en las recomendaciones formuladas por, entre otros, el informe de la Comisión Independiente de Investigación de Bahrein (BICI, por sus siglas en inglés). El diálogo nacional fue acogido favorablemente por la comunidad internacional.
Resultados	El principal resultado del diálogo nacional fue la publicación de un conjunto amplio de recomendaciones sobre la reforma del sistema político, medidas para luchar contra la corrupción, el equilibrio de la política de privatización y el aumento de la competitividad económica, el fortalecimiento de las organizaciones civiles, la mejora de los servicios sociales y la aplicación y posterior ratificación de normas y convenios en materia de derechos humanos. Una comisión gubernamental establecida el 31 de julio de 2011 y presidida por el vice primer ministro Sheikh Mohammed Bin Mubarak Al Khalifa se encargó de implementarlas.
Desafíos y lecciones aprendidas	Numerosas personalidades de la oposición expresaron su falta de confianza en el diálogo dirigido por el Estado, que puede explicarse en parte porque el Gobierno empleaba medidas represivas y al mismo tiempo expresaba su disposición a llevar a cabo reformas. Asimismo, los vagos objetivos y la agenda del diálogo causaron desconfianza. La ausencia de una solución tangible a la crisis a pesar de las diversas iniciativas de diálogo ha generado frustración en la sociedad de Bahrein y profundizado los conflictos existentes. Las repetidas detenciones de altos cargos de la oposición plantearon un desafío adicional al proceso de diálogo. Otra dificultad importante de cara a la reconciliación nacional fueron las divisiones internas en la familia gobernante y el Gobierno, así como entre los grupos de la oposición.

## Diálogo nacional de Bahrein 2011



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



A los grupos de la oposición se les concedió alrededor del 10% de los escaños. Ni los ministros ni altos funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas participaron en el diálogo nacional.

\* Cifras aproximadas

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**El rey Hamad invitó a las organizaciones participantes.**

La toma de decisiones preparatoria recayó, en gran medida, en manos del Rey, quien otorgó oficialmente el mandato del proceso y decidió cuáles serían los objetivos, la agenda y las organizaciones participantes.

**Falta de inclusividad.**

Desde el principio, los grupos de la oposición creyeron estar infrarrepresentados en relación con el tamaño de su base social. Además, el proceso excluyó a los grupos críticos con el régimen y a altos cargos de los grupos de la oposición encarcelados durante las manifestaciones precedentes, quienes, por tanto, no pudieron participar en el diálogo. El Poder Ejecutivo no estuvo representado en las conversaciones, lo cual arrojó sombras sobre las posibilidades de que se implementaran las recomendaciones.

**Mandato débil.**

El mandato de la Asamblea General se limitaba estrictamente a la formulación de recomendaciones, que luego implementaría una comisión establecida a tal fin. Con respecto a la implementación de las recomendaciones, los miembros de esta comisión solo rendirían cuentas al Rey.

**Dudas acerca de la seriedad con que se procuraba lograr el objetivo del diálogo nacional.**

Dado que en el transcurso del diálogo nacional continuaron los arrestos y la represión, desde el principio existieron dudas sobre la determinación y la voluntad con que el régimen encaraba la reforma. En consecuencia, el principal partido chií, Al Wefaq, se retiró de las conversaciones dos semanas después del inicio del diálogo. Las disputas acerca del grado de implementación de los resultados favorecieron tal percepción.

## Diálogo nacional de Bahrein 2011

Objetivo: atender las reivindicaciones de los manifestantes, reducir las tensiones y elaborar recomendaciones para la reforma

### FASE DE PREPARACIÓN

Inauguración oficial del proceso por el rey Hamad bin Issa Al Khalifa. El rey Hamad decidió sobre la agenda, el mandato y los invitados.

#### Composición:

El Rey invitó a las organizaciones participantes en el diálogo nacional. Independientemente de su tamaño, cada organización podía nombrar cinco miembros que la representarían en las sesiones. Se invitó a asistir al diálogo nacional a más de 300 representantes sociales, políticos y empresariales. Solo se incluyó a los partidos

- de la oposición registrados, entre ellos al menos dos partidos chiíes de la oposición (Al-Wefaq y la Asociación Al Ekha). También participaron agrupaciones políticas laicas con miembros tanto suníes como chiíes, como la Asociación Nacional de Acción Democrática Wa'ad, la Asociación de Unión Democrática Nacional y la Asamblea Democrática Nacional.
- asociaciones profesionales
- asociaciones sociales
- asociaciones de mujeres
- asociaciones juveniles
- sindicatos
- cámara de comercio
- medios de comunicación
- y personalidades públicas

1



### FASE DEL PROCESO

#### COMITÉ DE REVISIÓN

##### Mandato:

Elaborar soluciones aceptables para todas las partes cuando «subsisten desacuerdos» en el Comité General

300





**COMITÉ GENERAL****Mandato:**

- ≡ Debater los resultados o recomendaciones de los grupos de trabajo
- ≡ Aprobar la lista de recomendaciones

**Presidencia:** presidente del Parlamento  
Khalifa bin Ahmed Al Dhahrani

**Toma de decisiones:**

Consenso (con varios grados de desacuerdo: compatibilidad plena; apoyo amplio con algunas excepciones; desacuerdos subsistentes)

**Agenda:**

4 temas principales: cuestiones políticas, sociales, económicas y relativas a los derechos humanos, además de numerosos subtemas (antes de las sesiones, todos los participantes podían proponer cuestiones para el debate)

Asistieron más de 300 participantes

**4 EQUIPOS DE TRABAJO****Composición:**

- ≡ Asistieron más de 50 participantes.
- ≡ Debían estar presentes 3 miembros de la *shura* y 1 representante del Gobierno.
- ≡ Los participantes del diálogo nacional podían elegir en qué grupo de trabajo subtemático participarían.

Cuestiones  
políticas

Cuestiones  
económicas

Mujeres  
y familia

Cuestiones  
sociales

**Mandato:**

Los equipos de trabajo debaten los proyectos y formulan las recomendaciones que se examinarán en las sesiones del Comité General.

**IMPLEMENTACIÓN****PUBLICACIÓN**

de un conjunto amplio de recomendaciones basado en las cuatro cuestiones principales:

- ≡ reforma del sistema político
- ≡ medidas para luchar contra la corrupción
- ≡ equilibrio de la política de privatización y aumento de la competitividad económica
- ≡ fortalecimiento de las organizaciones civiles
- ≡ mejora de los servicios sociales
- ≡ aplicación y ratificación de normas y convenios de derechos humanos

**COMISIÓN GUBERNAMENTAL**

**Mandato:** implementar las recomendaciones del diálogo nacional. Establecida el 31 de julio de 2011. Integrada por nueve funcionarios del Gobierno y presidida por el vice primer ministro Sheikh Mohammed Bin Mubarak Al Khalifa.

**Recomendaciones implementadas:**

- ≡ Enmiendas constitucionales ratificadas por el rey Hamad en mayo de 2012 que aumentaron ligeramente el poder del Parlamento
- ≡ Liberación de presos y reincorporación de numerosos manifestantes a sus puestos de trabajo

**Aplicación controvertida:**

- ≡ El régimen considera implementadas la mayoría de las recomendaciones
- ≡ La oposición considera que solo se han implementado cuestiones menores



10



25 jul. 2011

## Benin

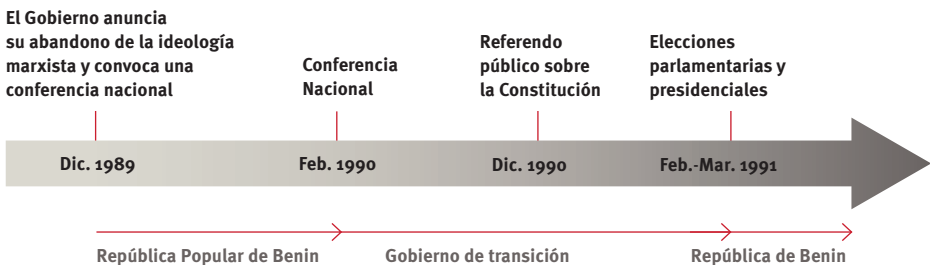
En 1989, Benin había llegado a un estado de crisis; el malestareconómico y social había ocasionado la formación de un movimiento de masas que exigía una renovación democrática. El 7 de diciembre de 1989, el Gobierno encargó al jefe de Estado que convocara una conferencia nacional «a fin de contribuir al advenimiento de una renovación democrática y a la creación de un entorno político nuevo y saludable».

Inicialmente, la Conferencia debía desempeñar un papel de asesoramiento, pero cinco días después de su inicio los delegados se declararon soberanos. El presidente en funciones, Mathieu Kérékou, se vio obligado a aceptar debido a la debilidad de su posición y al posicionamiento poco claro de los militares.

La Conferencia Nacional suspendió la Constitución, disolvió todas las instituciones creadas por la Ley Fundamental de 1977, eligió a Nicéphore Soglo, un exfuncionario del Banco Mundial, como primer ministro, y acordó los principios de una nueva Constitución, que sería redactada por una nueva comisión.

El éxito de la Conferencia Nacional propició un cambio fundamental en el país, a pesar de su débil mandato oficial. Se la considera un ejemplo positivo de las conferencias nacionales celebradas en el África francófona.

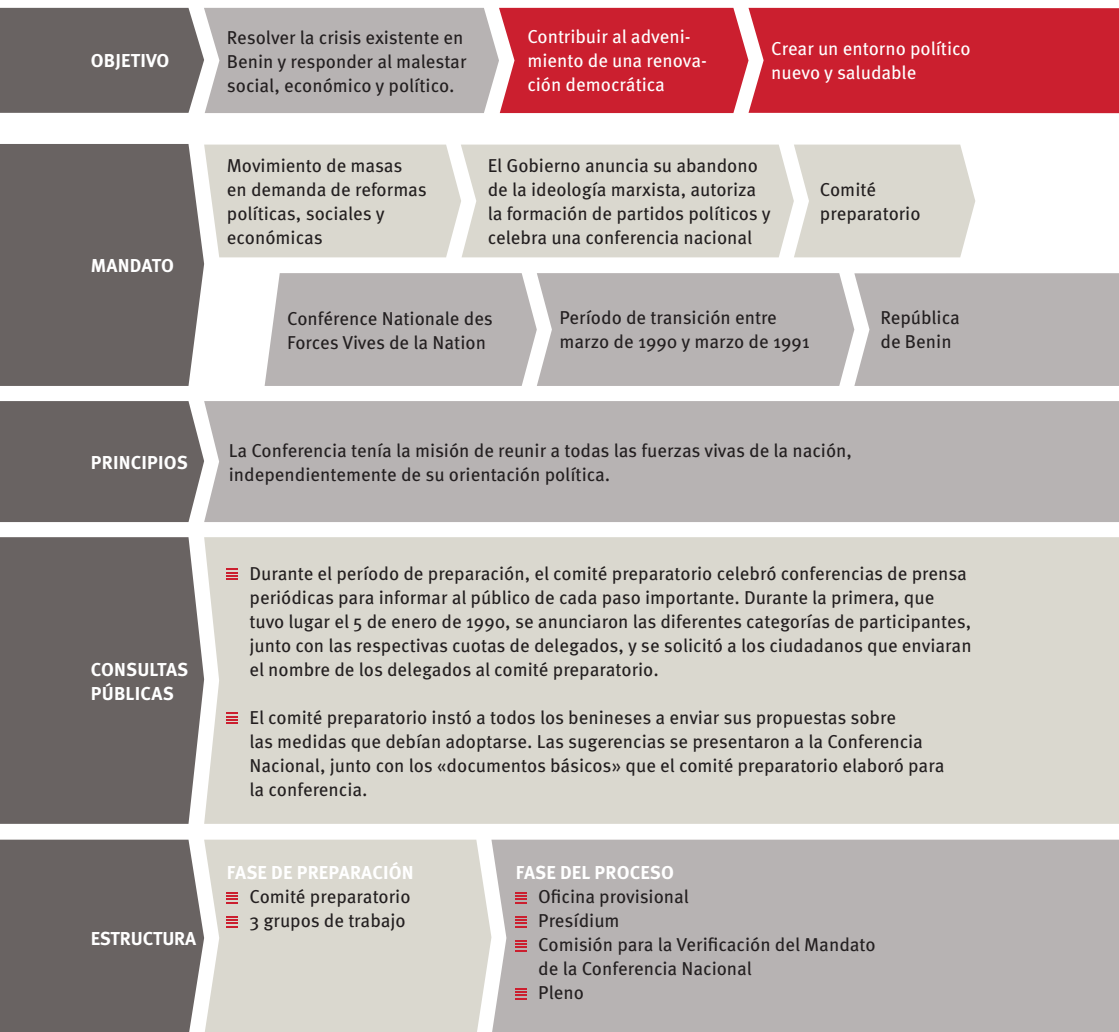
### La transición política de Benin, diciembre de 1989-marzo de 1991



## Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation (Conferencia de las Fuerzas Vivas de la Nación)

Duración	10 días (del 19 al 28 de febrero de 1990)
Objetivo	Contribuir al advenimiento de una renovación democrática y a la creación de un entorno político nuevo y saludable.
Mandato	El mandato se oficializó en un comunicado conjunto emitido tras una reunión entre el Partido Revolucionario del Pueblo de Benin (PRPB), la Asamblea Nacional Revolucionaria y el Gobierno.
Participación y criterios de selección	520 participantes. El comité preparatorio eligió a los participantes entre 15 categorías y anunció públicamente su decisión. Las propuestas para definir los delegados debían presentarse al comité preparatorio. Los únicos delegados elegidos directamente por el comité fueron los incluidos en la categoría «Personalidades y sabios».
Facilitación	Isidore de Souza, arzobispo de Cotonú, encabezó el Presídium, de 13 miembros.
Apoyo internacional	El proceso recibió apoyo de representantes de misiones diplomáticas e instituciones financieras internacionales. Francia respaldó la conferencia ante el Presidente.
Resultados	La Conferencia Nacional suspendió la Constitución, disolvió todas las instituciones creadas por la Ley Fundamental de 1977, eligió a Nicéphore Soglo, un exfuncionario del Banco Mundial, como primer ministro, y acordó los principios de una nueva constitución, que sería redactada por una nueva comisión. Además, estableció el Consejo Superior de la República como órgano legislativo de transición (del 1 de marzo de 1990 al 1 de marzo de 1991).
Desafíos y lecciones aprendidas	La Conferencia Nacional de Benin pone de relieve la influencia de los factores externos, como la presión internacional y el posicionamiento de los militares, en los diálogos nacionales.

## Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation de Benin, 1990



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

15

Categorías:

1. Personalidades eminentes y sabios
2. Líderes religiosos
3. Funcionarios públicos
4. Sindicatos (además de la Unión Nacional de Sindicatos de los Trabajadores de Benin (UNSTB), dirigida por el PRPB)
5. Partido Revolucionario del Pueblo de Benin (PRPB) y sus organizaciones de base
6. Organizaciones regionales para el desarrollo
7. Otras organizaciones no gubernamentales
8. Asociaciones profesionales
9. Otras facciones políticas
10. Estudiantes
11. Cámara de Comercio, Cámara de la Industria Beninesa y organizaciones nacionales de empleados de Benin
12. Agricultores
13. Organizaciones juveniles y de mujeres, además de aquellas afines al PRPB
14. Militares
15. Comunidades de expatriados benineses y personal de las embajadas y consulados



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

### El cambio de mandato en el transcurso de la conferencia.

Cinco días después del inicio de la Conferencia, los delegados la declararon soberana y replantearon su mandato. Así, los delegados lograron que lo que en su origen se planeó como un órgano asesor (y, cabe suponer, de carácter cosmético) se convirtiera en una conferencia soberana que disolvió las principales instituciones políticas e inició la redacción de una nueva constitución.

### La presión nacional e internacional.

La presión nacional e internacional y la consiguiente posición de debilidad del presidente Mathieu Kérékou obligaron al régimen a convocar la Conferencia Nacional y finalmente a aceptar sus decisiones. En el ámbito nacional, los factores determinantes fueron la devastadora situación económica y social, las huelgas generales y las manifestaciones populares. Entre los factores externos se contaron las protestas y la labor de incidencia de los exiliados benineses, la revocación del apoyo de Francia, la insatisfacción del Fondo Monetario Internacional y la acusada dependencia de los donantes internacionales.

### La influencia de los factores externos en el diálogo nacional.

La Conferencia Nacional de Benin pone de relieve la influencia de los factores externos, como la presión internacional y el posicionamiento de los militares, en los diálogos nacionales.

### La inclusión de la población a fin de consolidar el mandato.

El proceso demuestra que los mandatos pueden evolucionar y robustecerse con el tiempo. Aunque el comité preparatorio fue establecido por ministros del Gobierno, logró incluir a amplios sectores de la población a través de conferencias de prensa y de un proceso de consulta pública.

## Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation de Benin, 1990

Objetivo: contribuir a la renovación democrática y a la creación de un entorno político nuevo y saludable

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ PREPARATORIO

**Mandato:**

Definir las modalidades prácticas de la organización de la Conferencia Nacional (incluida la selección de los participantes), establecer la agenda y elaborar los documentos básicos.

**Composición:**

8 ministros

2 relatores

#### GRUPOS DE TRABAJO

Educación y cultura

Economía

Justicia y derechos humanos

Inclusión del público mediante conferencias de prensa periódicas (desde enero de 1990) y presentación de las propuestas del público a la Conferencia Nacional.



8



### FASE DEL PROCESO

#### PRESÍDIUM

**Composición:**

13 miembros, encabezados por Isidore de Souza, arzobispo de Cotonú.

elige

#### OFICINA PROVISIONAL

**Mandato:**

Debatir las normas de participación del Presídium

**Composición:**

3 miembros, entre ellos el participante en la Conferencia más joven y el de más edad

presenta informes

#### COMISIÓN PARA LA VERIFICACIÓN DEL MANDATO

Tras el informe de la Comisión para la Verificación del Mandato, el número de participantes aumentó de 488 a 520.



520



18 dic. 1989-19 feb. 1990

19-28 feb. 1990

**PLENO****Mandato:**

Inicialmente solo una función de asesoría. Tras la declaración de soberanía, la Conferencia debatió cambios fundamentales en el Estado.

**Composición:**

520 delegados, pertenecientes a 15 categorías

participa

≡ COMISIÓN CONSTITUCIONAL

≡ COMISIÓN AL CARGO DE LAS CUESTIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES

≡ COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA,  
CIENCIA, DEPORTES Y MEDIO AMBIENTE

**IMPLEMENTACIÓN**

**Disolución** de las instituciones políticas creadas por la Ley Fundamental de 1977 (Asamblea Nacional Revolucionaria, Consejo Ejecutivo y Fuerzas Armadas Populares).

**Establecimiento** del Consejo Superior de la República como Parlamento de transición. La transición tuvo lugar entre marzo de 1990 y marzo de 1991.

**Elección** de Nicéphore Soglo, exfuncionario del Banco Mundial, como primer ministro (un cargo nuevo).

Nombramiento de una **COMISIÓN CONSTITUCIONAL** para redactar la constitución a partir de los principios acordados por la Conferencia.



Mar. 1990-mar. 1991



## Bolivia (Estado Plurinacional de)

La crisis política en Bolivia a principios del siglo XXI culminó con los disturbios de 2003 (la llamada «guerra del gas») y la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. La idea de una Asamblea Constituyente fue aceptada lentamente por las principales fuerzas políticas y las sucesivas presidencias y requirió varios pasos, hasta que en 2006 el Congreso Nacional de Bolivia aprobó finalmente una ley por la que se convocaba la Asamblea Constituyente. El objetivo fue ampliar la participación de los pueblos indígenas en la esfera política y crear un Estado verdaderamente plurinacional. Por tanto, se centró en un cambio fundamental, en el contexto de la composición multiétnica de Bolivia y la profunda polarización entre las antiguas élites terratenientes de las tierras bajas de Bolivia (la Media Luna) y el movimiento social popular representado por el Movimiento al Socialismo (MAS) del presidente Evo Morales.

La Asamblea dio lugar a una nueva Constitución que concede mayores derechos políticos a los pueblos indígenas y aumenta la autonomía de los departamentos de las tierras bajas orientales, entre otros.

La composición de la Asamblea fue notablemente diversa e inclusiva, con una sólida participación de mujeres y representantes de los grupos indígenas. No obstante, el proceso se malogró considerablemente a causa del conflicto interno. Las actividades se paralizaron y retrasaron durante meses, y en el transcurso de las deliberaciones se registraron episodios de violencia.

### El proceso constitucional de Bolivia (incluida la Asamblea Constituyente)

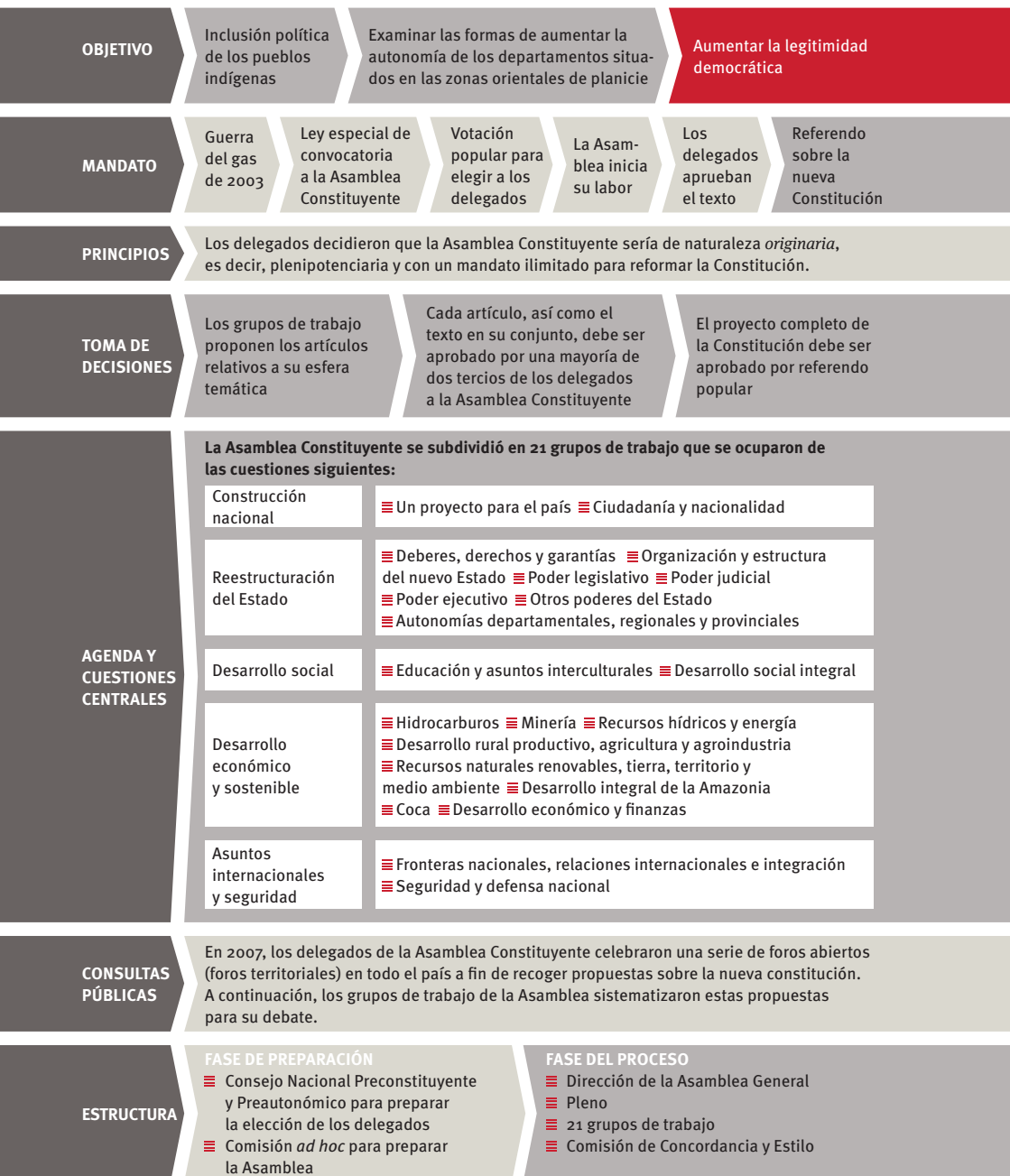




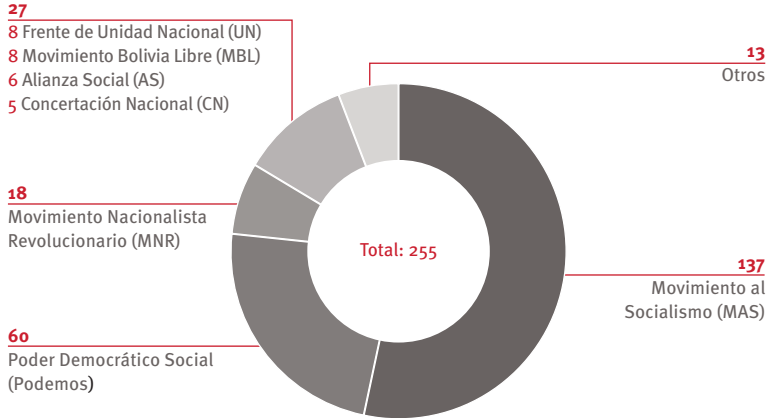
## Asamblea Constituyente

Duración	16 meses (del 6 de agosto de 2006 al 9 de diciembre de 2007); el plazo programado originalmente era de 6 a 12 meses
Objetivo	Elaborar una Constitución más inclusiva que, en particular, incluyera a los pueblos indígenas en el ámbito político.
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ La prolongada reivindicación popular de una Asamblea Constituyente culminó en 2003 (Agenda de Octubre)</li> <li>≡ En 2005, el Congreso aprobó una ley por la que se convocaba una Asamblea Constituyente soberana</li> <li>≡ Delegados elegidos por votación popular</li> </ul>
Participación y criterios de selección	255 delegados elegidos por votación popular, con una cuota del 30% de mujeres. Cada una de las 70 circunscripciones electorales eligió a tres miembros (2 escaños para la lista vencedora en cada circunscripción, y 1 para la lista que quedara en segundo lugar). Los nueve departamentos administrativos asignaron los 45 escaños restantes (2 para la lista mayoritaria, y los otros 3 para las siguientes siempre que hubieran obtenido al menos el 5% del total de los votos).
Facilitación	Presidencia de la Asamblea Constituyente: Silvia Lazarte (Presidenta) y otros 11 miembros.
Apoyo internacional	El proceso fue controlado por el país, sin participación internacional conocida. La Unión Europea observó el proceso de elección de delegados. Algunas organizaciones extranjeras (el Centro Español de Estudios Políticos y Sociales) participaron en el examen del texto del proyecto (de agosto a diciembre de 2007).
Resultados	<p>La nueva Constitución fue aprobada por la Asamblea Constituyente en 2007 y por un referendo popular en enero de 2009 (el 61% de los votos fue afirmativo).</p> <p><b>Principales cambios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Aumento de los derechos políticos de los pueblos indígenas</li> <li>≡ Aumento de la autonomía de los departamentos de tierras bajas de Bolivia (la Media Luna)</li> <li>≡ Reforma del sistema judicial</li> <li>≡ Control estatal del uso y la explotación de los recursos naturales</li> <li>≡ Permite la reelección inmediata del presidente de la República</li> <li>≡ Reforma agraria (se prohíbe la posesión de más de 5.000 ha)</li> <li>≡ Separación de la Iglesia y el Estado</li> </ul>
Desafíos y lecciones aprendidas	Uno de los principales desafíos de la Asamblea Constituyente fue que en el período previo a las sesiones no se disponía de un reglamento establecido. Las discusiones sobre cuestiones de procedimiento retrasaron el proceso durante meses. Un ejemplo en particular es el del debate sobre si los artículos individuales se aprobarían por mayoría simple (como quería el MAS, el partido gobernante) o por una mayoría de dos tercios (como deseaba el partido de la oposición Podemos).

## Asamblea Constituyente de Bolivia 2006-2007



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Un proceso excepcionalmente inclusivo.**

Los grupos indígenas y las mujeres constituyeron un amplio porcentaje de la Asamblea Constituyente, el 55,8% y el 34,5% respectivamente. Además, en el momento de su elección, el 33% de los delegados vivían en zonas rurales, de ellos, el 49% había nacido allí.

**Retrasos considerables debido a la violencia y los desacuerdos por cuestiones de procedimiento.**

La Asamblea Constituyente dedicó los primeros siete meses a deliberar sobre cómo aprobar los artículos constitucionales que aún no habían sido redactados. La Asamblea se trasladó de Sucre a Oruro para la votación final (véase a continuación).

**Falta de participación de la oposición en momentos cruciales.**

La oposición se ausentó de la sesión de votación final de la Asamblea Constituyente (o se vedó su participación). Según algunas fuentes, el Presidente se había llevado a los partidarios de la versión que él favorecía a los cuarteles del Ejército en Oruro para votar la versión final, mientras que otras fuentes sugieren que la maniobra se debió a motivos de seguridad, ya que habían muerto tres personas en los disturbios ocurridos fuera del lugar de celebración. Además, la oposición solicitó la enmienda de los artículos relativos a la propiedad de la tierra. Esta crisis tuvo que resolverse en reuniones extraoficiales del Pacto Nacional celebradas en octubre de 2008, a las que asistieron el Gobierno y los tres partidos de la oposición representados en el Congreso (Podemos, UN y MNR). El Congreso aprobó luego la ley que permitía someter la constitución a un referendo.

## Asamblea Constituyente de Bolivia 2006-2007

Objetivo: elaborar una Constitución más inclusiva que, en particular, incluyera a los pueblos indígenas en el ámbito político

### FASE DE PREPARACIÓN

#### CONSEJO NACIONAL PRECONSTITUYENTE Y PREAUTONÓMICO

**Mandato:**

Preparar la elección de los delegados

**Composición:**

Multipartidario, multiétnico

**Delegados elegidos:**

De cada uno de los 9 departamentos administrativos:  
2 delegados del partido que obtuvo la mayoría +  
3 delegados de los siguientes 3 partidos más votados que hubieran obtenido más del 5% de los votos.

De cada uno de los 70 distritos electorales:  
2 delegados del partido que obtuvo la mayoría +  
1 delegado del partido que obtuvo el segundo lugar

#### COMISIÓN AD HOC

**Mandato:**

Preparar la Asamblea



8



### FASE DEL PROCESO

#### PRESIDENCIA

**Mandato:**

Gestionar los asuntos y procedimientos organizativos

**Presidenta:** Silvia Lazarte

**Composición:**

Presidenta y otros 11 miembros de 6 partidos diferentes



255



## Estructura

### PLENO

**Mandato:**

Redactar la Constitución

**Toma de decisiones:**

Votos: mayoría de dos tercios en todos los artículos y en la totalidad del texto

**Composición:**

255 participantes elegidos de 16 partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil  
56% de origen indígena  
35% mujeres



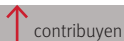
### 21 GRUPOS DE TRABAJO TEMÁTICOS con grupos de apoyo técnico

**Mandato:**

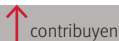
Discutir ejes temáticos para los artículos que se incluirán en la Constitución.

**Composición:**

Miembros del pleno (delegados)



Propuestas del Gobierno, grupos políticos, movimientos y organizaciones de la sociedad civil integradas a través de las posturas de los diversos delegados



Reuniones de consulta pública organizadas por los grupos de trabajo y desarrolladas en sus propuestas

6 ago. 2006-9 dic. 2007

## IMPLEMENTACIÓN

### LA ASAMBLEA APROBÓ EL PROYECTO EL 9 DE DICIEMBRE DE 2007

Deliberaciones sobre el texto entre los partidos políticos como paso previo a la aprobación de una ley que autorice someterlo a referendo

En 2008, rechazo de las reformas propuestas:

- Diversos referendos sobre la autonomía en los departamentos de la Media Luna
- Diálogo entre el Gobierno central y los gobernadores de la oposición
- Evo Morales supera un referendo revocatorio

La nueva Constitución se aprueba en referendo en enero de 2009

### La Constitución

- mejora sustancialmente los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos su derecho a las formas de justicia tradicionales en los territorios gobernados por ellos;
- crea un sistema de autonomías y descentralizado;
- separa la Iglesia y el Estado; e
- incluye una reforma agraria.



9 dic. 2007

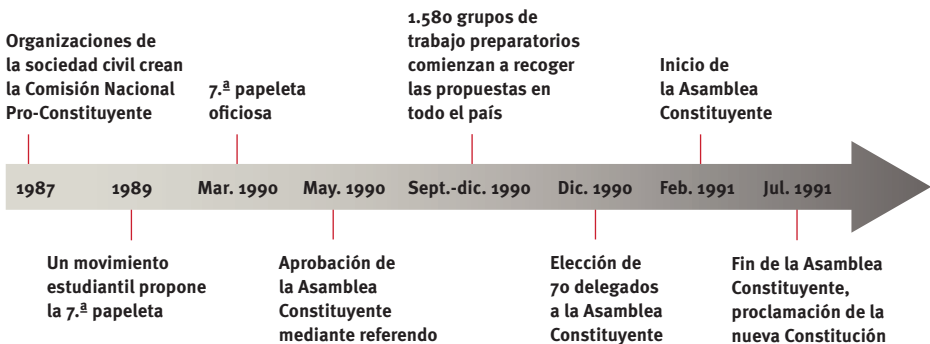
## Colombia

El conflicto armado interno con grupos guerrilleros y paramilitares, milicias urbanas y carteles de la droga, con el trasfondo de un sistema basado exclusivamente en dos partidos y una serie de asesinatos de candidatos a las elecciones presidenciales de 1990, fomentó una crisis de legitimidad a gran escala en la política colombiana. A raíz de un plebiscito oficioso, seguido de uno oficial vinculado a las elecciones presidenciales de 1990, el presidente César Gaviria convocó la Asamblea Constituyente en 1991. El objetivo de la Asamblea era resolver la crisis de legitimidad y detener los crecientes niveles de violencia mediante la creación de una constitución más incluyente y participativa.

Se trató de una iniciativa para gestionar la crisis a través de un cambio fundamental, y la participación en la Asamblea constituyó, por sí misma, un incentivo para que los diversos movimientos insurgentes participaran en un proceso de negociación con el Gobierno. La Asamblea Constituyente tuvo el ambicioso objetivo de reformar el contrato social en Colombia a fin de mitigar el conflicto. La inclusividad formal del contrato social colombiano de hecho se amplió considerablemente en la nueva Constitución, que no solo define múltiples mecanismos de participación, sino que también garantiza una serie de derechos y mecanismos para la inclusión de las minorías étnicas y religiosas del país, entre ellos los grupos indígenas cuyos representantes participaron en la Asamblea. Por otra parte, la brecha en la legitimidad fue considerable, debido a la ausencia de los principales grupos guerrilleros (FARC, ELN) y a la falta de voluntad de las élites políticas tradicionales.

El resultado fue ambivalente, debido a que, a pesar de que la nueva Constitución prevé mecanismos para aumentar la participación y proteger los derechos de las minorías, en la práctica las estructuras y patrones de poder tradicionales se fortalecieron en las elecciones de 1991, mientras que la persistencia de la guerra en curso limitó el efecto de las reformas políticas propuestas por la Constitución.

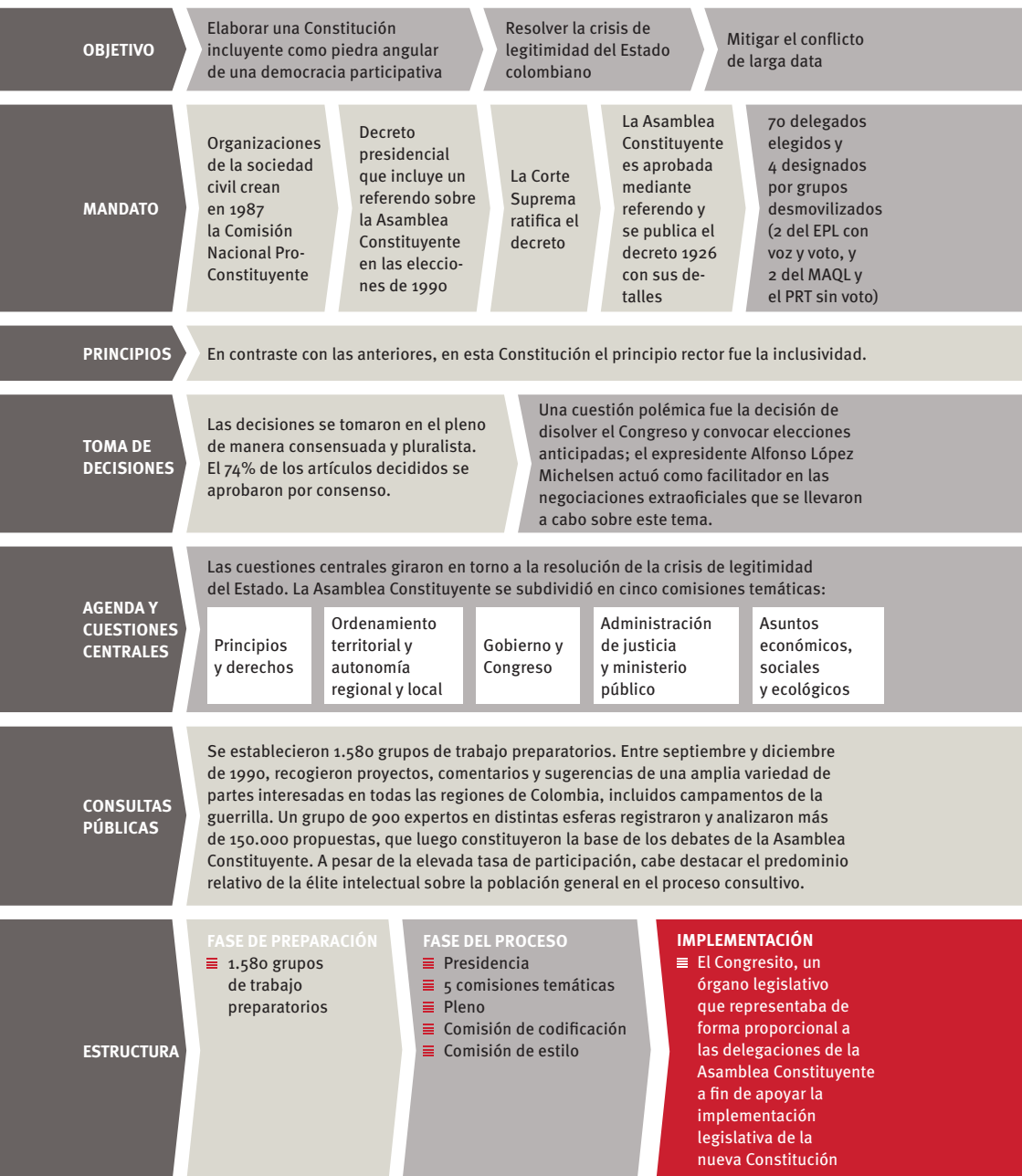
### La Asamblea Constituyente de Colombia 1991



## Asamblea Constituyente de Colombia 1991

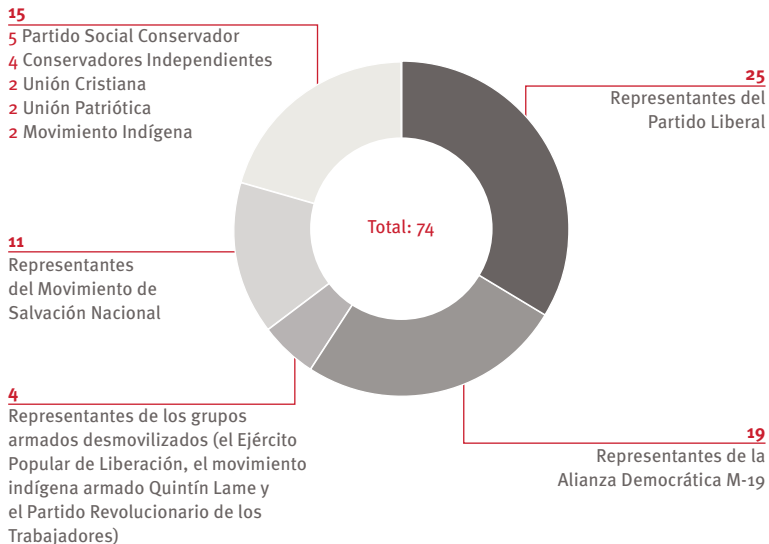
Duración	5 meses (del 5 de febrero al 4 de julio de 1991)
Objetivo	Elaborar una nueva constitución para Colombia más incluyente y participativa a fin de mitigar el conflicto.
Mandato	Propuesto por la iniciativa de la séptima papeleta en marzo de 1990 (así llamada porque se añadió una papeleta a las seis oficiales para el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los alcaldes, los concejos municipales y la consulta sobre el candidato presidencial del Partido Liberal) y ratificado en un referendo oficial que se llevó a cabo junto con las elecciones presidenciales de mayo de 1990.
Participación y criterios de selección	70 delegados de un espectro relativamente amplio de partidos políticos y movimientos sociales. La presidencia determinó los criterios de elegibilidad para presentarse a las elecciones a la Asamblea Constituyente, posteriormente impugnados por el Tribunal Supremo por ser excluyentes. La fase de preparación del proceso excluyó en gran parte a los movimientos extraparlamentarios que habían sido la fuerza impulsora de la iniciativa (como la Unión Patriótica), así como a los grupos paramilitares y guerrilleros que no habían llegado a una etapa «avanzada» en sus negociaciones con el Gobierno (como las FARC y el ELN). Con todo, a diferencia de estos, la UP se presentó a las elecciones a la Asamblea Constituyente y obtuvo dos escaños. Los grupos guerrilleros desmovilizados (EPL, PRT y Movimiento Armado Quintín Lame [MAQL]) nombraron a otros cuatro delegados para su representación en la Asamblea Constituyente.
Facilitación	Presidencia conjunta elegida por el pleno el primer día de la Asamblea Constituyente: Antonio Navarro Wolff (AD-M19), Álvaro Gómez Hurtado (MSN) y Horacio Serpa Uribe (Partido Liberal).
Apoyo internacional	<ul style="list-style-type: none"><li>En las conversaciones que condujeron a la Asamblea Constituyente no participaron Estados simpatizantes ni las Naciones Unidas; el proceso de paz no contó con garantes externos.</li><li>La comunidad internacional proporcionó apoyo financiero para la ampliación de las capacidades técnicas del Gobierno (la agencia presidencial, financiada por las Naciones Unidas, proporcionó apoyo técnico), el fortalecimiento del papel de la sociedad civil y la difusión de información sobre los debates de la Asamblea y la Constitución.</li></ul>
Resultados	El 4 de julio de 1991 se promulgó una nueva Constitución que aumentó la inclusividad formal del sistema político y añadió garantías para las comunidades culturales, étnicas y religiosas. El 5 de julio de 1991 la Asamblea Constituyente decidió, asimismo, disolver el Congreso y celebrar elecciones anticipadas el 27 de octubre (en las que no podrían participar los delegados de la Asamblea). A fin de apoyar la implementación legislativa de la nueva Constitución, se estableció la Comisión Especial (el Congreso), un órgano legislativo que representaba a los delegados de la Asamblea Constituyente.
Desafíos y lecciones aprendidas	Se critica al proceso por estar impulsado por la élite intelectual y movimientos urbanos reformistas relacionados con las estructuras de poder tradicionales. La escasa participación en la elección de los delegados puso en duda su legitimidad. Algunas estructuras de poder tradicionales se opusieron al proceso. La implementación planteó varias dificultades; los dos principales partidos encabezaron los resultados de las elecciones de 1991, en parte debido a la prohibición de que los delegados de la Asamblea se presentaran, y entre ellos se incluían las principales figuras de la mayoría de los partidos y movimientos más pequeños.

## Asamblea Constituyente de Colombia 1991





## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Iniciado por la sociedad civil.**

El proceso fue iniciado por la sociedad civil en una votación popular, la llamada «séptima papeleta», y ratificado por más de 5 millones de colombianos con ocasión del referendo de mayo.

**La inclusividad se convirtió en el principio rector.**

Numerosos colombianos consideraron que la participación de los sectores sociales tradicionalmente excluidos, entre ellos los grupos guerrilleros, era la vía ideal para lograr una mayor inclusividad política y que constituía una posible solución al prolongado conflicto armado.

**Exclusión de algunos de los actores clave.**

Aunque la Asamblea Constituyente tenía como objetivo una participación amplia, destacó la ausencia de algunos actores influyentes como las FARC y el ELN. Diversas figuras destacadas de los movimientos que habían sido la verdadera fuerza impulsora de la iniciativa —por ejemplo el movimiento estudiantil— se incorporaron a las listas de delegados de otros partidos, entre ellos, la Alianza Democrática M-19 (AD-M19). Algunos actores clave (y aquellos con poder de veto) como los carteles de la droga, las FARC y el ELN, así como importantes representantes de las élites políticas tradicionales optaron por no participar en la Asamblea o fueron excluidos por el Gobierno.

## Asamblea Constituyente de Colombia 1991

Objetivo: redactar un texto único que reemplazara la Constitución nacional, resolviera la crisis de legitimidad del Estado y mitigara, así, el prolongado conflicto

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMISIÓN NACIONAL PRO-CONSTITUYENTE

**Mandato:**

Preparar un referendo («7.ª papeleta»), en el marco de las elecciones de 1990, sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

**Composición:**

Representantes de los principales sindicatos y ONG, además de algunos líderes políticos que formaron un Comité Nacional de Unidad.

#### DIRIGIDA POR EL GOBIERNO

#### 1.580 GRUPOS DE TRABAJO PREPARATORIOS en todo el país

**Mandato:**

Recoger proyectos, comentarios y sugerencias y promover la participación en un debate público sobre la agenda presentada.

**Composición:**

Organizaciones y grupos sociales y políticos inclusivos, dirigidos por los municipios y apoyados por comités de expertos establecidos por la presidencia.

**Resultado:**

Más de 150.000 propuestas, que constituyeron la base de los debates de la Asamblea Constituyente.

#### AGENCIA PRESIDENCIAL financiada por las Naciones Unidas

Tareas durante la fase de preparación:

- Apoyo técnico
- Ayuda en la elaboración del proyecto gubernamental de constitución presentado a la Asamblea Constituyente

1.580



### FASE DEL PROCESO

#### PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Elegida oficialmente por el pleno el primer día de la Asamblea Constituyente

**Presidencia y composición:**

Copresidida por tres dirigentes políticos: Antonio Navarro Wolff (AD-M19), Álvaro Gómez Hurtado (MSN) y Horacio Serpa Uribe (Partido Liberal). Todos los demás movimientos representados obtuvieron al menos una presidencia o vicepresidencia en las comisiones de la Asamblea Constituyente

#### COMISIÓN DE CODIFICACIÓN

**Mandato:**

Compilar los 400 proyectos de artículos preparados por las comisiones y acordar una única propuesta en el primer debate del pleno

**Composición:**

Juristas de todos los grupos políticos elegidos por el pleno

**Apoyo técnico:**

Del Instituto Caro y Cuervo, una entidad colombiana

#### COMISIÓN DE ESTILO

**Mandato:** Revisión gramatical

Tareas durante la fase del proceso:

- Apoyo técnico
- Preparación de proyectos de ley para la aplicación de la Constitución

**PLENO****Mandato:**

Llegar a un acuerdo sobre los artículos propuestos redactados por las comisiones de trabajo

**Toma de decisiones:** Mayoría de los votos en dos sesiones

**Composición:**

70 participantes elegidos, a saber:

- 25 Partido Liberal
  - 19 Alianza Democrática M-19
  - 11 Movimiento de Salvación Nacional
  - 5 Partido Social Conservador
  - 4 Conservadores Independientes
  - 2 Unión Cristiana
  - 2 Unión Patriótica
  - 2 Movimiento Indígena
- así como 4 representantes designados del EPL, el MAQL y el PRT

**5 COMISIONES PERMANENTES**

**Mandato:** Preparar un análisis comparativo de todos los aportes y elaborar propuestas no vinculantes para el pleno

**Composición:** Integradas solo por miembros elegidos de la Asamblea Constituyente

1. Principios, derechos, obligaciones, garantías y libertades fundamentales
2. Ordenamiento territorial y autonomía regional y local
3. Reformas de la estructura del Estado, el Congreso, el Cuerpo de Policía, el régimen de estado de emergencia y las relaciones internacionales
4. Administración de justicia, principios de derecho penal y garantías procesales, función del Inspector General
5. Asuntos económicos, sociales, ecológicos y fiscales; servicios públicos



70



6 feb. 1991-4 jul. 1991

**IMPLEMENTACIÓN**

**Promulgación de la nueva Constitución por la Asamblea Constituyente el 4 de julio de 1991**

- ≡ Establecimiento de la Comisión Especial (el Congressito), un órgano legislativo especial que representaba de forma proporcional a los delegados de la Asamblea Constituyente para apoyar la implementación legislativa de las disposiciones de la nueva Constitución.
- ≡ Disolución del Congreso el 5 de julio de 1991 y nuevas elecciones el 27 de octubre de 1991
- ≡ Aunque las élites tradicionales consiguieron mantenerse en el poder y controlar así la implementación de la Constitución, esta logró aumentar la inclusividad formal en el ámbito político y proporcionó una serie de derechos y garantías especiales a las minorías étnicas.

**Tareas durante la implementación:**

- Promoción pública de la Constitución, principalmente ante la comunidad jurídica y las agencias públicas
- Difusión entre un público más amplio solo mediante iniciativas a corto plazo



4 jul. 1991

## Etiopía

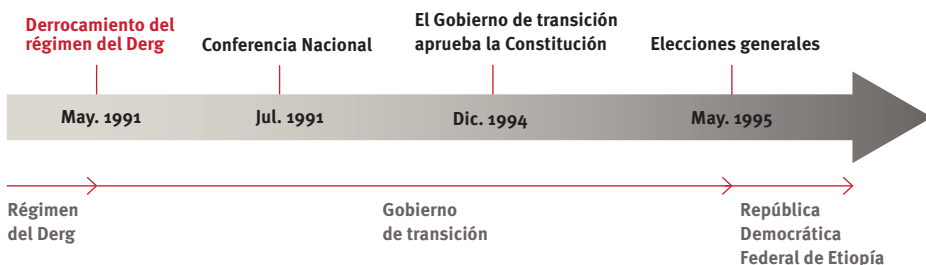
En un intento de poner fin a la guerra civil etíope (1974-1991), los Estados Unidos invitaron a los movimientos políticos armados más poderosos, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope, el Frente Popular de Liberación de Eritrea, el Frente de Liberación Oromo y el Gobierno en funciones a una conferencia que tendría lugar en Londres el 27 de mayo de 1991. La reunión quedó interrumpida, ya que el 28 de mayo por la noche las tropas del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope entraron en Addis Abeba y derrocaron el régimen de Mengistu (el Derg). El mismo día, los líderes del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope, el Frente Popular de Liberación de Eritrea y el Frente de Liberación Oromo manifestaron en una declaración conjunta su voluntad de celebrar otra conferencia a más tardar el 1 de julio de 1991.

La Convención de Nacionalidades para la Paz y la Democracia (Conferencia Nacional) se reunió del 1 al 5 de julio de 1991. Adoptó la Carta del Período de Transición, que proporcionó el marco jurídico para la reconstrucción del Estado y la transferencia del poder estatal con un criterio regional y étnico («federalismo étnico»), incluidas disposiciones relativas al establecimiento de un gobierno de transición y directrices para la redacción de una nueva constitución. La Conferencia inauguró en el país un período de transición de cuatro años, que concluyó con elecciones generales en mayo de 1995.

Por tanto, la Conferencia Nacional, la primera de África Oriental y una de las pocas iniciadas por actores armados no estatales, constituyó un importante foro en el que las principales partes interesadas se reunieron y reconocieron los desafíos fundamentales de la transición del Estado etíope, aunque no fue capaz de resolverlos.

### Período de transición de Etiopía, de mayo de 1991 a mayo de 1995

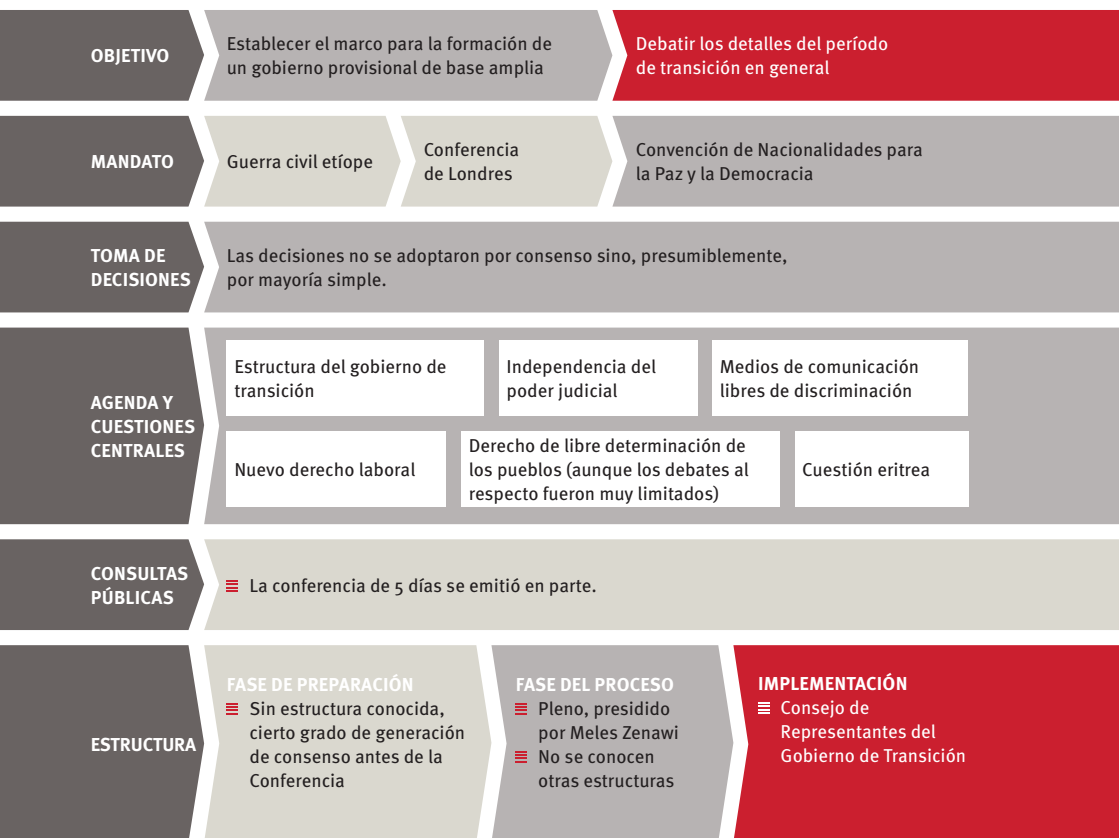
#### Conferencia de Londres



## Convención de Nacionalidades para la Paz y la Democracia (Conferencia Nacional)

Duración	5 días (del 1 al 5 de julio de 1991)
Objetivo	Debatir los detalles del período de transición en general y la formación de un Gobierno provisional de base amplia en particular.
Mandato	Tras la caída del régimen del Derg el 28 de mayo de 1991, los líderes del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópe, el Frente Popular de Liberación de Eritrea y el Frente de Liberación Oromo acordaron convocar una conferencia de seguimiento en julio.
Participación y criterios de selección	En la Conferencia participaron alrededor de 500 delegados de 27 movimientos políticos (casi todos ellos basados en etnias o nacionalidades) y la sociedad civil. Se hizo un anuncio público con anterioridad a la Conferencia. La información relativa a la selección de los participantes difiere: mientras que algunos afirman que se permitió participar a todos los grupos de Etiopía, con excepción de la Coalición de Fuerzas Democráticas de Etiopía, otros argumentan que la selección de los delegados se realizó de manera aleatoria y que estuvo a cargo del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópe. La única organización eritrea presente, con condición de observador, fue el Frente Popular de Liberación de Eritrea.
Facilitación	Meles Zenawi, presidente del Frente de Liberación Popular de Tigray (parte del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópe) presidió la Conferencia.
Apoyo internacional	Asistieron como observadores representantes de 15 entidades, entre ellas los Estados Unidos, la Organización de la Unidad Africana y la Unión Soviética.
Resultados	La Conferencia adoptó la Carta del Período de Transición, en la que se estableció el marco jurídico para la reconstrucción del Estado y la transferencia del poder estatal con un criterio regional y étnico.
Desafíos y lecciones aprendidas	La Conferencia Nacional fue un proceso inherentemente etiópe, pero no logró debatir los temas de una manera incluyente. La victoria militar permitió que el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópe y el Frente de Liberación Oromo dominaran la Conferencia y el proceso de transición.

## Convención de Nacionalidades para la Paz y la Democracia (Conferencia Nacional) 1991



### NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

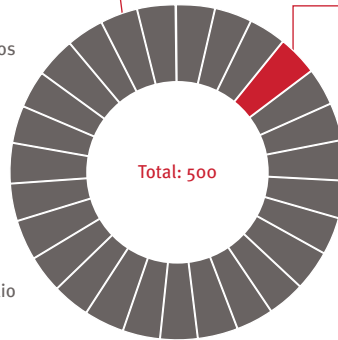
Se excluyó de la Conferencia a los movimientos que no se habían opuesto al régimen del Derg.

27

Representantes de 27 movimientos políticos diferentes, casi todos ellos basados en etnias o nacionalidades

Representes de la sociedad civil, entre ellos de la Universidad de Addis Abeba

Grupos políticos que habían retornado del exilio



1

Frente Popular de Liberación de Eritrea: única organización eritrea presente. Condición de observador.

### CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

#### Alto grado de apropiación local.

Si bien recibió algún apoyo de los Estados Unidos, la iniciación y la administración de la Conferencia estuvieron a cargo de los dos principales actores político-militares etíopes.

#### Medidas integrales de generación de consenso.

El amplio proceso preparatorio para generar consenso entre los principales actores político-militares antes del inicio de la Conferencia permitió la redacción de un primer borrador sustancial de la constitución.

#### Proceso iniciado por movimientos políticos armados.

La Convención de Nacionalidades para la Paz y la Democracia, anunciada por el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope, el Frente Popular de Liberación de Eritrea y el Frente de Liberación Oromo al día siguiente del derrocamiento del régimen del Derg, es uno de los pocos procesos iniciados por una coalición (victoriosa) de movimientos políticos armados.

## Convención de Nacionalidades para la Paz y la Democracia de Etiopía (Conferencia Nacional) 1991

Objetivo: debatir los detalles del período de transición en general y la formación de un Gobierno provisional de base amplia en particular

### FASE DE PREPARACIÓN

#### CONFERENCIA DE LONDRES:

##### Mandato:

- ≡ Fin de la guerra civil etíope (1974-1991)
- ≡ Convocada por los Estados Unidos

La conferencia finalmente quedó interrumpida, debido a que la noche posterior a su inicio los movimientos políticos armados derrocaron el Gobierno del Derg.

En paralelo a la conferencia, los líderes del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope, el Frente Popular de Liberación de Eritrea y el Frente de Liberación Oromo acordaron convocar otra conferencia en julio.

#### GENERACIÓN DE CONSENSO ANTES DE LA CONFERENCIA:

Durante el período comprendido entre la Conferencia de Londres de mayo y la Conferencia Nacional, celebrada en julio, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope, el Frente Popular de Liberación de Eritrea y el Frente de Liberación Oromo prepararon la Carta del Período de Transición.

Una vez acordado el proyecto, se debatió con la mayoría de las organizaciones que tomarían parte en la Conferencia (pero no todas).



27 may.-1 jul. 1991



## FASE DEL PROCESO

**CONVENCIÓN DE NACIONALIDADES PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA****Mandato:**

Debatir sobre el período de transición, en especial la formación de un gobierno de transición

**Presidencia:** Meles Zenawi, presidente del Frente de Liberación Popular de Tigray (parte del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope)

**Composición:**

Alrededor de 500 representantes de 27 movimientos políticos, la sociedad civil y grupos políticos que habían retornado del exilio. La única organización eritrea presente (con condición de observadora) fue el Frente Popular de Liberación de Eritrea. Se excluyó de la Conferencia a los movimientos que no se habían opuesto al régimen del Derg.



500

1-5 jul. 1991

## IMPLEMENTACIÓN

**ESTABLECIMIENTO DE UN CONSEJO DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DE TRANSICIÓN****Mandato:**

- ≡ Gestionar el proceso de transición de dos años que culminaría en elecciones nacionales
- ≡ Elegir un nuevo presidente
- ≡ Redactar una nueva constitución
- ≡ Adopción de la **Carta del Período de Transición**, que estableció el marco jurídico para la reconstrucción del Estado y la transferencia del poder estatal con un criterio regional y étnico («federalismo étnico»).
- ≡ Meles Zenawi resulta elegido jefe de Estado de la transición.
- ≡ Compromiso con los derechos democráticos, los derechos humanos fundamentales y una política exterior basada en la no injerencia.
- ≡ Establecimiento de consejos regionales y locales.
- ≡ Acuerdo sobre la **introducción de la libre determinación** de los pueblos en la Constitución y sobre el derecho del pueblo eritreo a celebrar, al cabo de dos años, un referendo con supervisión internacional.



5 jul. 1991

## Guatemala

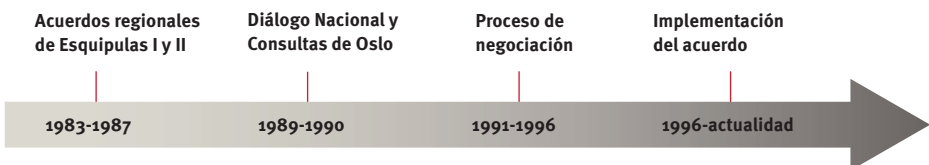
Con el trasfondo de la crisis centroamericana en la década de 1980, los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se reunieron para concluir los acuerdos denominados Esquipulas I y II. En estas declaraciones de voluntad política efectuadas en el más alto nivel se exigieron seguridad regional y cooperación económica, así como negociación y diálogo internos en los países afectados por conflictos.

En septiembre de 1987, el Gobierno de Guatemala creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) para asegurar la implementación del acuerdo de Esquipulas II. En octubre, el Gobierno por primera vez mantuvo conversaciones con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Madrid. No obstante, la reunión no resultó fructífera y, en un intento de resolver el estancamiento de las conversaciones y cumplir con esta exigencia en particular del acuerdo de Esquipulas, la CNR convocó en 1989 el Gran Diálogo Nacional, que quedó inconcluso por motivos de seguridad.

En un nuevo intento, la CNR y la URNG firmaron, en marzo de 1990, el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, también conocido como el Acuerdo de Oslo. Se basó en el supuesto de que los problemas de la nación debían resolverse por medios políticos y a través de la reconciliación y el fortalecimiento de una democracia funcional y participativa. Posteriormente, la CNR organizó el diálogo entre la URNG y representantes de distintos sectores en las Consultas de Oslo.

El proceso facilitó un espacio de participación pública y permitió alcanzar un consenso sobre la necesidad de celebrar diálogos de paz oficiales y canalizar el apoyo político y social de diferentes sectores nacionales, lo que allanó el camino para convenir una solución negociada. Durante el diálogo nacional, la sociedad civil guatemalteca (especialmente la Iglesia) desempeñó un papel activo; así, se integró en el proceso de paz a una parte de la sociedad marginada y fuertemente debilitada durante decenios de guerra civil. Esta característica también marcó la pauta de las negociaciones posteriores, que lograron poner fin a la guerra.

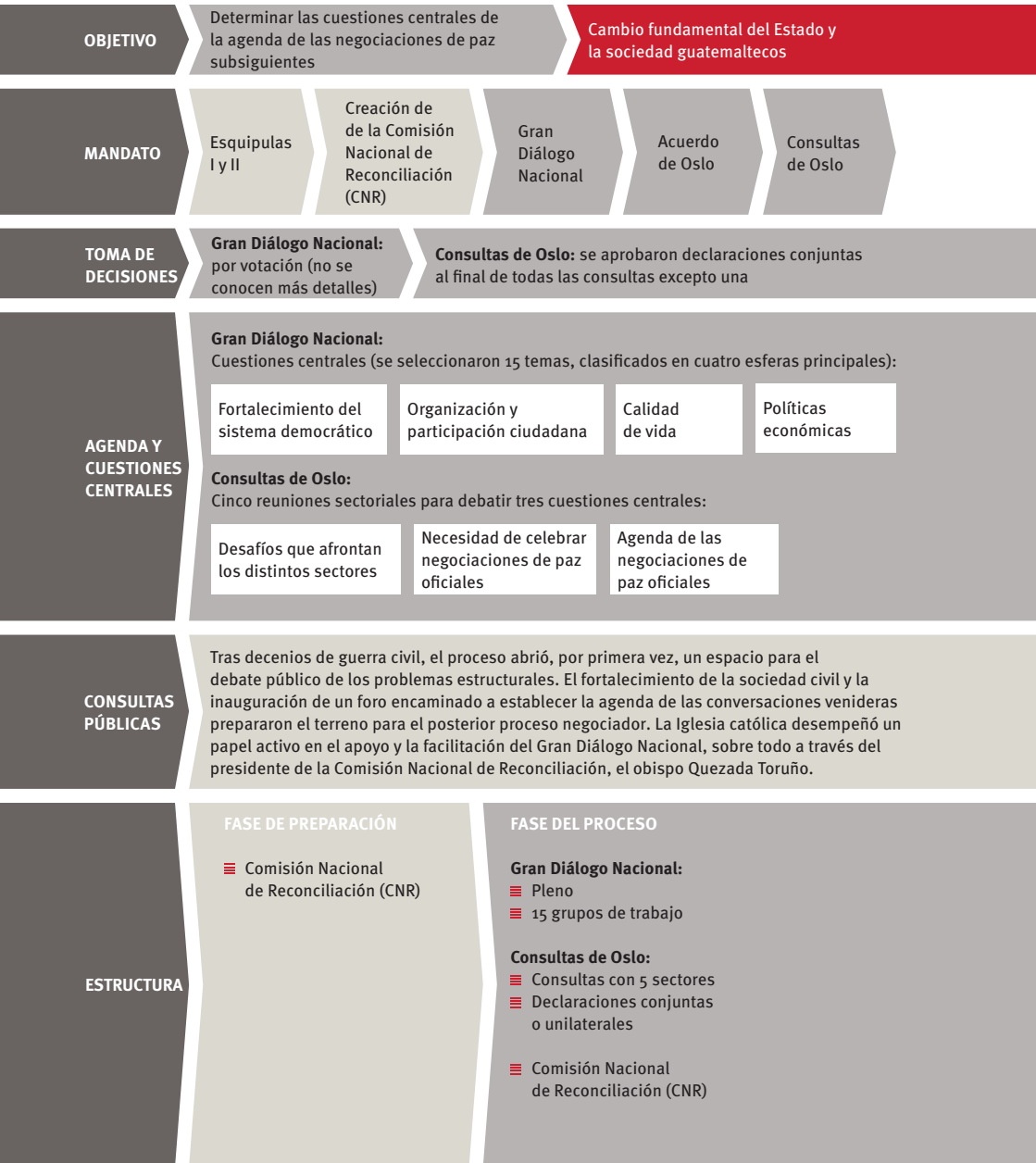
### El proceso de paz en Guatemala: acuerdos regionales y nacionales



## Gran Diálogo Nacional y Consultas de Oslo

Duración	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ <b>Gran Diálogo Nacional:</b> 9 meses (de febrero a octubre de 1989)</li> <li>≡ <b>Consultas de Oslo:</b> 8 meses (de marzo a octubre de 1990)</li> </ul>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Estimular el apoyo a las negociaciones de paz subsiguientes y acordar las cuestiones centrales que se tratarían en ellas y los puntos de la agenda</li> <li>≡ Transformar la nación guatemalteca mediante la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales</li> </ul>
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ <b>Gran Diálogo Nacional:</b> Derivado del acuerdo regional de Esquipulas II</li> <li>≡ <b>Consultas de Oslo:</b> «Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos», conocido también como el Acuerdo de Oslo (entre la CNR y el grupo rebelde URNG)</li> </ul>
Participación y criterios de selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ <b>Gran Diálogo Nacional:</b> 84 participantes en representación de 47 organizaciones</li> <li>≡ <b>Consultas de Oslo:</b> 5 sectores (partidos políticos, sector empresarial, sindicatos y ámbito académico, cooperativas, organizaciones religiosas, etc.)</li> </ul>
Facilitación	<p>El acuerdo de Esquipulas II otorgó a la Comisión Nacional de Reconciliación el mandato de facilitar y asegurar el mantenimiento de las actividades en favor de la paz, principalmente a través de sus buenos oficios y de su presidente, el obispo católico monseñor Rodolfo Quezada Toruño.</p>
Apoyo internacional	<p>El proceso no recibió asistencia de partes interesadas internacionales. Durante las Consultas de Oslo, se solicitó a las Naciones Unidas que actuaran como observadoras y garantes.</p>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Gran Diálogo Nacional: el Gran Diálogo Nacional quedó inconcluso por motivos de seguridad, pero logró iniciar las conversaciones sobre las causas de fondo del conflicto, facilitó un espacio de participación pública y allanó el camino para las Consultas de Oslo.</li> <li>≡ <b>Consultas de Oslo:</b> crearon un consenso sobre la necesidad de mantener negociaciones de paz oficiales y aportaron sustanciales contribuciones temáticas, a saber:             <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Acuerdo de El Escorial entre diez partidos políticos y la URNG</li> <li>≡ Declaraciones unilaterales entre el sector empresarial y la URNG</li> <li>≡ Declaración de Quito entre representantes eclesiaísticos y la URNG</li> <li>≡ Declaración de Metepec entre el sector sindical y popular y la URNG</li> <li>≡ Declaración de Atlixco emitida por representantes del sector académico, cooperativas, pobladores y la URNG</li> </ul> </li> </ul>
Desafíos y lecciones aprendidas	<p>No todos los sectores y principales interesados formaron parte del proceso o desempeñaron un papel constructivo durante su transcurso. En particular, las asociaciones de grandes empresas y terratenientes, el Ejército y varios partidos de derecha boicotearon el Gran Diálogo Nacional. No participaron organizaciones mayas ni de mujeres.</p>

# Gran Diálogo Nacional de Guatemala y Consultas de Oslo 1989-1990

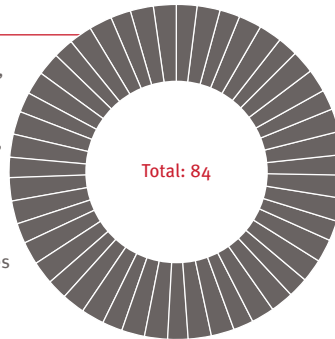


## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

### Gran Diálogo Nacional:

47

Representantes de organizaciones: Gobierno, partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones religiosas, organizaciones de refugiados, cooperativas, sindicatos, comisión de derechos humanos, sociaciones de estudiantes y dueños de pequeñas empresas



0

Cabe destacar la ausencia de organizaciones de mujeres e indígenas, asociaciones de grandes empresas, algunos partidos conservadores, el Ejército y los grupos guerrilleros (principales actores del conflicto). Se negó el acceso a la URNG salvo que entregaran las armas.

**Consultas de Oslo:** las consultas de Oslo consistieron en cinco reuniones entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y representantes de diferentes sectores, entre ellos partidos políticos; los sectores empresarial, sindical, académico y cooperativo; organizaciones religiosas, y pobladores. Los encuentros estuvieron presididos por la Comisión Nacional de Reconciliación. El número de participantes y la composición de las reuniones varió en función de los sectores.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

### Alto grado de apropiación nacional.

El Gran Diálogo Nacional y las Consultas de Oslo fueron procesos dirigidos por el país; la participación externa fue mínima, dado que durante las Consultas de Oslo las Naciones Unidas solo actuaron en calidad de observadoras.

### Espacio incluyente en un sistema autoritario.

El Gran Diálogo Nacional y las Consultas de Oslo facilitaron a una variedad razonable de actores un espacio para debatir las causas de fondo del conflicto armado y otras cuestiones clave de interés nacional, lo que hasta entonces había sido impensable. Ambos encuentros crearon una base favorable para las negociaciones que siguieron, ya que sus debates y resultados tuvieron una gran influencia en los puntos de la agenda posterior.

### El diálogo nacional como instrumento preparatorio.

La experiencia guatemalteca de diálogo nacional es de especial interés, ya que este se celebró con miras a preparar el terreno para un proceso de negociación oficial (1991-1996) que dio como resultado el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Así, los resultados del diálogo determinaron, en cierta medida, las negociaciones, y no a la inversa.

## Gran Diálogo Nacional de Guatemala y Consultas de Oslo 1989-1990

Objetivo: determinar las cuestiones centrales de la agenda de las negociaciones de paz subsiguientes e impulsar un cambio fundamental en el Estado y la sociedad guatemaltecos

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMISIÓN NACIONAL DE RECONCILIACIÓN (CNR)

##### Tareas:

- ▬ Garantizar la implementación del acuerdo de Esquipulas II
- ▬ Facilitar y asegurar el mantenimiento de las actividades en favor de la paz
- ▬ Ejercer una función de buenos oficios
- ▬ Presidir el pleno y las Consultas de Oslo

**Presidencia:** Rodolfo Quezada Toruño

##### Composición:

2 delegados del Gobierno, incluido el Vicepresidente; 2 representantes de los 11 partidos políticos legales, incluido el futuro presidente Jorge Serrano; 2 ciudadanos prominentes; y el obispo Rodolfo Quezada Toruño, miembro de la Conferencia Episcopal de Guatemala

7



Sept. 1987

### FASE DEL PROCESO

#### GRAN DIÁLOGO NACIONAL

##### PLENO

##### Mandato:

- ▬ Establecer las comisiones de trabajo en la sesión plenaria de apertura
- ▬ Estaba prevista una sesión plenaria de clausura, pero no pudo celebrarse por motivos de seguridad

**Presidencia:** obispo Rodolfo Quezada Toruño  
**Toma de decisiones:** por votación

##### Composición:

84 representantes de 47 organizaciones: Gobierno, partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones religiosas, organizaciones de refugiados, cooperativas, sindicatos, comisión de derechos humanos, asociaciones de estudiantes y pequeñas empresas

integra

#### REUNIONES PRIVADAS

Entre el presidente de la CNR, monseñor Quezada Toruño, y figuras influyentes a fin de mitigar los problemas de seguridad

integran

remiten propuestas por escrito

#### 15 COMISIONES DE TRABAJO

**Mandato:** debatir los 15 temas seleccionados, correspondientes a las 4 esferas principales:

- ▬ Fortalecimiento del sistema democrático
- ▬ Organización y participación ciudadana
- ▬ Calidad de vida
- ▬ Políticas económicas

84



Feb.-oct. 1989

### CONSULTAS DE OSLO

#### Mandato:

- ≡ Discutir los desafíos que afrontan los distintos sectores sociales
- ≡ Examinar la necesidad de celebrar negociaciones de paz oficiales y el contenido de su agenda

#### Presididas por la CNR

#### Toma de decisiones:

- ≡ Aprobación de declaraciones conjuntas tras cada reunión (excepto una)

#### Composición:

5 reuniones de la URNG con representantes de diferentes sectores, entre ellos los partidos políticos, el sector empresarial, la Iglesia, los sindicatos, el sector académico, las cooperativas, pobladores, etc.



5

## IMPLEMENTACIÓN

### Gran Diálogo Nacional

El Gran Diálogo Nacional quedó inconcluso por motivos de seguridad.

#### Principales logros:

- ≡ Discusión de las causas de fondo del conflicto
- ≡ Apertura de un espacio de participación pública
- ≡ Preparación del camino para las Consultas de Oslo

### CONSULTAS DE OSLO

- ≡ Se alcanzó un consenso sobre la necesidad de celebrar negociaciones de paz oficiales
- ≡ Aportes temáticos sustanciales sobre el contenido de la agenda, que fundamentaron el proceso de negociación de la paz

### Las 5 reuniones de las Consultas de Oslo tuvieron como resultado los acuerdos siguientes:

- ≡ Acuerdo de El Escorial: consulta entre 10 partidos políticos y la URNG (España, 1 de junio de 1990)
- ≡ Declaraciones unilaterales: consulta entre el sector empresarial y la URNG (Canadá, 1 de septiembre de 1990)
- ≡ Declaración de Quito: consulta entre representantes eclesiásticos y la URNG (Ecuador, 26 de septiembre de 1990)
- ≡ Declaración de Metepec: consultas entre los sindicatos, el sector popular y la URNG (México, 25 de octubre de 1990)
- ≡ Declaración de Atlixco: consulta entre académicos, cooperativistas, pobladores y la URNG (México, 28 de octubre de 1990)



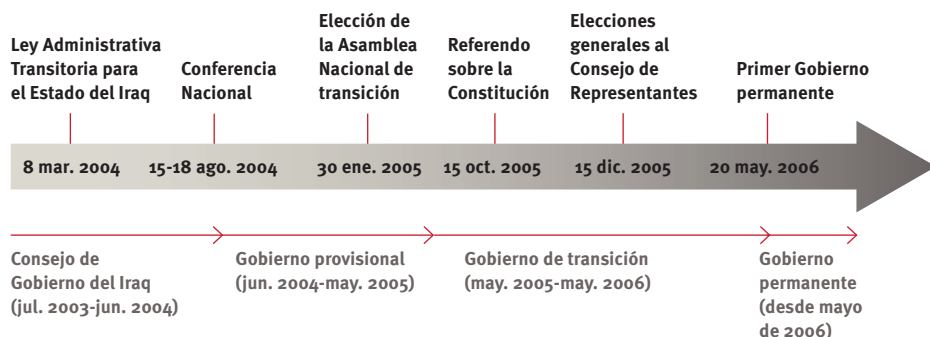
## Iraq

La Conferencia Nacional del Iraq formó parte del marco de transición establecido tras la invasión estadounidense del país por el Consejo de Gobierno del Iraq, designado por los Estados Unidos, y la Autoridad Provisional de la Coalición. La Conferencia dimanó de la Ley Administrativa Transitoria para el Estado del Iraq, que fue cuestionada por una serie de actores y no representaba un amplio acuerdo político.

La Conferencia Nacional recibió el mandato de establecer el Consejo Nacional Provisional, un órgano de supervisión no legislativo del Gobierno provisional con un mandato limitado. Otro de sus objetivos fue iniciar un proceso de diálogo nacional y generar consenso nacional. Mientras que el primer objetivo estaba dirigido sobre todo a la gestión de la crisis, el segundo se orientaba hacia un cambio fundamental.

Si bien la Conferencia logró establecer el Consejo Nacional, no amplió la participación política en su seno ni generó consenso nacional, debido a la falta de concienciación de la ciudadanía y de un acuerdo político sobre la Ley Administrativa Transitoria, lo que dio como resultado directo la exclusión de los principales interesados nacionales. Esta situación condujo a la marginación política de la Conferencia Nacional y a su consecuente inutilidad en la práctica.

### El Proceso Constituyente Iraquí, marzo de 2004-mayo de 2006





## Conferencia Nacional

Duración	4 días (del 15 al 18 de agosto de 2004)
Objetivo	Establecer el Consejo Nacional Provisional como órgano de supervisión del Gobierno provisional y generar consenso nacional.
Mandato	Recibió su mandato de la Ley Administrativa Transitoria establecida por el Consejo de Gobierno del Iraq, designado por los Estados Unidos tras su invasión del país.
Participación y criterios de selección	<p>1.200-1.500 delegados. Entre los participantes se contaron representantes de los partidos políticos iraquíes, las regiones, grupos de mujeres, otras organizaciones de la sociedad civil y universidades, así como las principales tribus, grupos étnicos y doctrinas religiosas del país, como los suníes, los chiíes, los kurdos y los cristianos.</p> <p>Los Comités Provinciales de Supervisión eligieron a aproximadamente la mitad de los participantes. En cada una de las 18 regiones del Iraq, los Comités examinaron las postulaciones y los nombramientos y remitieron los nombres de los delegados a la Alta Comisión Preparatoria. El proceso preparatorio de selección provincial fue frecuentemente tachado de defectuoso. Otros delegados fueron nombrados directamente por miembros de la Alta Comisión Preparatoria. En las etapas finales de la planificación, los representantes de las Naciones Unidas que asistían a los iraquíes solicitaron que se ampliara el número de participantes por encima de los 1.000 delegados previstos originalmente, con miras a reforzar la representación de las minorías y otros grupos infrarrepresentados.</p>
Facilitación	Fuad Massum presidió la Alta Comisión Preparatoria y posteriormente el pleno de la Conferencia Nacional.
Apoyo internacional	Importante participación de actores internacionales. Representantes de los Estados Unidos asistieron como observadores, y funcionarios estadounidenses proporcionaron ayuda en materia de seguridad, alojamiento y logística. Los Estados Unidos influyeron marcadamente en el proceso, al designar a los miembros del Consejo de Gobierno del Iraq, que después conformó y dominó por completo el proceso (a través de la Ley Administrativa Transitoria, la Alta Comisión Preparatoria y el procedimiento de selección de los integrantes de la Conferencia Nacional). Las Naciones Unidas brindaron asistencia durante la fase de planificación y del proceso.
Resultados	La Conferencia estableció el Consejo Nacional Provisional, un órgano que se ocupó de supervisar al Gobierno provisional iraquí desde agosto de 2004 a enero de 2005. En general, fue considerado un mero acto de cosmética dirigido a legitimar las disposiciones transicionales preexistentes.
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ La totalidad del proceso adoleció de falta de apropiación, inclusividad y legitimidad, y estuvo encabezado, en gran medida, por las élites (y, hasta cierto punto, se lo consideró impulsado por intereses foráneos).</li> <li>≡ La ausencia de acuerdo sobre los principios fundamentales en la fase de preparación (profundo desacuerdo sobre la presencia de tropas extranjeras y el nombramiento del Gobierno provisional) finalmente provocó que la Conferencia no lograra generar un consenso nacional.</li> </ul>

## Conferencia Nacional del Iraq 2004

### OBJETIVO

Establecer el Consejo Nacional Provisional como órgano de supervisión del Gobierno provisional

Generar consenso nacional tras la invasión del Iraq encabezada por los Estados Unidos y el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein

### MANDATO

Consejo de Gobierno del Iraq, nombrado por los Estados Unidos

Ley Administrativa Transitoria

La Conferencia Nacional debe establecer el Consejo Nacional Provisional (órgano de supervisión del Gobierno provisional)

### TOMA DE DECISIONES

Inicialmente, la toma de decisiones sobre el Consejo Nacional Provisional se proyectó como un sistema de dos listas cerradas en el que la lista ganadora ocuparía todos los escaños del Consejo. La elección tendría lugar el último día de la Conferencia. No obstante, finalmente solo se presentó una lista (cuya composición no era transparente), que se aprobó por mayoría simple.

### AGENDA Y CUESTIONES CENTRALES

A mediados de agosto, la presidencia de la Conferencia y la Alta Comisión Preparatoria decidieron una agenda que incluía los temas siguientes:

Seguridad

Iniciativas de reconstrucción

Derechos humanos y justicia transicional

Proceso político

### CONSULTAS PÚBLICAS

- ≡ Antes de la Conferencia o durante su transcurso casi no se consultó a la ciudadanía.
- ≡ La información pública inicial durante el proceso preparatorio se limitó a carteles y anuncios televisivos sobre la celebración de una conferencia nacional a finales de julio. Cuando el 29 de julio la presidencia pospuso la Conferencia dos semanas, de acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas, estas financiaron una campaña de información pública que incluyó informes diarios en periódicos y mesas redondas.
- ≡ Debido a la falta de información pública, las posibilidades de participar en el proceso de la sociedad civil y los grupos de la oposición fueron escasas. El mandato y la agenda de la Conferencia prácticamente no se debatieron de manera pública y, cuando esta finalizó, los grupos de la oposición y la sociedad civil se sintieron marginados.

### ESTRUCTURA

#### FASE DE PREPARACIÓN

- ≡ Alta Comisión Preparatoria
- ≡ 18 Comités Provinciales de Supervisión
- ≡ 18 reuniones provinciales

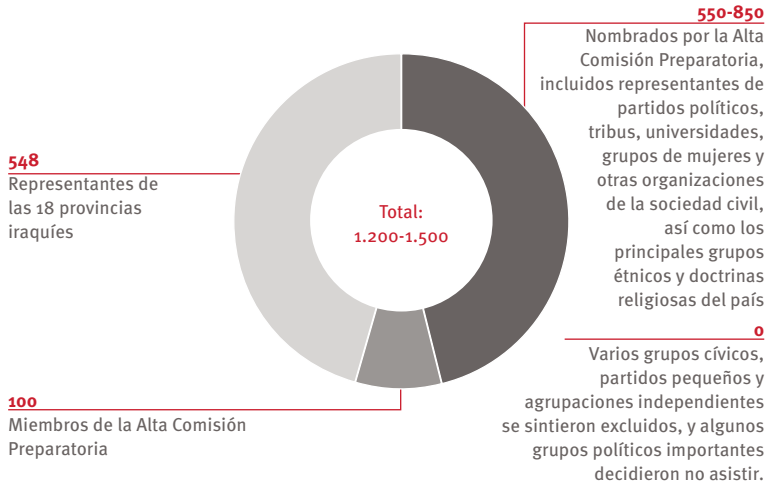
#### FASE DEL PROCESO

- ≡ Pleno
- ≡ 4 grupos de trabajo

#### IMPLEMENTACIÓN

- ≡ Consejo Nacional Provisional

## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Falta de concienciación de la ciudadanía.**

La Alta Comisión Preparatoria no contaba con una oficina de prensa y la información pública inicial se limitó a carteles y anuncios televisivos sobre la celebración de la Conferencia Nacional. Solo se tomaron medidas serias para informar y educar a la ciudadanía después de que la conferencia se pospusiera dos semanas. Aun así, los elementos esenciales no llegaron a debatirse públicamente, y extensos sectores de la sociedad iraquí sintieron que no se les había informado adecuadamente durante el proceso.

**Falta de transparencia.**

Ni la preparación de la Conferencia ni la selección de los participantes, la información pública o la toma de decisiones durante su celebración tuvieron la transparencia necesaria para que transmitiera credibilidad.

**Percepción elevada de que el proceso fue impulsado por las élites y por intereses foráneos.**

Según Marina Ottaway, de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, «no es un proceso en el que participe la población iraquí en su conjunto. Es un pequeño grupo de personas elegidas a dedo que se reúnen para elegir a dedo a un grupo aun más pequeño». Además, los Estados Unidos dirigieron firmemente el proceso mediante el nombramiento de los miembros del Consejo de Gobierno del Iraq, que después conformó y dominó por completo el proceso.

## Conferencia Nacional del Iraq 2004

Objetivo: establecer el Consejo Nacional e iniciar un proceso de diálogo nacional (no recibió el mandato de debatir el marco de transición)

### FASE DE PREPARACIÓN

#### Alta Comisión Preparatoria

**Mandato:**

Decidir la composición, la agenda y el reglamento

**Presidencia:** Fuad Massum

**Composición:**

100 miembros nombrados por el Gobierno provisional (sin criterios claros a disposición del público); dominada por los principales partidos políticos que integraban el Gobierno provisional

#### 18 COMITÉS PROVINCIALES DE SUPERVISIÓN

Organismos designados por la Alta Comisión Preparatoria en cada una de las 18 provincias

**Mandato:**

Seleccionar a los participantes de las reuniones provinciales

**Composición de cada comité:**

7 miembros, incluidos 3 de la Alta Comisión Preparatoria (1 por provincia), 2 magistrados, 2 miembros del consejo provincial; presididos por el magistrado con mayor rango

#### 18 REUNIONES PROVINCIALES

**Mandato:**

Elegir a los delegados provinciales a la Conferencia.

**Composición:**

Un número 20 veces superior al de las personas que se elegirían; los interesados en participar presentaban una solicitud

Los comités solo disponían de entre 3 y 4 días para informar al público, recibir las postulaciones, deliberar y elegir a los participantes; no contaban con personal de apoyo y la Alta Comisión Preparatoria no les había proporcionado instrucciones claras acerca de la selección. Por tanto, algunas reuniones provinciales fueron objeto de grandes controversias.



100



18



1.200-1.500



8 mar.-14 ago. 2004

## FASE DEL PROCESO

## PLENO

**Mandato:**

Elegir a 81 de los 100 miembros del Consejo Nacional Provisional (los 19 restantes eran antiguos miembros del Consejo de Gobierno del Iraq a los que no se les otorgó ningún cargo en el Gobierno provisional).

**Presidencia:** Fuad Massum (expresidente de la Alta Comisión Preparatoria)

**Toma de decisiones sobre el Consejo Nacional Provisional:** Se presentó una lista de nombres (cuya composición no era transparente), que se aprobó por mayoría simple.

**Composición:**

1.200-1.500 participantes;  
548 participantes seleccionados mediante un proceso provincial de elección indirecta por grupos designados, diseñado por la Alta Comisión Preparatoria;  
los miembros restantes fueron nombrados por la Alta Comisión Preparatoria;  
los miembros de la Alta Comisión Preparatoria automáticamente obtenían un escaño.

## 4 GRUPOS DE TRABAJO

**Mandato:** debatir los proyectos y formular recomendaciones

Seguridad

Iniciativas de  
reconstrucciónDerechos  
humanos  
y justicia  
transicionalProceso  
político

15-18 ago. 2004

## IMPLEMENTACIÓN

CONSEJO NACIONAL  
PROVISIONAL

**Mandato:** supervisar la labor del Gobierno provisional hasta las elecciones parlamentarias

**Presidente:** Fuad Massum

**Composición:** 100 miembros; 81 electos y 19 integrantes del Consejo de Gobierno seleccionados previamente

La Conferencia no logró generar consenso sobre el proceso de transición.



100



1 sept. 2004

## Jordania

Inspirados por las protestas en Túnez, Egipto y otros países árabes, a principios de 2011 los jordanos salieron a la calle para exigir reformas políticas, como la disolución del Parlamento, una nueva ley electoral que garantizara una representación más justa de las distintas partes de la sociedad o el retorno a la Constitución de 1952, en la que el poder del Rey era mucho más limitado. Además de los nuevos movimientos juveniles, como Al-Hirak, Jordania experimentó el surgimiento de diferentes formas de protesta, como las sentadas, nuevos foros en línea y fuera de línea y las campañas estudiantiles.

En respuesta a la diversidad de las protestas, el rey Abdullah II encomendó al Comité de Diálogo Nacional que formulara recomendaciones para una reforma política en Jordania y alcanzara un consenso político a fin de evitar un conflicto político similar a los de Libia, Egipto y la República Árabe Siria.

Los resultados inmediatos consistieron en el proyecto de una nueva ley electoral y una ley de partidos, así como un informe con recomendaciones sobre la legislación conexas.

Uno de los principales desafíos del proceso fue la fatiga política de la población jordana, que ya había experimentado varios formatos de diálogo. La falta de voluntad de los responsables de la toma de decisiones para implementar las recomendaciones del Comité de Diálogo Nacional perjudicó la sostenibilidad y la credibilidad del proceso. La principal lección aprendida de la experiencia jordana es que los diálogos diseñados únicamente con una función de asesoramiento y sin poder de decisión pueden aumentar la frustración y la desilusión políticas.

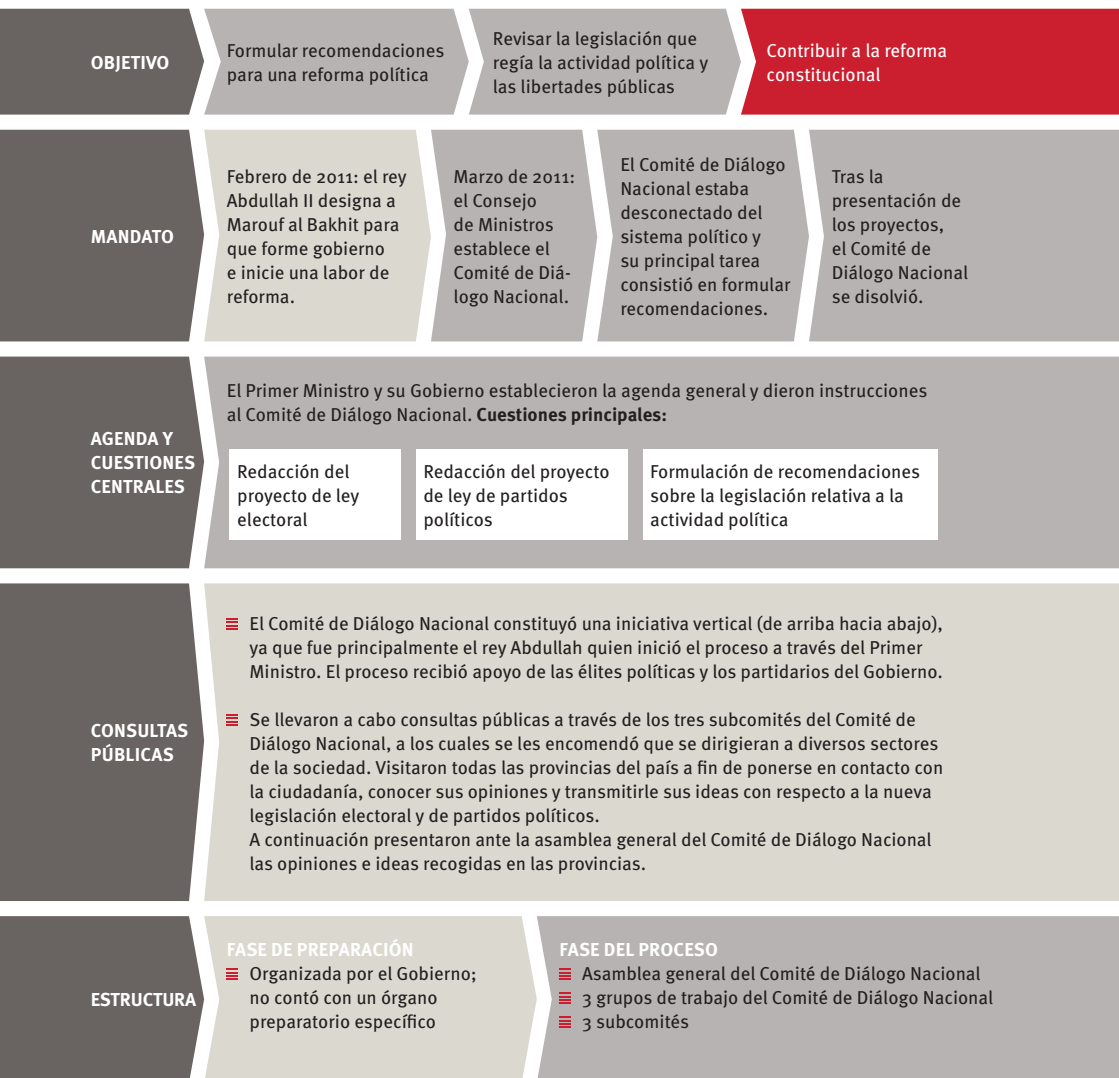
### Desarrollo del Comité de Diálogo Nacional



## Comité de Diálogo Nacional

Duración	3 meses (del 14 de marzo de 2011 al 5 de junio de 2011)
Objetivo	Formular recomendaciones para una reforma política en Jordania.
Mandato	Recibió su mandato del Rey, quien ordenó la revisión inmediata de la legislación que regía la actividad política y las libertades públicas. Se encomendó al Comité que revisara la muy criticada ley electoral y de partidos políticos, y que formulara recomendaciones generales sobre la legislación conexas.
Participación y criterios de selección	Participaron 52 personas en total. No se definieron cuotas para garantizar la representación equilibrada de las mujeres, los jóvenes y las minorías. De los 52 representantes, solo 4 eran mujeres. La representación de los grupos políticos tampoco fue proporcional. Al Frente de Acción Islámica, el mayor partido de la oposición, se le otorgó el mismo número de delegados que a otros partidos de menor envergadura. Se criticó la falta de transparencia de los criterios de selección del Comité y que no se hubiera incluido a figuras jordanas prominentes.
Facilitación	El proceso estuvo presidido por Taher al-Masri, el entonces presidente del Senado.
Apoyo internacional	El proceso no recibió un apoyo importante de los actores internacionales. No obstante, el PNUD aportó al Comité de Diálogo Nacional conocimientos especializados sobre diversos sistemas electorales, y prestó apoyo técnico y logístico a fin de superar los casos de bloqueo. La Unión Europea y los Estados Unidos apoyaron indirectamente la implementación de los resultados al proporcionar ayuda financiera a Jordania.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Los resultados inmediatos del Comité de Diálogo Nacional fueron el proyecto de ley electoral y una ley de partidos políticos, así como un informe con recomendaciones sobre la legislación conexas.</li> <li>≡ Uno de los resultados indirectos fue la contribución del Comité de Diálogo Nacional a las reformas constitucionales, después de que 16 miembros exigieran el establecimiento de una Comisión Real de Revisión de la Constitución.</li> </ul>
Desafíos y lecciones aprendidas	Uno de los principales desafíos para proceso fue la fatiga política reinante en la sociedad jordana. Otro desafío importante fue la falta de implementación de los resultados, como la reforma electoral a gran escala propuesta por los participantes. La principal lección aprendida del Comité de Diálogo Nacional es que los diálogos diseñados únicamente con una función de asesoramiento y sin poder de decisión pueden aumentar la frustración; los mecanismos de implementación claros aumentan la credibilidad de dichos procesos.

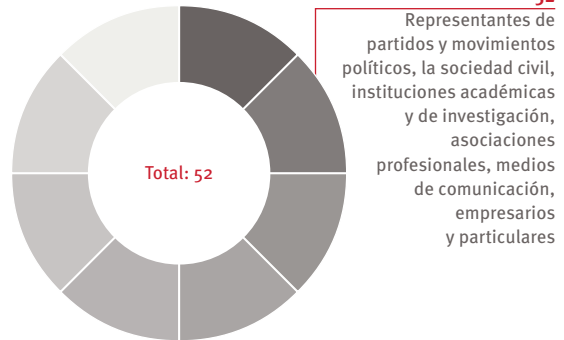
## Comité de Diálogo Nacional de Jordania 2011





### NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

Sin criterios claros de participación. En general, la selección de los participantes estuvo a cargo del Gobierno; puede decirse que el Primer Ministro en funciones los designó personalmente. El número de delegados no era acorde con su representación en la sociedad.



### CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

#### El Comité de Diálogo Nacional seguía teniendo un carácter elitista.

El diseño y la estructura del proceso del Comité de Diálogo Nacional permitían que una variedad razonable de actores políticos y otros elementos de la sociedad mantuvieran algún tipo de debate político y realizaran aportes a la legislación. El Rey y el Gobierno designado controlaron y dirigieron el proceso. La opinión pública consideró que el Comité de Diálogo Nacional seguía teniendo un carácter elitista y que su control no residía en el pueblo de Jordania.

#### El proceso aumentó la frustración política.

El diseño del Comité de Diálogo Nacional, al que se confirió solo una función de asesoramiento y ningún poder de decisión, no hizo más que aumentar la frustración y la desilusión políticas de la población.

#### Apoyo internacional restringido.

Los actores internacionales desempeñaron un papel menor en el proceso. El PNUD prestó apoyo técnico y logístico durante la fase de preparación a fin de superar los casos de bloqueo. Además, la oficina del PNUD en Jordania, en estrecha colaboración con la oficina del PNUD en El Cairo, organizó una reunión de dos días en el mar Muerto con el objeto de facilitar al Comité de Diálogo Nacional asesoramiento de expertos internacionales sobre distintos sistemas electorales. La Unión Europea y los Estados Unidos apoyaron a Jordania con ayuda financiera en su fase de implementación. En particular, la asistencia del PNUD se juzgó productiva y constructiva.

## Comité de Diálogo Nacional de Jordania 2011

Objetivo: formular recomendaciones para una reforma política en Jordania

### FASE DE PREPARACIÓN

- ≡ Sin órgano preparatorio
- ≡ Organización del diálogo a cargo del Gobierno
- ≡ El Gobierno seleccionó a los participantes y se negoció su participación
- ≡ Agenda establecida por el Rey y el Gobierno
- ≡ Sin criterios de selección transparentes



1



### FASE DEL PROCESO

incorporan al proceso las ideas de la sociedad en general

#### 3 SUBCOMITÉS DEL COMITÉ DE DIÁLOGO NACIONAL

**Tareas:** dirigirse a los diversos sectores de la sociedad

- ≡ Mantener informada a la sociedad
- ≡ Recoger ideas y opiniones

10



14 mar.-5 jun. 2011

**ASAMBLEA GENERAL**

**Mandato:**

- ≡ Proponer recomendaciones sobre la ley electoral y la ley de partidos
- ≡ Formular recomendaciones generales sobre la legislación conexas

**Presidencia:** Taher Al-Masri, presidente del Senado

**Composición**

52 delegados

- Sin criterios claros de participación; el Rey y el Gobierno designaron a los participantes
- Se reúnan cada dos semanas para deliberar sobre el proceso de redacción

integra

**3 GRUPOS DE TRABAJO**

**Mandato:**

Redactar el proyecto de ley electoral y de ley de partidos, y formular recomendaciones generales sobre la legislación relativa a la actividad política

**Composición:**

Representantes de partidos y movimientos políticos, la sociedad civil, el sector académico, asociaciones profesionales, medios de comunicación, empresarios y particulares



**IMPLEMENTACIÓN**

≡ Proyecto de ley electoral

≡ Ley de partidos políticos

≡ Informe con recomendaciones sobre la legislación conexas

El proyecto de ley electoral no fue aprobado por el Gobierno. El Parlamento la ratificó después de que el Gobierno introdujera cambios sustanciales en el sistema electoral propuesto. La ley electoral que se ratificó distó mucho de cumplir las expectativas de los reformadores.



## Kenya

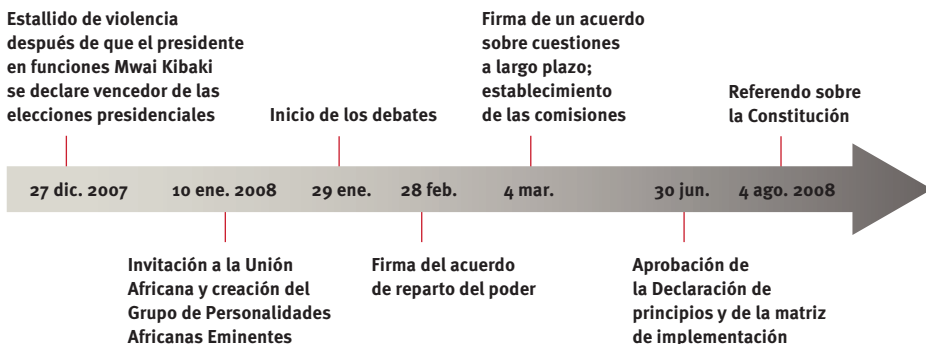
Las controvertidas elecciones presidenciales de Kenya, celebradas el 27 de diciembre de 2007, incitaron a la violencia política, la cual rápidamente desencadenó una crisis política, humana y económica a escala nacional. Por invitación del presidente Mwai Kibaki (o más bien debido a la preocupación internacional, según algunas fuentes), el presidente de la Unión Africana y de Ghana, John Agyekum Kufuor, visitó Kenya en enero de 2008. Posteriormente, otorgó un mandato al Grupo de Personalidades Africanas Eminentes, de conformidad con un acuerdo entre el presidente Kibaki y el líder opositor Raila Odinga.

El proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya reunió al partido gobernante y el partido de la oposición con cuatro objetivos fundamentales: tomar medidas inmediatas para detener los enfrentamientos violentos y restablecer los derechos y libertades fundamentales; hacer frente a la crisis humanitaria y promover la reconciliación; superar la crisis política; y lograr avances importantes en cuestiones a largo plazo como la reforma constitucional, jurídica e institucional.

El proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya se inició como un mecanismo para la gestión del conflicto, y más tarde se convirtió en una herramienta para el cambio a largo plazo. El resultado inmediato del proceso fue la firma de un acuerdo de reparto del poder que establecería un Gobierno de coalición y la oficina del Primer Ministro.

Una de sus características distintivas fue la selección de un mediador destacado, Kofi Annan, quien también representaba la postura unificada de la Unión Africana. La creación de mecanismos aceptables para todas las partes, dirigidos a investigar la violencia poselectoral y el sistema electoral, resultó clave para allanar el camino hacia un acuerdo político.

### El proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya



## Diálogo y reconciliación nacional de Kenya

Duración	5 meses (del 29 de enero al 30 de junio de 2008)
Objetivo	Alcanzar una paz sostenible, estabilidad y justicia para Kenya por medio del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.
Mandato	Por invitación del presidente Kibaki, el presidente de la Unión Africana, John Kufuor, visitó Kenya y otorgó un mandato al Grupo de Personalidades Africanas Eminentes de la Unión Africana. Estuvo presidido por Kofi Annan, e integrado además por Graça Machel de Mozambique y Benjamin Mkapa, expresidente de la República Unida de Tanzania.
Participación y criterios de selección	Los dirigentes de los partidos seleccionaron los equipos de negociación (de cuatro personas cada uno). Martha Karua, Sam Ongerí, Mutula Kilonzo y Moses Wetang'ula representaron al Gobierno o Partido de Unidad Nacional (PNU, por sus siglas en inglés). La oposición o Movimiento Democrático Naranja (ODM, por sus siglas en inglés) estuvo representada por Musalia Mudavadi, William Ruto, Sally Kosgei y James Orengo. Los oficiales de enlace Gichira Kibara (PNU) y Caroli Omondi (ODM) asistieron a las reuniones para tomar notas (pero no intervenían ni participaban de otra manera).
Facilitación	La dirección y la coordinación del proceso de mediación estuvieron a cargo del Grupo de Personalidades Africanas Eminentes, bajo el liderazgo de Kofi Annan.
Apoyo internacional	La comunidad internacional apoyó firmemente el proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya. El Grupo de Personalidades Africanas Eminentes estaba respaldado por la Unión Africana. Las Naciones Unidas, incluidos el Departamento de Asuntos Políticos, el PNUD y la oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, también desempeñaron un papel importante, y contaron con el apoyo de la organización suiza sin fines de lucro Centro para el Diálogo Humanitario. Entre los actores internacionales se contaban también la Unión Europea, Suiza, el Reino Unido, Australia, el Canadá, Francia, Alemania y los Estados Unidos.
Resultados	Un mes después del inicio de las negociaciones, el presidente Kibaki y el líder de la oposición Odinga firmaron un acuerdo de reparto del poder por el que se estableció el Gobierno de coalición y la oficina del Primer Ministro, el cual se incorporó posteriormente a la Constitución. En junio de 2008, las partes acordaron el establecimiento de la Comisión de Examen Independiente, la Comisión de Investigación de la Violencia Poselectoral y la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación, así como del proceso de reforma de la Constitución.
Desafíos y lecciones aprendidas	<p>Ya desde el inicio del diálogo surgieron tensiones a causa de la denominación del proceso; el ODM insistía en llamarlo «iniciativa internacional de mediación» o, al menos, incluir el término «mediación», mientras que el PNU abogaba por «diálogo nacional», lo que restaba importancia a la participación internacional. Finalmente, Kofi Annan tomó partido a favor de la propuesta del Gobierno al denominar al proceso «diálogo y reconciliación nacional», con lo que logró mantener el compromiso del PNU y, al mismo tiempo, subrayar la apropiación del proceso por las partes.</p> <p>Se trató de un proceso vertical (de arriba hacia abajo) y estuvo firmemente controlado por los líderes de los dos partidos, que no formaron parte de los equipos negociadores. Las consultas sistemáticas con la sociedad civil permitieron que la ciudadanía expresara sus opiniones durante las fases del proceso y de implementación.</p>

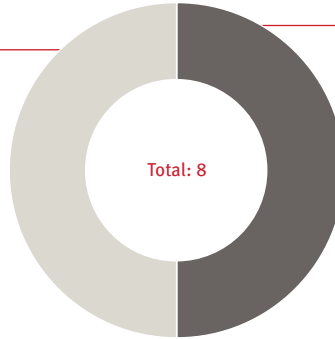
## Diálogo y reconciliación nacional de Kenya 2008



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

## Equipos negociadores

**4**  
Gobierno o Partido de Unidad Nacional (PNU)  
Martha Karua, Ministra de Justicia y Asuntos Constitucionales;  
Sam Onger, Ministro de Educación;  
Mutula Kilonzo, diputado;  
y Moses Wetang'ula, Ministro de Asuntos Exteriores



**4**  
Oposición o Movimiento Democrático Naranja (ODM):  
Musalia Mudavadi,  
William Ruto,  
Sally Kosgei y  
James Orendo

**2**  
Oficiales de enlace  
Gichira Kibara (PNU) y  
Caroli Omondi (ODM)  
(tomaron notas, pero no participaron)

Mwai Kibaki (PNU) y Raila Odinga (ODM) contaron con la asistencia de 20 delegados cada uno, entre los que se incluían sus equipos negociadores.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Alto grado de apropiación.**

El diseño y la estructura del proceso de diálogo y reconciliación nacional de Kenya asignaban un período de cuatro semanas para abordar las cuestiones a corto plazo (poner fin a la violencia) y de un año para las cuestiones a largo plazo (reforma y reconciliación). El marco del proceso favoreció el alto grado de apropiación. Kofi Annan, el presidente del Grupo, veló por que las partes se apropiaran del proceso, y se ocupó de mantener centradas las conversaciones y de facilitar su avance.

**Estructura de poder vertical.**

Aunque los líderes de los dos partidos, Kibaki y Odinga, no formaron parte de los equipos negociadores, el control del proceso cayó principalmente en sus manos. Contaron con la asistencia de 20 delegados cada uno, entre los que se incluían sus equipos negociadores.

**Apoyo internacional firme y coordinado.**

Además de la Unión Africana, otros actores también desempeñaron un papel esencial y constructivo durante el proceso de paz keniano. El Secretario General de las Naciones Unidas visitó el país el 1 de febrero de 2008 a fin de mostrar su apoyo incondicional a la labor de Kofi Annan y del equipo mediador, y dejó claro que las Naciones Unidas estaban dispuestas a aumentar su apoyo al proceso según fuera necesario. Los Estados Unidos también manifestaron su respaldo al proceso y formularon una declaración sobre la necesidad de aportar una «solución externa». La Unión Africana, las Naciones Unidas, la Unión Europea, los Estados Unidos y otras partes interesadas se expresaron a través de un portavoz único, lo que aumentó la eficacia de su apoyo.

## Diálogo y reconciliación nacional de Kenya 2008

Objetivo: lograr una resolución política encaminada a poner fin a la violencia e instaurar un diálogo para abordar las cuestiones a largo plazo y los problemas estructurales

### FASE DE PREPARACIÓN

#### GRUPO DE PERSONALIDADES AFRICANAS EMINENTES

##### Mandato:

Preparar el proceso y establecer la agenda. El mandato fue otorgado por la Unión Africana, el PNU y el ODM.

##### Puntos de la agenda:

1. Tomar medidas inmediatas para detener los enfrentamientos violentos
2. Hacer frente a la crisis humanitaria y promover la reconciliación y la cicatrización de las heridas de la guerra
3. Superar la crisis política
4. Cuestiones y soluciones a largo plazo



3



### FASE DEL PROCESO

apoya

#### SECRETARÍA

##### Tareas:

- ≡ Preparar, reproducir y distribuir los documentos
- ≡ Mantener actas resumidas de las deliberaciones
- ≡ Gestionar las finanzas
- ≡ Custodiar y preservar los documentos
- ≡ En general, desempeñar cualquier otra tarea que el presidente y el copresidente de las sesiones pudieran requerir en el cumplimiento de sus funciones.



### GRUPO DE PERSONALIDADES AFRICANAS EMINENTES

#### Mandato:

Presidir las reuniones y facilitar el proceso

#### Composición:

Kofi Annan, Benjamin Mkapa y Graça Machel

facilita

### EQUIPOS NEGOCIADORES

#### Mandato:

- ≡ Hallar una solución a la crisis
- ≡ Cuestiones a corto plazo
- ≡ Cuestiones a largo plazo:

**Presidencia:** Kofi Annan y el Grupo de Personalidades Africanas Eminentes

#### Composición:

4 negociadores del PNU y 4 negociadores del ODM

#### Procedimiento:

- ≡ Reuniones diarias durante 41 días
- ≡ Toma de decisiones basada en el consenso pleno



8



29 ene.-30 jun. 2008

## IMPLEMENTACIÓN

### GRUPO DE PERSONALIDADES AFRICANAS EMINENTES

#### Mandato:

Apoyar y monitorear la implementación. La empresa privada South Consulting también monitoreó la implementación.

#### Febrero

- ≡ Acuerdo de reparto del poder

#### Marzo

- ≡ Comisión de Examen Independiente
- ≡ Comisión de Investigación de la de la Violencia Poselectoral
- ≡ Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación
- ≡ Proceso de reforma de la Constitución

#### Junio

- ≡ Declaración de principios y matriz de implementación

#### Agosto

- ≡ Promulgación de la Constitución y referendo

### OFICINA DE COORDINACIÓN Y ENLACE

#### Tareas:

Prestar asistencia en la aplicación de los acuerdos alcanzados por el diálogo nacional y ayudar al Gobierno de coalición a afrontar las causas profundas de la crisis poselectoral de 2007.



30 jun. 2008

## Líbano

Los diálogos nacionales forman parte, desde hace tiempo, de la cultura política y social del Líbano, y han constituido una plataforma fundamental de intercambio al margen del Parlamento y del Consejo de Ministros. Ya en 1975 se estableció un Comité de Diálogo Nacional con el objetivo de resolver la crisis política; posteriormente, a principios de la década de 1980, se convocaron dos Conferencias de Diálogo Nacional; en 2006, se inició una nueva serie de sesiones de diálogo nacional a fin de superar el estancamiento político. El diálogo nacional celebrado entre 2008 y 2014 se acordó en el contexto de la creciente violencia que amenazaba la estabilidad del país.

La polarización cada vez mayor de la sociedad libanesa y la prolongada crisis política condujeron, en 2008, al enfrentamiento armado entre diversas facciones políticas. Cuando el conflicto se intensificó, el emir de Qatar, el jeque Hamad bin Khalifa Al Thani, invitó a todas las partes libanesas a participar en una Conferencia de Diálogo Nacional de 6 días celebrada en Doha, en la que finalmente se llegó a un acuerdo el 21 de mayo de 2008. El Acuerdo de Doha puso fin a 18 meses de crisis política en el Líbano y dio pie a la elección de Michel Sleiman como Presidente de la República. Además, se implantó un nuevo sistema electoral y se decidió celebrar un diálogo nacional con miras a restablecer la autoridad estatal en todo el Líbano, restaurar las relaciones entre los diversos grupos y garantizar la seguridad del Estado y de los ciudadanos.

Presidido por el jefe de Estado, Michel Sleiman, el diálogo nacional del Líbano comenzó en septiembre de 2008 como un proceso de duración indefinida que condujo a una serie de declaraciones conjuntas, así como al debate, aún en curso, sobre la estrategia de defensa nacional.

En el contexto de profundas divisiones entre los principales actores políticos del país, el diálogo nacional tuvo como objetivo generar consenso sobre las cuestiones clave de interés nacional y actuar como mecanismo de prevención de conflictos. En 2015, un año y medio después de que Sleiman terminara su mandato en mayo de 2014, el presidente del Parlamento, Nabih Berri, inició nuevas conversaciones en el marco del diálogo y manifestó que constituían la única forma de superar la crisis que afrontaba el Líbano.

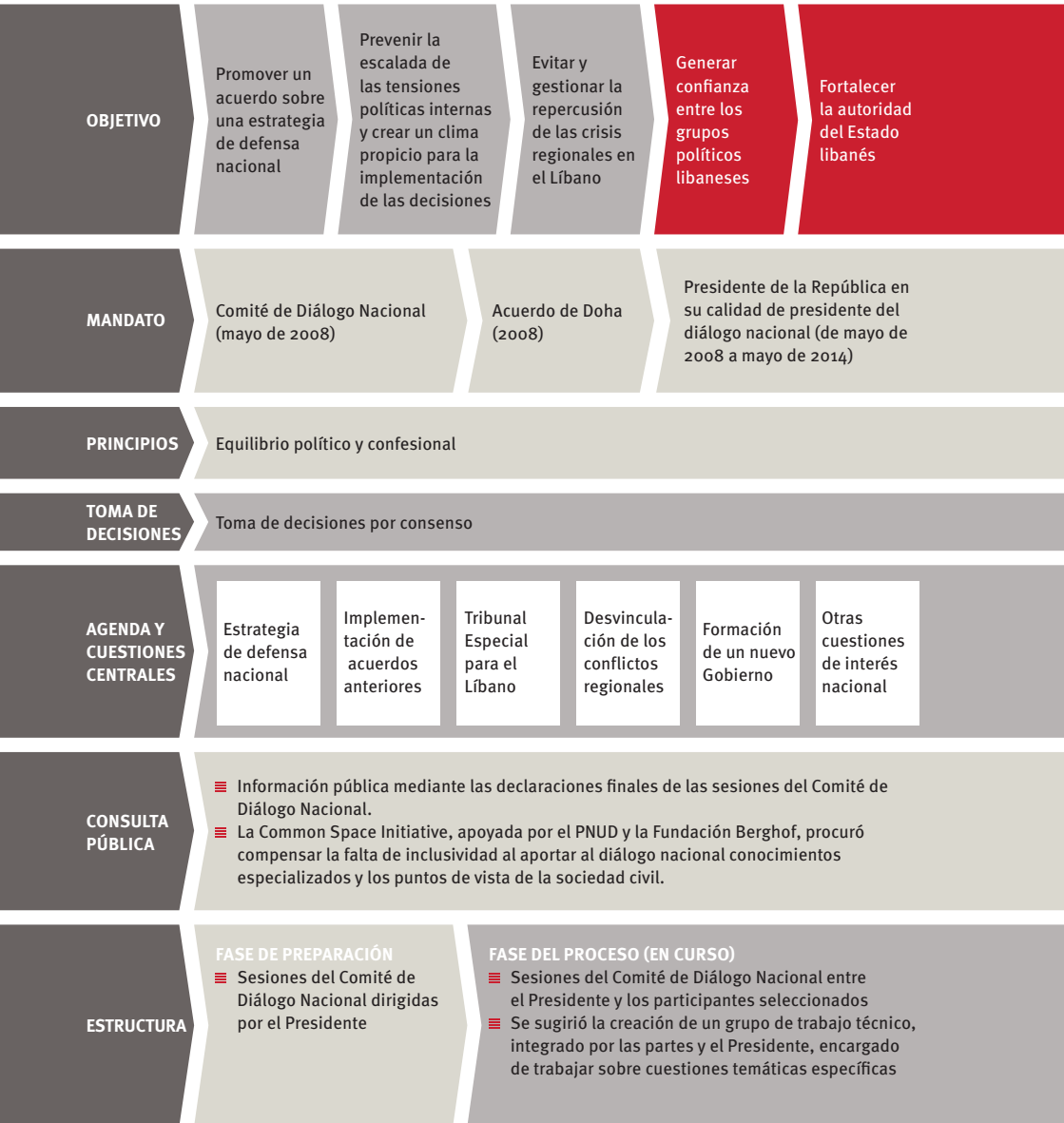
### El diálogo nacional del Líbano posterior al Acuerdo de Doha, 2008, 2014



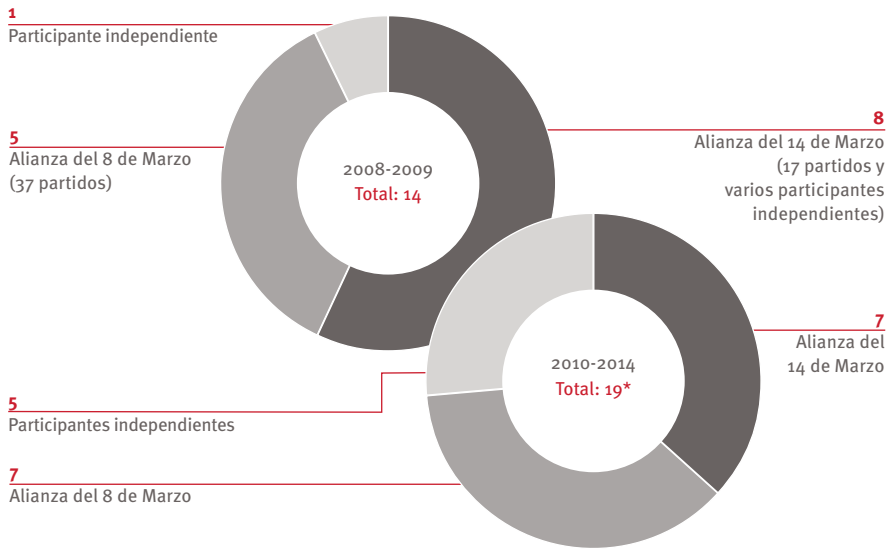
## Diálogo nacional del Líbano (2008-2014)

Duración	6 años (de septiembre de 2008 a mayo de 2014)
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Consolidar la autoridad del Estado libanés sobre el territorio y garantizar la seguridad del Estado y de los ciudadanos.</li> <li>≡ Acordar la estrategia de defensa nacional.</li> <li>≡ Aumentar la confianza de la ciudadanía y los grupos políticos libaneses.</li> </ul>
Mandato	Mandato otorgado por el Acuerdo de Doha en 2008.
Participación y criterios de selección	<p>La selección de los participantes se efectuó de conformidad con normas oficiales y extraoficiales. Se invitó al Primer Ministro y al presidente del Parlamento, así como a todos los grupos políticos con una representación parlamentaria sustancial (es decir, más de 4 escaños). La selección de los delegados se basó en sus características políticas, regionales y confesionales, así como en rondas de consulta con los principales partidos. En la mayoría de los casos, los representantes seleccionados fueron los líderes de los partidos o representantes de alto nivel. Todos los participantes eran hombres, y la sociedad civil no contó con representación.</p>
Facilitación	El presidente Michel Sleiman presidió y facilitó el diálogo, con el respaldo del Comité Directivo del Diálogo Nacional.
Apoyo internacional	<p>Qatar y la Liga de los Estados Árabes brindaron respaldo internacional al iniciar la reunión de Doha.</p> <p>El PNUD y la Fundación Berghof apoyaron a la presidencia y al Comité Directivo del Diálogo Nacional entre 2008 y 2010 y ayudaron a establecer la Common Space Initiative, que prestó apoyo desde 2010 hasta la fecha.</p>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Discusión sobre la propuesta de estrategia de defensa nacional (no se alcanzó una postura conjunta).</li> <li>≡ Declaración conjunta sobre las elecciones y el conflicto palestino-israelí.</li> <li>≡ Código de honor para garantizar la moderación en el discurso político y de los medios de comunicación.</li> <li>≡ Declaraciones conjuntas, como la «declaración de Baabda» (2012) sobre una política de desvinculación de la guerra civil de la República Árabe Siria.</li> </ul>
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Mantener el compromiso de las partes en lugar de celebrar conversaciones sin un motivo concreto.</li> <li>≡ La influencia externa de las crisis regionales (por ejemplo, la guerra siria) y los actores internacionales.</li> </ul>

## Diálogo nacional del Líbano, 2008-2014



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



\* Desde junio de 2012 incluye al nuevo primer ministro Najib Mikati en lugar del ex primer ministro Saad Hariri. El líder de las Fuerzas Libanesas, Samir Geagea, boicoteó esta ronda y las siguientes en protesta por la cuestión no resuelta de las armas de Hizbullah. Ese mismo año, la Alianza del 14 de Marzo anunció su retirada colectiva del proceso de diálogo. En marzo de 2014, algunos partidos de la Alianza del 8 de Marzo, entre ellos Hizbullah, boicotearon un intento de reiniciar el diálogo.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Proceso reducido y dirigido por las élites.**

Las élites políticas fueron las principales responsables de las decisiones adoptadas en el diálogo nacional del Líbano. Su composición fue bastante representativa en términos de orientación política. No obstante, el proceso suscitó críticas por no ocuparse adecuadamente de dimensiones, temores y preocupaciones más profundos.

**Mecanismo de gestión de la crisis en curso.**

El proceso de diálogo nacional logró cumplir su función de gestionar y prevenir la crisis en el panorama político extremadamente fragmentado del Líbano.

**Dimensión regional del diálogo nacional.**

Debido a los vínculos entre los actores políticos y los grupos influyentes en la región, las cuestiones tratadas en el diálogo nacional tienen relación con el equilibrio de poder regional. A pesar de los intentos del diálogo nacional de desvincularse de los conflictos vecinos, la dinámica regional influye en la esfera política libanesa y, por tanto, en las sesiones del diálogo.

## Diálogo Nacional del Líbano, 2008-2014

Objetivo: alcanzar un consenso sobre la estrategia de defensa nacional y otras cuestiones identificadas por las partes

### FASE DE PREPARACIÓN

#### CONFERENCIA DE DOHA (CONFERENCIA DE DIÁLOGO NACIONAL)

**Mandato:**

- ≡ Conferencia de 6 días de duración dirigida a poner fin a 18 meses de estancamiento político en el Líbano

**Composición:**

Miembros de la Conferencia de Diálogo Nacional (principales líderes políticos)

Consulta a los países representados en el Comité Ministerial Árabe y a otros actores regionales.

#### ACUERDO DE DOHA

**Establece:**

- ≡ la confirmación del candidato de consenso, General Michel Sleiman, como Presidente de la República;
- ≡ la constitución de un Gobierno de unidad nacional;
- ≡ la adopción de una ley electoral;
- ≡ la continuación del diálogo sobre el fortalecimiento de la autoridad nacional libanesa.

#### COMITÉ DIRECTIVO DEL DIÁLOGO NACIONAL

**Mandato:**

- ≡ Definir los criterios de participación y la agenda



### FASE DEL PROCESO

#### COMITÉ DIRECTIVO DEL DIÁLOGO NACIONAL Y COMITÉ DEL DIÁLOGO NACIONAL

**Mandato:**

- ≡ Diseño del proceso, investigación, redacción de posibles políticas
- ≡ Apoyo al Presidente en materia de facilitación
- ≡ Consultas a expertos durante el diseño del proceso

**Composición:**

9 expertos y personalidades nombrados por el Presidente

apoya

apoya

#### APOYO TÉCNICO

**Tareas:** profundizar la inclusividad vertical al aportar al diálogo nacional conocimientos especializados y los puntos de vista de la sociedad civil

**Organizaciones**

- ≡ 2008-2010:  
PNUD y Fundación Berghof
- ≡ A partir de 2010:  
Common Space Initiative

IMPLEMENTACIÓN

SESIONES DEL DIÁLOGO NACIONAL

**Mandato:**

- ▣ Celebrar reuniones periódicas a fin de discutir las cuestiones establecidas por el mandato (incluido un nuevo marco de seguridad nacional) y crear un nuevo consenso entre las élites

**Presidencia:** presidente Michel Sleiman

**Composición**

- ▣ 2008-2009:
  - 14 miembros
  - 8 delegados de la Alianza del 14 de Marzo
  - 5 delegados de la Alianza del 8 de Marzo
  - 1 participante independiente
- ▣ 2010-2014:
  - 19 miembros
  - 7 delegados de la Alianza del 14 de Marzo
  - 7 delegados de la Alianza del 8 de Marzo
  - 5 participantes independientes
  - A partir de junio de 2012 incluye al nuevo primer ministro Najib Mikatí en lugar del ex primer ministro Saad Hariri.
  - Boicoteado en varias ocasiones por el líder de las Fuerzas Libanesas Samir Geagea (desde junio de 2012), los miembros de la Alianza del 14 de Marzo (julio de 2012) y algunos partidos de la Alianza del 8 de Marzo, entre ellos Hizbullah (marzo de 2014).

- ▣ Discusión de la estrategia de defensa nacional (no se alcanzó una postura conjunta)
- ▣ Declaración conjunta sobre las elecciones y el conflicto palestino-israelí
- ▣ Código de honor para garantizar la moderación en el discurso político y de los medios de comunicación
- ▣ Declaraciones conjuntas



Sep. 2008-may. 2014



hasta 24 may. 2014

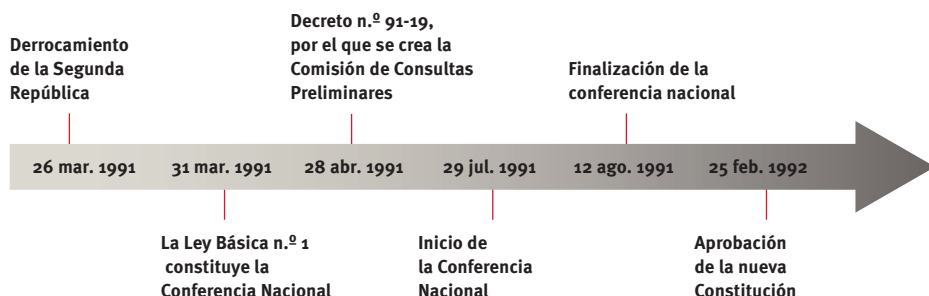
## Malí

En el contexto de la rebelión armada, el derrocamiento de la Segunda República de Malí y el golpe de Estado contra el presidente Moussa Traoré en marzo de 1991, los actores de la sociedad civil vinculados al movimiento democrático forzaron al régimen a entablar un diálogo, aunque sin resultado. La violencia fue en aumento, una parte del Ejército se separó y, junto con esos actores de la sociedad civil, establecieron el Comité de Transición para la Salvación del Pueblo, que instituyó un Gobierno de transición. En 1991, el Comité aprobó la Ley Básica, que confirió a la Conferencia Nacional el carácter de asamblea soberana.

La Conferencia tenía como objetivo redactar una nueva constitución y reformar la nación. Se diseñó como herramienta de gestión de crisis y, a la vez, como instrumento de cambio fundamental. Tuvo como resultado una nueva Constitución aprobada por referendo en 1992 y una reforma importante en materia de descentralización.

Con la notable excepción del antiguo partido gobernante, la Conferencia Nacional se caracterizó por ser muy incluyente y diversa. Abordó decididamente el estado de la nación y garantizó la libertad de expresión durante el proceso, con miras a reformar y democratizar el Estado de forma genuina. No obstante, hubo quienes criticaron la calidad de la organización de la Conferencia, ya que, debido a su breve duración, algunas cuestiones políticas e institucionales solo pudieron tratarse de manera superficial.

### La Conferencia Nacional de Malí





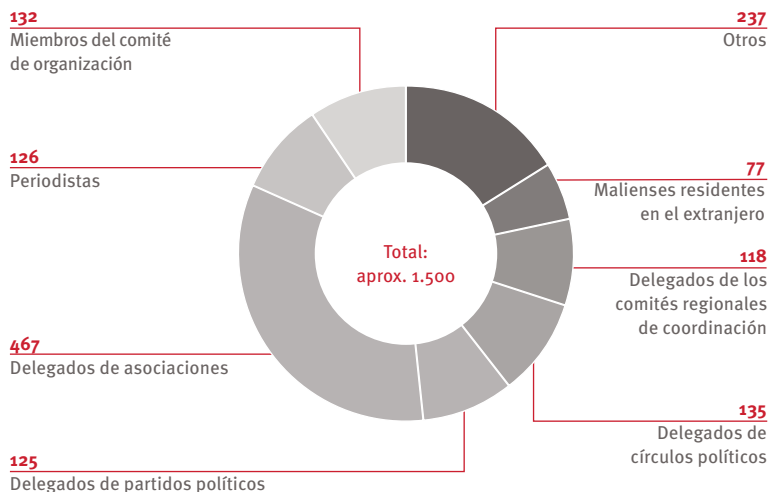
## Conferencia Nacional de Malí

Duración	2 semanas (del 29 de julio al 12 de agosto de 1991)
Objetivo	Redactar una nueva constitución, aprobar un nuevo código electoral y una carta de partidos políticos y discutir el estado de la nación.
Mandato	Mandato otorgado por la Ley Básica n.º 1 de 1991, que confirió a la Conferencia Nacional el carácter de asamblea soberana.
Participación y criterios de selección	Los participantes debían ser ciudadanos malienses, tener al menos 18 años de edad y gozar plenamente de sus derechos civiles, y no debían haber sido condenados por delitos graves ni haberse opuesto de manera notoria al proceso democrático. El Comité para la Verificación del Mandato comprobó la lista oficial de participantes.
Facilitación	El Presídium, integrado por 10 miembros y presidido por Amadou Toumani Touré, se encargó de dirigir la labor de la Conferencia Nacional.
Apoyo internacional	El proceso no contó con apoyo internacional; su dirección fue íntegramente local.
Resultados	La Constitución de Malí se adoptó por referendo el 25 de febrero de 1992. Se implementaron reformas en materia de descentralización, en virtud de las cuales se crearon 703 comunas locales y se posibilitó la elección de funcionarios locales. En abril de 1992 se celebraron elecciones presidenciales.
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ En la Conferencia Nacional no participó ningún miembro del antiguo partido único.</li> <li>≡ La brevedad de la reunión resultó problemática, ya que ciertas cuestiones solo pudieron tratarse de manera superficial.</li> <li>≡ El proceso también recibió la crítica de que se había tratado de una iniciativa de arriba hacia abajo, ya que se inició en Bamako y la mayoría de los delegados provenían de zonas urbanas.</li> <li>≡ Otros de los desafíos fue la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación, lo que implicó que ciertas recomendaciones, a pesar de su naturaleza vinculante, no se respetaran ni implementaran.</li> </ul>

## Conferencia Nacional de Malí 1991

<b>OBJETIVO</b>	Redactar un proyecto de constitución	Aprobar un código electoral	Aprobar una carta de partidos políticos	Discutir el estado de la nación
<b>MANDATO</b>	La Ley Básica establece un Gobierno de transición y un plan para redactar una nueva constitución.		La Ley Básica n.º 1 del 31 de marzo de 1991 ordena que el Comité de Transición para la Salvación del Pueblo convoque una conferencia nacional con carácter de asamblea soberana.	
<b>PRINCIPIOS</b>	Las decisiones de la Conferencia Nacional eran vinculantes, y esta contó con un reglamento claro. El artículo 5 del reglamento declaraba, asimismo, que durante y después de la Conferencia Nacional no se podría perseguir o procesar a los participantes a causa de las opiniones que expresaran, con lo que se instauró el principio de libertad de expresión. Uno de los principios implícitos fue el apoyo al proceso democrático por parte de todos los grupos y movimientos políticos representados.			
<b>TOMA DE DECISIONES</b>	Mayoría simple de los asistentes			
<b>AGENDA Y CUESTIONES CENTRALES</b>	<p><b>La conferencia nacional abordó varios problemas; los más importantes fueron los siguientes:</b></p> <p>El establecimiento de un Estado de derecho, una democracia participativa y representativa, un sistema plenamente multipartidista e instituciones sostenibles</p> <p>El establecimiento de una política de descentralización, la democracia en el plano local y espacios de diálogo intercomunitario</p>			
<b>CONSULTA PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Con miras a publicitar los objetivos y los procedimientos de la Conferencia Nacional se emplearon canales de comunicación tanto oficiales como privados. La información se transmitió por radio y televisión, así como a través de la prensa nacional e internacional.</li> <li>≡ En 1992 se celebró un referendo para ratificar el nuevo texto constitucional.</li> </ul>			
<b>ESTRUCTURA</b>	<p><b>FASE DE PREPARACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Comité de Transición para la Salvación del Pueblo (el Gobierno de transición organizó la Conferencia Nacional)</li> <li>≡ Comisión de Consultas Preliminares</li> <li>≡ Comité para la Verificación del Mandato</li> </ul>	<p><b>FASE DEL PROCESO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Asamblea plenaria</li> <li>≡ Presídium</li> <li>≡ 4 comités de trabajo (Comité Constitucional, Comité sobre el Código Electoral, Comité sobre la Carta de Partidos Políticos, Comité sobre el Estado de la Nación)</li> </ul> <p>Cada comité estuvo dirigido por una secretaria</p>		

## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



Fuente: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 de agosto de 1991

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Apertura.**

La Conferencia Nacional de 1991 constituyó el foro nacional para el diálogo más abierto y democrático tras la independencia del país en 1960.

**Cambio radical.**

La Conferencia Nacional se convocó con carácter de asamblea soberana y sus decisiones eran vinculantes. Facilitó una reestructuración radical de las instituciones y la creación de una nueva república.

**Inclusividad.**

En la organización de la Conferencia se empleó un enfoque participativo, y la nueva constitución debía aprobarse en un referendo público. Entre los participantes se contaban representantes de los partidos políticos recién creados, grupos de mujeres, estudiantes y campesinos, grupos religiosos y sindicatos.

## Conferencia Nacional de Malí 1991

Objetivo: discutir el estado de la nación, elaborar un proyecto de constitución, y aprobar un código electoral y una carta de partidos políticos

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ DE TRANSICIÓN PARA LA SALVACIÓN DEL PUEBLO (GOBIERNO PROVISIONAL)

**Mandato:**

- Coordinar la preparación de la Conferencia Nacional y organizarla, presentar un proyecto de constitución a la Conferencia Nacional

#### COMISIÓN DE CONSULTAS PRELIMINARES

**Mandato:**

- Asesorar al Primer Ministro sobre la selección de los participantes, la organización y la gestión

#### COMITÉ PARA LA VERIFICACIÓN DEL MANDATO

**Mandato:**

- Verificar la lista oficial de participantes



### FASE DEL PROCESO

#### PRESÍDIUM

**Mandato:**

- Dirigir la labor de la Conferencia Nacional. Supervisó la aplicación del reglamento interno, mantuvo el orden y la disciplina, dirigió los debates, anunció la apertura y la clausura de las sesiones y llamó a votar.

**Composición:**

Presidente Amadou Toumani Touré y 9 vicepresidentes



1.500



Mar.-jul. 1991

**ASAMBLEA PLENARIA****Mandato:** elaborar una nueva constitución

La Conferencia Nacional es una asamblea soberana; sus decisiones son vinculantes.

**Votación:** mayoría simple**Composición:**

1.500 participantes registrados (los informes calculan hasta 1.800 participantes efectivos), entre ellos representantes de los partidos políticos recién creados, grupos de mujeres, estudiantes y campesinos, grupos religiosos y sindicatos.

**4 COMITÉS DE TRABAJO TEMÁTICOS:**Comité  
Constitu-  
cionalComité sobre  
el Código  
ElectoralComité sobre  
la Carta  
de Partidos  
PolíticosComité  
sobre el  
Estado de  
la Nación

Cada comité estuvo dirigido por una secretaria.

**Composición:** presidente, vicepresidente, relator y secretario

Se mantuvo informada a la ciudadanía y se llevó a cabo una labor de sensibilización sobre el objetivo y los procedimientos de la Conferencia Nacional a través de diversos canales.



29 jul.-12 ago. 1991

**IMPLEMENTACIÓN**

El nuevo texto constitucional se aprueba por referendo popular el 25 de febrero de 1992.

Implementación de la reforma en materia de descentralización, creación de 703 comunas, elección de 10.000 funcionarios locales.

Establecimiento de una democracia multipartidista tras la adopción de la Carta de Partidos Políticos.



25 feb. 1992

# Nepal

Si bien el proceso de paz de Nepal no suele catalogarse como un diálogo nacional, la combinación del diálogo de la sociedad civil con mecanismos de negociación multipartidistas utilizados en diferentes niveles constituye un caso interesante. En general, se lo considera un proceso autóctono, dirigido y gestionado por el país.

El objetivo global de las negociaciones bilaterales y multipartidistas y del diálogo de la sociedad civil consistió en restablecer la paz y la estabilidad, al poner fin a diez años de guerra civil entre el Partido Comunista de Nepal (Maoísta), el PCN-M, y el Gobierno de Nepal. Otro de sus objetivos fue corregir la desigualdad de las relaciones de poder sociopolíticas y del sistema económico del país por medio de una nueva constitución. El proceso de paz incluyó los elementos siguientes:

- ≡ Iniciativa de Diálogo Exploratorio (2000).
- ≡ Estructura extraoficial de diálogo y red de seguridad: diversas iniciativas de la sociedad civil apoyaron y complementaron el proceso oficial de paz. La iniciativa de transición a la paz de Nepal (NTTP, por sus siglas en inglés; 2005-actualidad) desempeñó un importante papel y se reseñará como ejemplo.
- ≡ Estructura oficial para la paz: Secretaría de paz, incluido el Comité de Paz de Alto Nivel establecido en 2004 —a partir de 2007 Ministerio de Paz y Reconstrucción—.
- ≡ Rondas oficiales de negociación en 2001, 2003 y 2006.
- ≡ Movimiento Popular para la Democracia o Jana Andolan II (abril de 2006).
- ≡ Dos Asambleas Constituyentes (de mayo de 2008 a mayo de 2012 y de noviembre de 2013 a septiembre de 2015).

Como resultado de las iniciativas en favor de la paz, en 2006 finalizó la guerra civil y en 2015 se aprobó una nueva Constitución, lo cual convirtió a Nepal en una república laica y federal basada en un sistema parlamentario bicameral. Al igual que ocurre con otros procesos aquí descritos de duración y complejidad semejantes, reseñar la totalidad del proceso excede el alcance de la presente ficha técnica. Por tanto, solo se examinará en detalle la fase que condujo a la adopción del Acuerdo General de Paz (2000-2006).

## Proceso de paz de Nepal



## Negociaciones de Nepal y Diálogo de la Sociedad Civil

Duración	6 años (2000-2006). Incluye los procesos de negociación y diálogo que condujeron a la firma del Acuerdo General de Paz. No obstante, no se aprobó una nueva Constitución hasta 2015.
Objetivo	Poner fin a un decenio de guerra civil y transformar el sistema social y económico.
Mandato	Como punto de partida para los diálogos de paz de 2006 se emplearon diversos documentos firmados por la Alianza de los Siete Partidos y el PCN-M (un memorando de entendimiento de 12 puntos, un acuerdo de 8 puntos y un código de conducta, entre otros).
Participación y criterios de selección	<p>El movimiento popular no violento (Jana Andolan II, del 6 al 24 de abril de 2006) iniciado por la Alianza de los Siete Partidos —que contó con el apoyo de los maoístas y una amplia participación— allanó el camino para poner fin a la guerra civil maoísta y ejerció una presión pública considerable sobre todas las partes en conflicto con miras a iniciar la última ronda de las negociaciones oficiales de paz.</p> <p>En las negociaciones oficiales participaron las delegaciones de las partes en conflicto (Gobierno/Rey y PCN-M en 2001 y 2003; Gobierno dirigido por la Alianza de los Siete Partidos y Partido Comunista de Nepal en 2006), y a veces solo los jefes de las delegaciones. Las numerosas iniciativas de la sociedad civil, entre ellas el mecanismo extraoficial de diálogo —la iniciativa de transición a la paz de Nepal (NTTP, por sus siglas en inglés)—, lograron introducir sus puntos de vista sobre algunas cuestiones controvertidas y, por tanto, permitieron un cierto grado de participación indirecta en las exclusivas conversaciones oficiales.</p>
Facilitación	Los dos facilitadores de la sociedad civil, Daman Nath Dhungana y Padma Ratna Tuladhar, tomaron parte en todas las rondas de negociaciones oficiales y en el espacio extraoficial de diálogo proporcionado por la iniciativa de transición a la paz de Nepal. En las rondas de negociaciones de 2003 y 2006 participaron otros facilitadores.
Apoyo internacional	<ul style="list-style-type: none"><li>≡ La India actuó extraoficialmente como facilitadora del memorando de entendimiento de 12 puntos.</li><li>≡ Diversos Estados, así como organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, prestaron asistencia técnica y financiera al proceso de paz, pero, en general, se lo consideró un proceso dirigido y gestionado por el país.</li><li>≡ Tras la adopción del Acuerdo General de Paz, se desplegó, entre 2007 y 2011, la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN).</li></ul>
Resultados	El principal resultado del diálogo nacional de Nepal fue el Acuerdo General de Paz, firmado el 21 de noviembre de 2006.
Desafíos y lecciones aprendidas	Las negociaciones oficiales, que reunieron a las delegaciones del Gobierno (apoyado por el Rey hasta febrero de 2005), el PCN-M y (en 2006) la Alianza de los Siete Partidos, no fueron incluyentes (sobre todo por lo que respecta a los actores de la sociedad civil) ni estuvieron bien estructuradas. La mayoría de las rondas se celebraron de manera <i>ad hoc</i> y se omitieron detalles relevantes, pertinentes también para la fase de implementación.

## Negociaciones de Nepal y Diálogo de la Sociedad Civil 2000-2006

### OBJETIVO

Restablecer la paz y la estabilidad (mediante la finalización de la guerra civil)

Corregir la desigualdad de las relaciones de poder sociopolíticas y del sistema económico del país (por medio de la redacción de una nueva constitución)

### MANDATO

Iniciativa de Diálogo Exploratorio

Negociaciones y procesos de diálogo oficiales y extraoficiales

Asambleas Constituyentes

### TOMA DE DECISIONES

Las delegaciones del Gobierno y del PCN-M tenían entre 4 y 6 miembros cada una; si no lograban alcanzar un acuerdo sobre una cuestión en particular, sus principales dirigentes se reunían para resolverla. Una vez llegaban a un entendimiento de principio, las delegaciones perfilaban los detalles.

### AGENDA Y CUESTIONES CENTRALES

#### Negociaciones de paz oficiales

Entre otras:

Reparto del poder y establecimiento de un nuevo sistema de gobernanza

Elaboración de una nueva constitución

Abolición de la monarquía y creación de una república democrática

Integración de los maoístas en el Ejército Nacional y gestión de las armas

#### Iniciativas extraoficiales de la sociedad civil, incluida la iniciativa de transición a la paz de Nepal

Estudiar la posibilidad de celebrar diálogos de paz

Establecer un terreno común, generar opciones, aportar puntos de vista diferentes a los principales dirigentes (de manera oficial y extraoficial)

Posibilitar que las partes adopten posiciones más flexibles

Actuar como red de seguridad o mecanismo de desbloqueo en las negociaciones de paz oficiales

### CONSULTA PÚBLICA

Si bien la función de la sociedad civil resultó decisiva para el éxito del movimiento popular de abril de 2006, su papel en la negociación y el diálogo prácticamente se redujo a una función de apoyo. Las negociaciones se llevaron a cabo de manera vertical y exclusiva, ya que con frecuencia las decisiones relativas a cuestiones esenciales de interés público caían en manos de unas pocas personas. Los equipos de negociación tampoco tenían un carácter inclusivo (excluían, por ejemplo, a grupos sociales importantes). Si bien el mandato general provenía de un movimiento popular participativo respaldado por la sociedad civil, los pormenores clave fueron negociados por las partes y, en algunas ocasiones, solo entre ambos líderes.

### ESTRUCTURA

#### FASE DE PREPARACIÓN

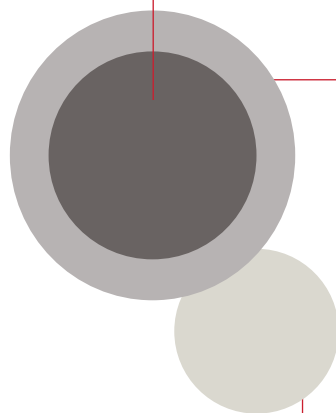
- Iniciativa de Diálogo Exploratorio

#### FASE DEL PROCESO

- Iniciativas extraoficiales de la sociedad civil, incluida la iniciativa de transición a la paz de Nepal
- Negociaciones bilaterales oficiales (2001 y 2003)
- Negociaciones multipartidistas (2006)



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



### **Negociaciones de paz bilaterales**

en 2001 y 2003:  
Gobierno (apoyado por el Rey) y PCN-M  
(entre 4 y 6 delegados cada uno)

### **Negociaciones de paz multipartidistas**

en 2006:  
Gobierno (dirigido por la Alianza de los Siete Partidos) y PCN-M (la Alianza de los Siete Partidos estaba integrada por el Congreso Nepalí, el Congreso Nepalí (Democrático), el Partido Comunista de Nepal (Marxista-Leninista Unificado), el Partido de los Trabajadores y Campesinos de Nepal, el Partido de la Buena Voluntad de Nepal (Ananda Devi), el Frente Unido de Izquierda y el Frente Popular)

### **Iniciativa de transición a la paz de Nepal**

En esta iniciativa, la representación política fue, en su mayor parte, de segundo nivel, pero con frecuencia también participaron miembros de las delegaciones oficiales y personalidades que ocupaban cargos políticos de alto nivel. El número de miembros y su composición variaban en función de las necesidades.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

### **Proceso dirigido e impulsado por el país.**

El proceso de paz de Nepal fue enteramente gestionado por el país, y así lo percibió también la opinión pública. La comunidad internacional respaldó algunos de los mecanismos con apoyo financiero y conocimientos técnicos específicos, si bien con poca visibilidad.

### **Vinculación entre los distintos niveles.**

En el contexto de Nepal, resulta particularmente notable que los procesos de diálogo y negociación, tanto oficiales como extraoficiales, mantuvieran vínculos bastante estrechos, puesto que los miembros de algunas delegaciones coincidían y se recurrió a los mismos facilitadores. Los dos principales facilitadores gozaron de la aceptación de todas las partes. Asimismo, debido a sus antecedentes aportaron en cierto modo la legitimación de la sociedad civil a un proceso oficial bastante excluyente.

### **Negociaciones excluyentes, configuración inclusiva del proceso constituyente.**

Aunque en las negociaciones de paz participaron exclusivamente las principales partes en conflicto (el Gobierno y el PCN-M y, a partir de 2006, la Alianza de los Siete Partidos y el PCN-M), las dos Asambleas Constituyentes posteriores se diseñaron con un alto grado de inclusividad y representaron a casi todo el espectro social nepalí.

## Negociaciones de Nepal y Diálogo de la Sociedad Civil 2000-2006

Objetivo: restablecer la paz y la estabilidad y corregir la desigualdad del sistema social, político y económico

### FASE DE PREPARACIÓN

#### NEGOCIACIONES MULTIPARTIDISTAS

##### Mandato:

Mantener las primeras conversaciones extraoficiales entre las partes acerca de su disposición al diálogo y organizar un primer encuentro entre los dirigentes de las principales partes en conflicto («conversaciones sobre conversaciones»)

##### Composición:

En cada una, un negociador del Gobierno y uno del PCN-M, así como un facilitador



3



### FASE DEL PROCESO

#### COMITÉ DE PAZ DE ALTO NIVEL

(establecido por el Gobierno en agosto de 2004, disuelto tras el golpe de Estado regio del 1 de febrero de 2005)

**Mandato:** superar el estancamiento del proceso de paz

**Presidencia:** primer ministro Sher Bahadur Deuba

**Composición:** líderes de los diversos partidos políticos y cargos superiores del gabinete

#### SECRETARÍA DE PAZ

(establecida por el Gobierno en agosto de 2004, siguió activa tras la disolución del Comité de Paz de Alto Nivel)

##### Tareas:

- Prestar apoyo al Comité de Paz de Alto Nivel y a su Subcomité de Consulta y Cooperación; apoyar la institucionalización del proceso de paz.
- Organizar los diálogos de paz y la implementación de los resultados en cooperación con el Gobierno; formular un plan de acción para los diálogos de paz.
- Mantener la comunicación y relaciones con los organismos extranjeros.

**Composición:** secretario, secretario conjunto y otros oficiales designados por el Gobierno

#### ESTRUCTURA EXTRAOFICIAL DE DIÁLOGO

Numerosas iniciativas extraoficiales de la sociedad civil respaldaron el proceso de paz oficial y proporcionaron una red de seguridad, entre ellas la iniciativa de transición a la paz de Nepal.

#### LA INICIATIVA DE TRANSICIÓN A LA PAZ DE NEPAL (NTTP, por sus siglas en inglés; 2005-actualidad)

##### Mandato:

Estudiar y fomentar la posibilidad de celebrar diálogos de paz, y promover un espacio extraoficial de diálogo con miras a establecer una base común y generar opciones.

##### Estructura:

- Foro de la iniciativa de transición a la paz de Nepal
- Grupos temáticos (dirigentes políticos jóvenes, mujeres, representantes de las comunidades madhesi, janjati y dalit)
- Grupos de diálogo subnacionales

##### Composición:

Dirigentes de los principales partidos políticos (foro) y miembros influyentes de sus comunidades respectivas adscritos a diversas líneas partidistas y pertenecientes a distintos sectores de la sociedad civil (grupos temáticos)

2000

## Estructura

**PRIMERA Y SEGUNDA RONDA DE NEGOCIACIONES (2001 y 2003)****Mandato:**

Poner fin a la guerra entre el Gobierno/Rey y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta)

- ▬ En cada una, tres rondas entre el Gobierno y el PCN-M

**Facilitación:**

Entre 2 y 4 facilitadores o testigos, entre ellos Daman Nath Dhungana y Padma Ratna Tuladhar

**Composición:**

En cada una, entre 4 y 5 de los principales dirigentes del Gobierno y el PCN-M

**NEGOCIACIONES MULTIPARTIDISTAS (2006)****Mandato:**

Poner fin a la guerra civil

- ▬ Varias rondas entre el Gobierno dirigido por la Alianza de los Siete Partidos, el PCN-M y la Alianza de los Siete Partidos

**Facilitación:**

Entre 2 y 5 facilitadores u observadores, entre ellos Daman Nath Dhungana y Padma Ratna Tuladhar

**Composición:**

El Gobierno y el PCN-M formaron, cada uno de ellos, un equipo de negociación integrado por un organizador y dos miembros



10-17



Ago. 2001-nov. 2006

**IMPLEMENTACIÓN**

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE I**  
De mayo de 2008  
a mayo de 2012

Acuerdo General de Paz y establecimiento de la infraestructura nacional para la paz

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE II**  
De noviembre de 2013 a septiembre de 2015

**LA CONSTITUCIÓN**  
ENTRÓ EN VIGOR  
EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2015



21 nov. 2006

May. 2008-sep. 2015

## Polonia

Las conversaciones de la Mesa Redonda de Polonia tuvieron lugar como resultado del creciente malestar social ante la penosa situación económica y la represión política. Si bien las demandas en pro de la libertad (1956) y los disturbios a causa de la subida de los precios de los alimentos (1970) aumentaron la presión sobre el régimen, las protestas ganaron impulso con las huelgas en los astilleros de Gdansk, la fundación del sindicato independiente Solidaridad en 1980 y la imposición de la ley marcial entre 1981 y 1983, todo ello con el telón de fondo del declive del comunismo en Europa. El objetivo de la oposición era la legalización de Solidaridad y otras asociaciones prohibidas, así como algunas reformas económicas, en tanto que el Gobierno pretendía retener el control y al mismo tiempo paliar la crisis moral y política. Las conversaciones se iniciaron como un mecanismo de gestión de la crisis, pero evolucionaron hasta convertirse en negociaciones sobre un nuevo contrato social.

El principal resultado de las conversaciones de la Mesa Redonda fue la legalización de Solidaridad y de otras organizaciones prohibidas, así como las elecciones parcialmente libres celebradas en 1989, que condujeron a la caída del comunismo y finalmente a una transición a la democracia.

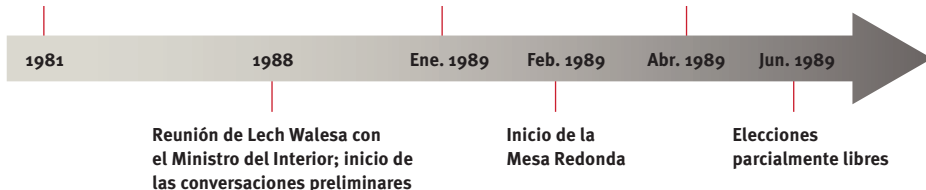
El proceso se distinguió por su carácter claramente abierto: los líderes de la oposición consultaron sus propuestas con la ciudadanía con miras a aumentar su poder de negociación y su legitimidad; las conversaciones se emitieron por radio y televisión a fin de legitimar el proceso. El Gobierno consintió la celebración de las conversaciones en la creencia, errónea, de que contaba con la fuerza necesaria para conservar el poder. Una vez iniciadas las conversaciones, la agenda de las negociaciones sobrepasó las intenciones de ambas partes. En cuanto a las lecciones aprendidas, las conversaciones demostraron el alto grado de eficiencia de los grupos y subgrupos de trabajo reducidos; el pleno solo se reunió al inicio y al final del proceso.

### Los antecedentes y el resultado de las conversaciones de la Mesa redonda de Polonia

Conversaciones iniciales tras las huelgas de Gdansk y la declaración de la ley marcial

Reafirmación de la voluntad de negociar y establecimiento de las normas básicas de la Mesa Redonda

Finalización de la Mesa Redonda, firma del Acuerdo de la Mesa Redonda



## Conversaciones de la Mesa Redonda de Polonia

Duración	2 meses (del 6 de febrero al 5 de abril de 1989)
Objetivo	Inicialmente, el objetivo se limitaba a negociar la legalización de Solidaridad y acordar reformas económicas de tipo práctico a fin de paliar la creciente crisis económica, moral y política de Polonia.
Mandato	Los desencadenantes de las conversaciones de la Mesa Redonda fueron la crisis económica y las insurrecciones populares, así como el convencimiento por ambas partes de que la única vía de avance era la negociación. Finalmente, el Politburó otorgó al general Jaruzelski un mandato poco claro para negociar con la oposición.
Participación y criterios de selección	Las conversaciones de la Mesa Redonda contaron con 55 delegados, tanto de la coalición gubernamental como de Solidaridad y la oposición, además de tres observadores de la Iglesia católica. Los cuatro máximos dirigentes del partido nombraron a los negociadores principales por parte del Gobierno, que luego seleccionaron sus equipos a partir de las listas aprobadas por el partido. Por parte de Solidaridad, Lech Walesa designó a los tres negociadores principales, quienes luego eligieron sus equipos. El Partido Campesino Unificado (ZSL) y el Partido Demócrata (SD) (partidos satélites) nombraron a sus delegados, al igual que la Confederación Sindical para toda Polonia (OPZZ) —un sindicato patrocinado por el Estado, creado para reemplazar a Solidaridad tras su ilegalización en 1981—, que inicialmente no quiso participar en las negociaciones.
Facilitación	El proceso no contó con una facilitación oficial, pero la labor de la Iglesia católica resultó clave para reunir a las partes y mantener en curso las negociaciones. Las reuniones de alto nivel celebradas en una casa en Magdalenska sirvieron para superar los bloqueos que se producían en los grupos de trabajo (los máximos dirigentes de ambas partes no participaron en las conversaciones de la Mesa Redonda).
Apoyo internacional	El proceso estuvo enteramente controlado por el país, pero el carácter condicionado de la ayuda y los préstamos de Occidente obligaron al Gobierno comunista a implementar una reforma real. Dirigentes occidentales manifestaron su apoyo a Solidaridad y a la oposición.
Resultados	Legalización de Solidaridad y otras asociaciones prohibidas bajo la ley marcial; acuerdo sobre diversas cuestiones económicas y sociales; celebración de elecciones libres (para el 35% de los escaños de la Cámara Baja y todos los de la Cámara Alta, recién formada) en 1989; institución de una presidencia con sólidas facultades ejecutivas, elegida por las dos Cámaras de la Asamblea Nacional; esto finalmente condujo a que la oposición asumiera el poder y formara un Gobierno democrático.
Desafíos y lecciones aprendidas	Uno de los principales desafíos de las conversaciones fue que se las consideró basadas en el consenso de las élites, debido a que los principales líderes solían tomar las decisiones sobre cuestiones importantes en otro lugar. Temiendo perder importancia política, la OPZZ intentó sabotear las conversaciones en diversos momentos, ya que no estaban de acuerdo con el objetivo de legalizar Solidaridad. El proceso se diseñó de manera muy eficiente, en grupos y subgrupos de trabajo temáticos reducidos, lo cual permitió que la negociación técnica se llevara a cabo con gran detalle.

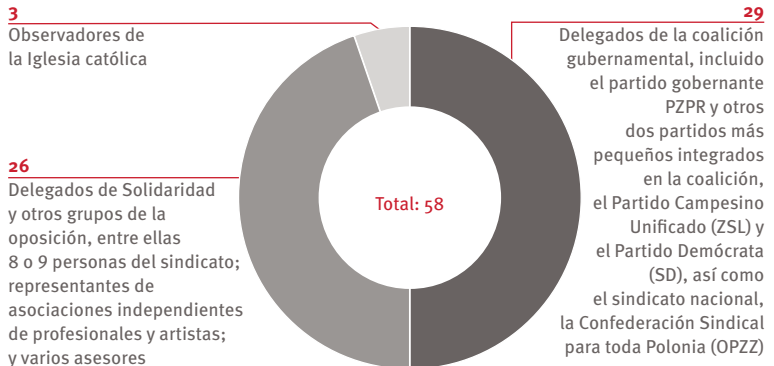
## Conversaciones de la Mesa Redonda de Polonia 1989

<b>OBJETIVO</b>	Legalizar Solidaridad y otras asociaciones prohibidas durante la ley marcial (1981)	Negociar reformas económicas	Negociar un nuevo contrato social (este objetivo surgió durante las conversaciones)			
<b>MANDATO</b>	Crisis económica e insurrecciones populares	Ambas partes tenían el convencimiento de que la única vía de avance sería la negociación	El General Jaruzelski recibió del Politburó el mandato de negociar con la oposición			
<b>PRINCIPIOS</b>	<p><b>Antes de iniciarse las conversaciones, se acordaron dos principios fundamentales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Solidaridad y otras asociaciones solo podrían legalizarse (no volver a legalizarse, ya que ello implicaría admitir un error por parte del Gobierno);</li> <li>≡ no se debatirían cuestiones del pasado, ya que ello provocaría divisiones.</li> </ul> <p>Un principio implícito, que ambas partes aplicaron en la práctica, fue superar los bloqueos que se producían en los grupos de trabajo mediante negociaciones de alto nivel celebradas en otro lugar.</p>					
<b>TOMA DE DECISIONES</b>	Grupos de trabajo: Basados en soluciones de compromiso, concesiones y compensaciones.	Superación de los bloqueos a través de reuniones extraoficiales de los principales dirigentes de ambas partes (facilitadas por 2 representantes de la Iglesia), celebradas en otro lugar.	Se celebraron 11 reuniones de ese tipo, que promovieron soluciones de compromiso y definieron la dirección de las futuras conversaciones de las mesas principales.			
<b>AGENDA Y CUESTIONES CENTRALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Con el objetivo general de la legalización de Solidaridad y otras asociaciones, así como la negociación de reformas económicas técnicas, las cuestiones debatidas se agruparon de la siguiente manera:</li> </ul> <table border="1" data-bbox="250 868 900 922"> <tr> <td>Pluralismo sindical</td> <td>Reformas políticas</td> <td>Política social y económica y reformas sistémicas</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ En los dos últimos grupos temáticos, se debatieron, en grupos de trabajo más pequeños, subtemas como la reforma jurídica y judicial, la política relativa a los medios de comunicación, la reforma de la educación, los gobiernos locales y la minería.</li> </ul>			Pluralismo sindical	Reformas políticas	Política social y económica y reformas sistémicas
Pluralismo sindical	Reformas políticas	Política social y económica y reformas sistémicas				
<b>CONSULTA PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ En especial por parte de Solidaridad y de la oposición, el proceso fue muy abierto, ya que los líderes se reunían en teatros abiertos al público en general. En esas reuniones, presentaban sus propuestas y solicitaban la opinión de los asistentes, lo que presumiblemente resultó útil para aumentar tanto su poder de negociación como su legitimidad a ojos de la ciudadanía.</li> <li>≡ Las conversaciones propiamente dichas también fueron abiertas; incluyeron conferencias diarias y declaraciones televisadas. Algunas partes de las conversaciones de la Mesa Redonda, incluido el pleno final, se emitieron íntegramente por radio y televisión.</li> </ul>					
<b>ESTRUCTURA</b>	<p><b>FASE DEL PROCESO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Mesa Redonda plenaria (apertura y clausura de las conversaciones)</li> <li>≡ 3 grupos de trabajo (1. pluralismo sindical; 2. reformas políticas; 3. política social y económica y reformas sistémicas). Creación de 11 subgrupos de trabajo para el debate en los grupos de trabajo 2 y 3</li> <li>≡ Reuniones de alto nivel en una casa en Magdalenka, a fin de superar los bloqueos (11 en total)</li> </ul>		<p><b>IMPLEMENTACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Comisión sobre el Acuerdo</li> </ul>			

## Proceso

## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

Total: 58 en el pleno (políticos, dirigentes sindicales, intelectuales, asociaciones de estudiantes, Iglesia católica)



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**El enfoque en la legitimidad.**

Las conversaciones de la Mesa Redonda procuraron dejar clara su legitimidad a fin de no dar la impresión de que estaban basadas en el consenso de las élites y de obtener el apoyo popular al acuerdo resultante.

**La ampliación de la agenda.**

La agenda de las conversaciones, que inicialmente se limitaba a la gestión de la crisis, se amplió considerablemente durante su transcurso hasta abarcar la negociación de un cambio político fundamental y un nuevo contrato social. En lo relativo a uno de los dos objetivos principales (negociar reformas económicas técnicas), su éxito fue escaso; en cambio, logró plenamente el objetivo de negociar un nuevo contrato social.

**El papel de la Iglesia.**

La Iglesia católica desempeñó un papel muy importante al facilitar las conversaciones entre los dos bandos. Sus representantes estuvieron presentes en todas las reuniones, incluso en las de alto nivel entre los máximos dirigentes. No se los consideraba imparciales, pero ambas partes los aceptaban.

**La cohesión de la oposición frente a la fragmentación del Gobierno.**

Una de las razones de la cantidad relativamente sorprendente de concesiones que hizo el Gobierno fue que este, cada vez más fragmentado, se enfrentaba a una oposición cohesionada, surgida de un movimiento preexistente.

**El alto grado de detalle de los debates.**

El hecho de que las conversaciones no estuvieran organizadas en grandes sesiones plenarias, sino en varias mesas y submesas reducidas y centradas en temas específicos, facilitó los debates en profundidad y la generación de confianza.

## Conversaciones de la Mesa Redonda de Polonia 1989

Objetivo: legalización de Solidaridad y reformas prácticas (sobre todo en el ámbito económico); nuevo contrato social

### FASE DE PREPARACIÓN

#### SERIE DE REUNIONES PREPARATORIAS

**Mandato:**  
Preparar las conversaciones, establecer las normas básicas



### FASE DEL PROCESO

#### CASA EN MAGDALENKA

11 reuniones en el transcurso de dos semanas

**Mandato:**

- Negociar las cuestiones más controvertidas a fin de superar los bloqueos en los grupos de trabajo
- Decidir la composición de los delegados y las agendas

**Composición:**

44 máximos dirigentes de ambos bandos

#### MESA REDONDA PLENARIA

Solo dos reuniones plenarias oficiales, el 6 de febrero, el día en que se inició el proceso, y el 5 de abril, el día de su finalización

**Copresidentes:** presidente de Solidaridad Lech Walesa y primer ministro Czesław Kiszczak

**Composición:**

- 58 delegados**
- 29 de la coalición gubernamental
  - 26 de Solidaridad y la oposición
  - 3 observadores (de la Iglesia católica)



200





### MESA PRINCIPAL I «SOBRE EL PLURALISMO SINDICAL»

**Mandato:**  
Legalización de Solidaridad

**Presidencia:** 1 del Gobierno  
1 miembro de la oposición

**Composición:**  
**36 negociadores:** 14 de Solidaridad  
y 22 del Gobierno; 17 expertos  
participaron en grupos de trabajo  
más reducidos

### MESA PRINCIPAL II «SOBRE LAS REFORMAS POLÍTICAS»

**Mandato:**  
Originalmente sobre las condiciones  
en las que Solidaridad podría  
participar en las elecciones

**Presidencia:** 1 del Gobierno  
1 miembro de la oposición

**Composición:**  
**40 negociadores:** 18 de Solidaridad  
y 22 del Gobierno

### MESA REDONDA PRINCIPAL III «SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA Y LAS REFORMAS SISTÉMICAS»

**Mandato:**  
Establecer los detalles de  
una reorganización de  
la vida pública (pacto  
contra la crisis)

**Presidencia:** 1 del Gobierno  
1 miembro de la oposición

**Composición:**  
**46 negociadores:** 24 de  
Solidaridad y 22 del Gobierno

### 11 SUBMESAS Y GRUPOS DE TRABAJO

**Mandato:**  
Debatir reformas prácticas en  
diversos ámbitos, entre ellas  
las reformas jurídicas y judiciales,  
la política relativa a los medios  
de comunicación y la reforma  
de la educación, los gobiernos  
locales y la minería

## IMPLEMENTACIÓN

### ACUERDO DE LA MESA REDONDA

- ≡ Firmado el 4 de abril de 1989
- ≡ Legalización de las asociaciones prohibidas (entre otras, Solidaridad)
- ≡ Disposición para la celebración de elecciones parlamentarias parcialmente libres
- ≡ Formación de un Senado elegido libremente
- ≡ Presidencia: de nueva creación, con sólidas facultades ejecutivas
- ≡ Acuerdo sobre varias soluciones económicas y sociales
- ≡ Supresión de la censura

### COMISIÓN SOBRE EL ACUERDO

**Mandato:**  
≡ Evaluar la implementación del Acuerdo

- ≡ Mediar en futuros conflictos

**Composición:**  
Miembros de la Mesa Redonda y «otros grupos afectados»



## República Centroafricana

Desde 2012, la República Centroafricana padece la intensa violencia política y los enfrentamientos armados entre la coalición Seleka, las fuerzas gubernamentales y la coalición antibalaka. El conflicto desembocó en un golpe de Estado en 2013, cuando la coalición Seleka, liderada por Michel Djotodia, derrocó el Gobierno de François Bozizé. En 2014, mientras continuaban las hostilidades, el Consejo Nacional de Transición de la República Centroafricana, un organismo *ad hoc* establecido tras el golpe de Estado de Seleka, nombró a Catherine Samba-Panza presidenta interina.

Como reacción a la violencia imperante, la presidenta Samba-Panza dio un paso hacia la reconstitución de las fuerzas de seguridad del país y solicitó apoyo internacional para lograr la reconciliación nacional. Tras la Conferencia de Cese al Fuego de Brazzaville celebrada en julio de 2014 —mediada por el presidente de la República del Congo, Denis Sassou-Nguesso— y las consultas populares en la República Centroafricana durante el primer trimestre de 2015, el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional constituyó la tercera fase del proceso de Brazzaville. El Foro reunió a centroafricanos de todas las regiones y procedencias, y tuvo como objetivo encontrar soluciones duraderas a la prolongada y recurrente inestabilidad política del país y definir un nuevo contrato social entre todos los sectores de la sociedad de la República Centroafricana mediante soluciones consensuadas, integrales y sostenibles.

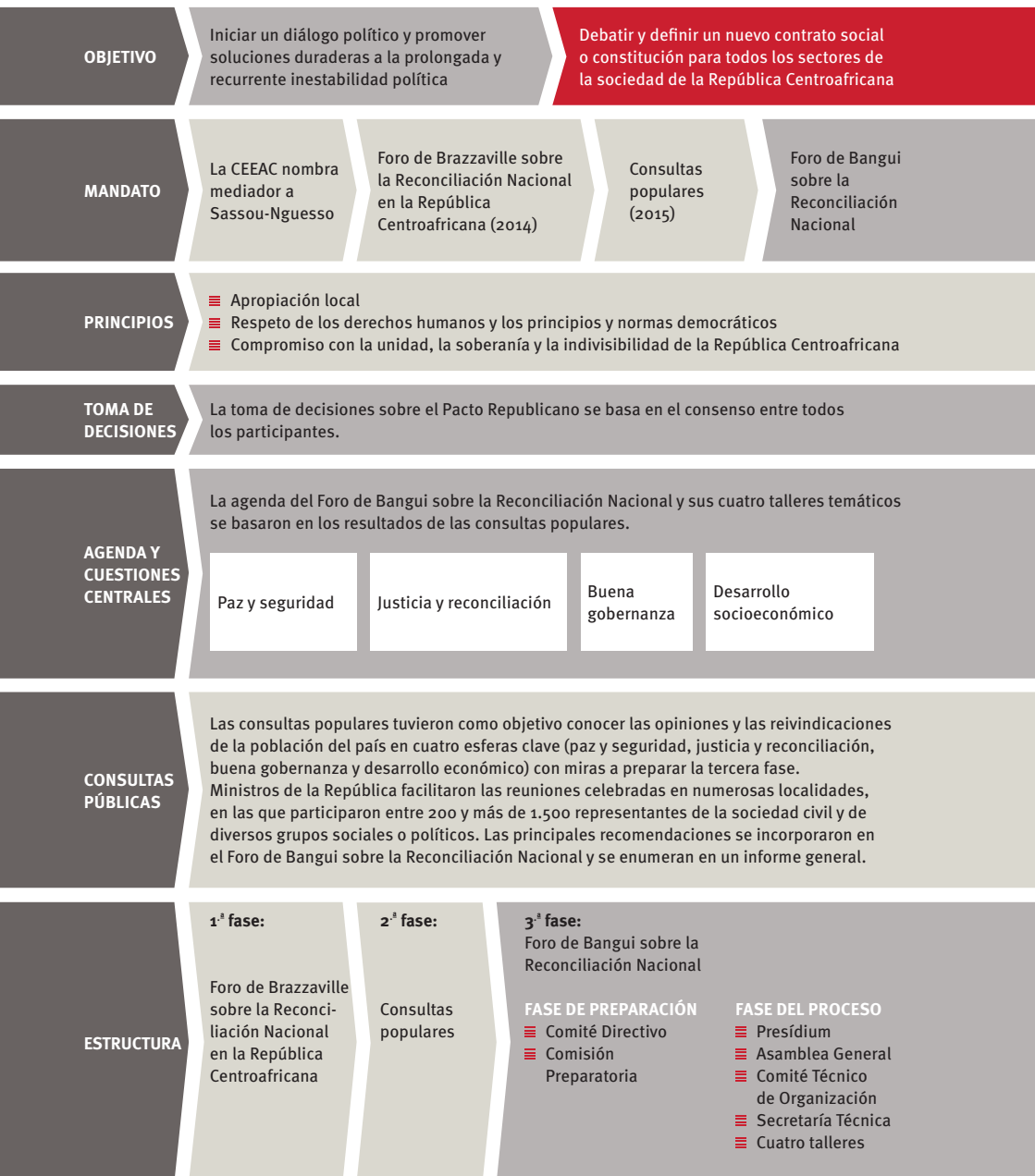
### El Proceso de Brazzaville



## Diálogo Político para la Reconciliación en la República Centroafricana (Proceso de Brazzaville)

Duración	<p><b>1.ª fase.</b> Foro de Brazzaville: 3 días (del 21 al 23 de julio de 2014)</p> <p><b>2.ª fase.</b> Consultas populares: 3 meses (de enero a marzo de 2015)</p> <p><b>3.ª fase.</b> Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional: 8 días (del 4 al 11 de mayo de 2015)</p>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Reunir a centroafricanos de todas las regiones y procedencias e iniciar un diálogo dirigido a encontrar y promover soluciones duraderas para la prolongada y recurrente inestabilidad política del país.</li> <li>≡ Debatir y definir un nuevo contrato social entre todos los sectores de la sociedad de la República Centroafricana a través de soluciones consensuadas, integrales y sostenibles.</li> </ul>
Mandato	<p>La Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) nombró como mediador a Denis Sassou-Nguesso, presidente de la República del Congo. El mandato se reiteró mediante el Acuerdo de Cese de las Hostilidades alcanzado en el Foro de Brazzaville sobre la Reconciliación Nacional en la República Centroafricana.</p>
Participación y criterios de selección	<p>El Proceso de Brazzaville abarcó tres fases:</p> <p><b>1.ª fase.</b> El Foro de Brazzaville sobre la Reconciliación Nacional en la República Centroafricana (del 21 al 23 de julio de 2014), con 170 participantes.</p> <p><b>2.ª fase.</b> Consultas populares, número de participantes: aproximadamente 20.000 (de enero a marzo de 2015)</p> <p><b>3.ª fase.</b> El Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional (del 4 al 11 de mayo de 2015) incluyó entre 600 y 700 representantes del Gobierno de transición, los partidos políticos nacionales, los grupos armados involucrados, el sector privado, la sociedad civil, los jefes tradicionales y los grupos religiosos.</p>
Facilitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Consultas populares: facilitadas por 28 equipos dirigidos por ministros de la República Centroafricana</li> <li>≡ Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional: presidido y dirigido por Abdoulaye Bathily, Representante Especial de las Naciones Unidas para África Central.</li> </ul>
Apoyo internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Grupo de Contacto Internacional sobre la República Centroafricana</li> <li>≡ Respaldo de diversas organizaciones de apoyo a la paz, como el Centro para el Diálogo Humanitario, la Iniciativa de Gestión de Crisis y el Instituto de la Paz de los Estados Unidos.</li> </ul>
Resultados	<p><b>1.ª y 2.ª fase:</b> Acuerdo de Cese de las Hostilidades y un informe sobre las consultas populares</p> <p><b>3.ª fase (Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional):</b> Pacto Republicano para la Paz, la Reconciliación Nacional y la Reconstrucción en la República Centroafricana (Pacto Republicano) y acuerdos sobre el desarme de los grupos armados y la liberación de los niños soldado.</p>
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Varios grupos políticos (armados) de la República Centroafricana siguen cuestionando el concepto de «Estado nación» y su función</li> <li>≡ La profunda divergencia entre los mandatos y los medios de implementación</li> </ul>

## Diálogo Político para la Reconciliación en la República Centroafricana 2014-2015 (Proceso de Brazzaville)



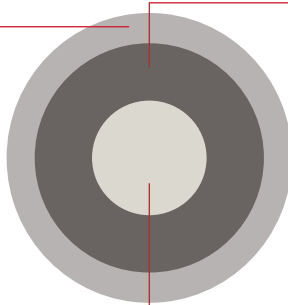
## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

## 1ª fase

Foro de Brazzaville sobre la Reconciliación Nacional en la República Centroafricana (del 21 al 23 de julio de 2014)

**170**

participantes en representación de las autoridades de transición de la República Centroafricana, grupos armados, sociedad civil y grupos religiosos.



## 2ª fase

Consultas populares (de enero a marzo de 2015)

**aproximadamente 20.000**

participantes en total. El número de participantes osciló desde 200 a más de 1.500 personas por consulta, incluidos los diversos grupos étnicos, jóvenes y mujeres en sus localidades respectivas.

## 3ª fase

Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional (4 a 11 de may. de 2015)

**600-700**

participantes en representación del Gobierno de transición, los partidos políticos nacionales, los grupos armados involucrados, el sector privado, la sociedad civil, los jefes tradicionales y los grupos religiosos. Incluyó alrededor de 120 mujeres de las 16 prefecturas del país y de diferentes comunidades, religiones y etnias, así como de la diáspora y refugiadas.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Amplias consultas populares.**

En la segunda etapa del Proceso de Brazzaville se llevaron a cabo consultas populares en todo el país, así como en los países vecinos que acogían a refugiados de la República Centroafricana. La consulta estuvo a cargo de unos 28 equipos de facilitadores capacitados, desplegados en Bangui, las 16 prefecturas y los principales campamentos de refugiados de los países vecinos. Se consultó a más de 19.000 personas en total, un grado excepcional de consulta popular y participación pública que sentó las bases de los cuatro grupos de trabajo temáticos del Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional.

**Falta de medios de implementación.**

El Pacto Republicano firmado en 2015 constituyó un momento clave del proceso de Brazzaville y allanó el camino para la adopción de algunas disposiciones fundamentales en pro de una paz duradera y de la reconciliación en la República Centroafricana. No obstante, muchas de ellas no produjeron resultados tangibles debido a la falta de medios para implementarlas. Como parte integrante del Pacto Republicano, el Acuerdo de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración constituye un excelente ejemplo de este problema. La existencia de alrededor de una docena de grupos armados, de los cuales nueve firmaron el acuerdo, aunada a la debilidad del Gobierno central en gran parte del territorio de la República Centroafricana, planteó serias dificultades a esa labor trascendental. Existía una discrepancia enorme entre el mandato del Acuerdo y la capacidad disponible para cumplirlo. Las consecuencias de esta falta de medios de implementación pusieron constantemente en riesgo el proceso de paz y reconciliación en la República Centroafricana y explica que aún sigan existiendo fuerzas armadas irregulares y que persistan la violencia armada y la inestabilidad política.

## Diálogo Político para la Reconciliación en la República Centroafricana 2014-2015 (Proceso de Brazzaville)

Objetivo: iniciar un diálogo político y promover soluciones duraderas a la prolongada y recurrente inestabilidad política; debatir y definir un nuevo contrato social o Constitución para todos los sectores de la sociedad

### 1.ª FASE

#### FORO DE BRAZZAVILLE SOBRE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL EN LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA

##### Presidencia:

- ≡ Presidente de la República del Congo
- ≡ Representante del presidente de la Comisión de la Unión Africana
- ≡ Representante Especial de las Naciones Unidas para África Central

##### Participantes:

Representantes del Gobierno de transición, el Consejo y el Tribunal de Justicia; partidos políticos y movimientos armados la sociedad civil; y organizaciones intergubernamentales



Acuerdo de Cese de las Hostilidades



170



### 2.ª FASE

#### CONSULTAS POPULARES

28 equipos de facilitación: de entre 3 y 15 personas

Número de participantes: aprox. 20.000 hombres, mujeres y jóvenes

#### Informe del taller sobre las consultas populares

##### 4 categorías:

- ≡ Diálogo, justicia, reparaciones y reconciliación
- ≡ Paz y seguridad
- ≡ Gobernanza y elecciones
- ≡ Recuperación y reconstrucción



aprox. 20.000



### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ DIRECTIVO

##### Mandato:

Establecer la secretaría técnica y las comisiones técnicas del foro

**Presidencia:** Mahamat Kamoun, Primer Ministro de la República Centroafricana

#### COMISIÓN PREPARATORIA

##### Tareas:

Elaborar los reglamentos internos, los presupuestos, la agenda, el código de conducta, y los criterios y cuotas de participación en el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional

**Presidencia:** Béatrice Emilie Epaye

##### Composición:

Representantes de las autoridades de transición, las «fuerzas vivas de la nación», refugiados, grupos religiosos, facilitadores internacionales, partidos políticos y grupos armados

### 3.<sup>a</sup> FASE: FORO DE BANGUI SOBRE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL

#### FASE DEL PROCESO

##### PRESÍDIUM

**Mandato:**  
Asegurar y procurar el correcto desempeño del foro, dirigir los debates

**Presidente:**  
Abdoulaye Bathily,  
Represente Especial  
de las Naciones Unidas  
para África Central

##### COMITÉ TÉCNICO DE ORGANIZACIÓN

**Composición:**  
Coordinador General  
y 10 miembros

Secretaría Técnica



600  
-  
700



##### ASAMBLEA GENERAL

**Mandato:**  
Examinar las propuestas de los talleres y aprobar los documentos finales.

**Toma de decisiones:** consenso

**Composición:**  
600-700 representantes de las 16 prefecturas del país, la población en la diáspora, y los refugiados, grupos de la sociedad civil y el Grupo de Contacto Internacional sobre la República Centroafricana.



4 informes temáticos para sentar las bases de los debates



##### 4 TALLERES

**Mandato:**  
Análisis y orientación estratégica y operativa basados en las consultas populares

1. Paz y seguridad
2. Justicia y reconciliación
3. Gobernanza
4. Desarrollo

#### RESULTADO

☰ Pacto Republicano por la Paz, la Reconciliación Nacional y la Reconstrucción en la República Centroafricana

☰ Acuerdo de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración

■ Acuerdo sobre la liberación de los niños soldado.

#### IMPLEMENTACIÓN

Referendo constitucional que dio lugar a la aprobación de la nueva Constitución

Elecciones parlamentarias y presidenciales el 30 de diciembre de 2015



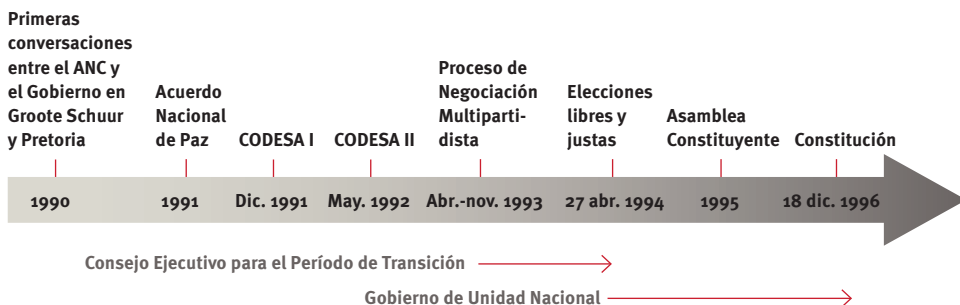
## Sudáfrica

A finales de la década de 1980, ambas partes del prolongado conflicto armado de Sudáfrica se hallaban en un «estancamiento perjudicial» y bajo una enorme presión internacional para resolver el conflicto. El sistema del *apartheid* se desmoronaba en medio de la crisis económica, el aislamiento internacional y sus propias ramificaciones educativas y psicosociales, mientras que el fin de la Unión Soviética planteaba un reto al movimiento de liberación, que vio cómo menguaba su apoyo financiero y político.

El proceso de paz se inició el 2 de febrero de 1990, cuando el presidente en funciones Frederik de Klerk anunció la legalización de todos los movimientos políticos prohibidos y el inicio de negociaciones para construir «una nueva Sudáfrica». Estas incluyeron reuniones formales entre el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) y el Gobierno en Groote Schuur y en Pretoria, seguidas por un Acuerdo Nacional de Paz, firmado por 27 dirigentes políticos, sindicales y gubernamentales, que estableció un código de conducta para el período de transición y preparó el terreno para el primer foro multipartidista, la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA, por sus siglas en inglés). Tras el fracaso de CODESA I y II, las negociaciones volvieron a encarrilarse a través de continuas conversaciones bilaterales entre el Congreso Nacional Africano y el Gobierno y de la convención del Proceso de Negociación Multipartidista (PNP o Foro de Negociación Multipartidista), donde se aprobó una constitución provisional. Las elecciones libres y justas celebradas el 27 de abril de 1994 otorgaron un mandato a una Asamblea Constituyente, que adoptó la Constitución en 1996.

Mediante la combinación de elementos de gestión de crisis (contención de la violencia) y de cambio fundamental, el proceso de paz se hizo célebre por crear la nueva «nación multicolor» a través de un nuevo consenso sobre los principios, normas y procedimientos sociales básicos. Este proceso de paz, probablemente uno de los más famosos, es particularmente notable por la calidad del liderazgo de los dos máximos dirigentes y de los líderes de todos los niveles y sectores sociales (obsérvese la gran importancia del Consultative Business Movement, así como de los líderes religiosos); por los importantes esfuerzos encaminados a procurar también la inclusión vertical a pesar de su carácter esencialmente elitista; y por su alto grado de apropiación nacional a través de la automediación.

### Negociaciones para poner fin al *apartheid* y restablecer la paz en Sudáfrica, 1990-1996

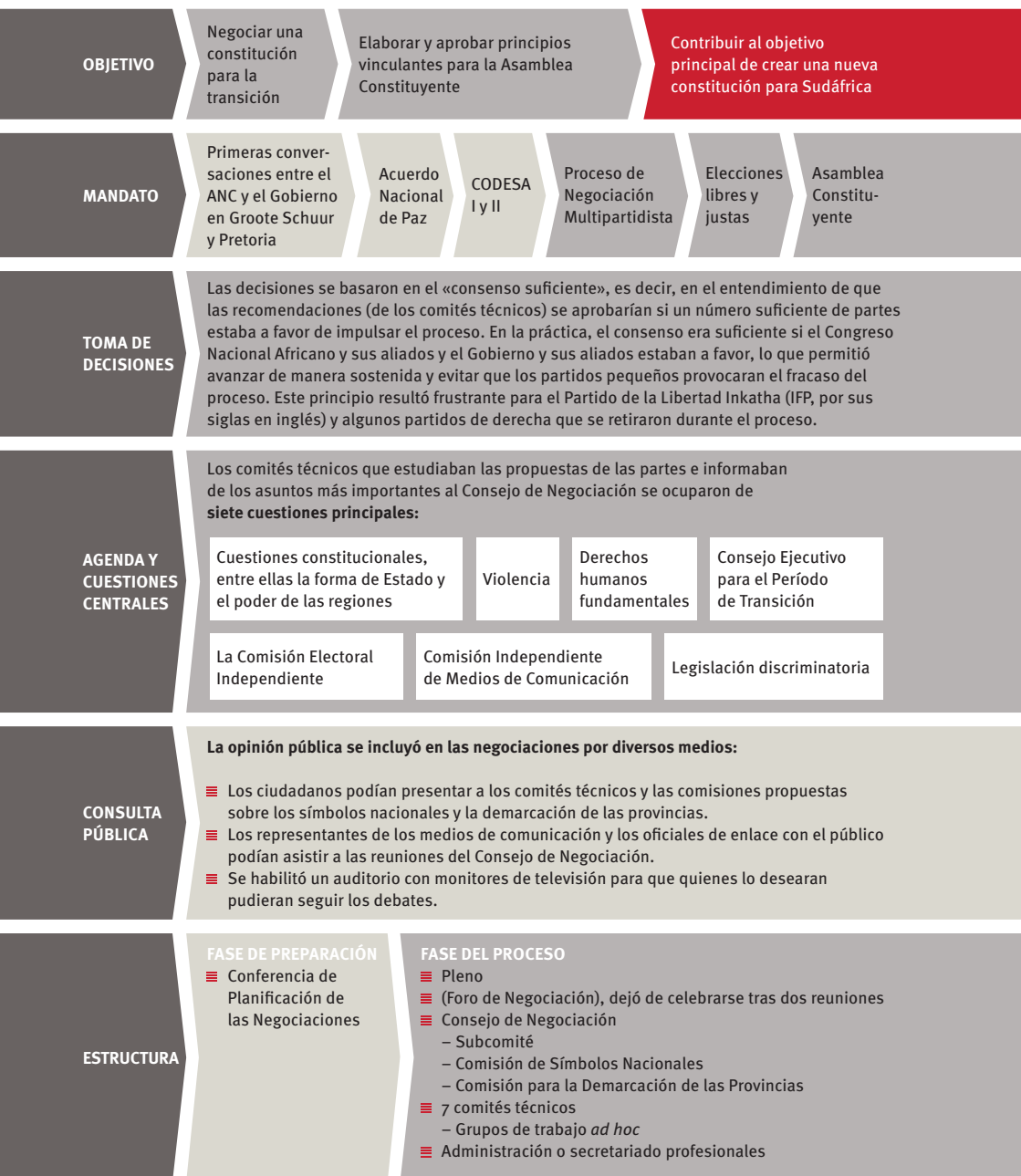




## Proceso de Negociación Multipartidista

Duración	7 meses y medio (del 1 de abril de 1993 al 18 de noviembre de 1993)
Objetivo	Negociar una constitución para la transición, elaborar y aprobar principios constitucionales vinculantes para la Asamblea Constituyente y contribuir así al objetivo principal de crear una nueva constitución para Sudáfrica.
Mandato	Mandato otorgado por un Acta de Entendimiento entre el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional y por la posterior conferencia de planificación, integrada por todos los partidos, que se celebró tras el fracaso de sus predecesoras, las convenciones CODESA I y II.
Participación y criterios de selección	El Proceso de Negociación Multipartidista incluyó a 26 partes, entre ellas representantes de grupos políticos, del Gobierno central y de los bantustanes, así como líderes tradicionales. El proceso fue más inclusivo que las dos iniciativas anteriores, y contó con la participación del Gobierno del bantustán de KwaZulu, el Partido Conservador y el Volksunie. El Congreso Panafricano asistió con reservas. Los únicos grupos que no participaron fueron algunos partidos extremistas afrikáneres y la Organización del Pueblo Azanio, de extrema izquierda.
Facilitación	Mientras que la presidencia de CODESA estuvo integrada por magistrados, las reuniones del Proceso de Negociación Multipartidista fueron presididas por miembros de los equipos de negociación de manera rotativa, lo que aumentó el sentido de inclusión de las partes.
Apoyo internacional	Las dos partes —el Gobierno de Partido Nacional y el Congreso Nacional Africano— se opusieron a la mediación internacional. Como resultado, el proceso fue, en su mayor parte, automediado, con la notable excepción del académico keniano Washington Okumu, quien logró negociar el levantamiento del boicot del Partido de la Libertad Inkatha tras el fracaso del ex secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, y el exministro británico de Asuntos Exteriores, lord Carrington, en marzo de 1994.
Resultados	Los resultados del Proceso de Negociación Multipartidista incluyeron una constitución para la transición, así como otros cuatro proyectos de ley sobre las estructuras de transición para el período previo a las elecciones (el Consejo Ejecutivo para el Período de Transición, la Comisión Electoral Independiente y la Comisión Independiente de Medios de Comunicación) y un órgano permanente para controlar las emisiones (Autoridad Independiente de Radiodifusión). Los delegados también acordaron una nueva ley electoral que regiría las elecciones a la Asamblea Constituyente.
Desafíos y lecciones aprendidas	Las partes habían aprendido de la experiencia de CODESA y rediseñaron el proceso y las estructuras de negociación de manera acorde en una conferencia preparatoria a la que asistieron todos los partidos en marzo de 1993. Entre las lecciones extraídas se cuentan la importancia de disponer de una estructura sencilla con un organismo de negociación y uno de toma de decisiones; el empleo de expertos técnicos para posibilitar el debate «basado en los intereses»; el establecimiento de un «comité de coordinación» fiable que actúe como guardián del proceso y prevenga y evite los problemas; y el papel clave de los mecanismos de desbloqueo acordados previamente por las partes.

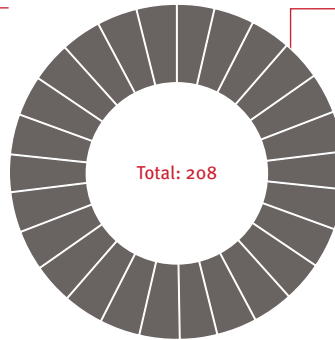
## Proceso de Negociación Multipartidista de Sudáfrica 1993



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

0

La Organización del Pueblo Azanio (AZAPO, por sus siglas en inglés), de extrema izquierda, y el Movimiento de Resistencia Afrikáner (AWB, por sus siglas en inglés) fueron los únicos grupos que no participaron.



26

Partes, entre ellas representantes de grupos políticos, del Gobierno central y de los bantustanes, así como líderes tradicionales (incluidas las partes anteriormente ausentes del proceso).

Mientras que el Pleno se componía de 208 delegados, el principal foro de negociación, el Consejo de Negociación, lo formaban dos negociadores y dos asesores por participante, de los cuales al menos uno era mujer.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Procesos en gran parte automediados.**

Este proceso constituye un caso notable debido a que, a causa de las reservas manifestadas por ambas partes acerca de la mediación internacional, fue un proceso automediado casi en su totalidad (excepto por una iniciativa muy breve y temporalmente fructífera encaminada a reincorporar al Partido de la Libertad Inkatha a la mesa de negociaciones).

**Procesos en los que se evitaron las negociaciones basadas en posiciones.**

Los comités técnicos recibieron aportes tanto de las partes como de la ciudadanía, lo que transformó las propuestas basadas principalmente en posiciones en informes basados en intereses que, en su mayor parte, ya incluían el germen de una solución de compromiso. Al buscar este tipo de soluciones a través de documentos con un texto único, los comités técnicos (a pesar de que no estaban oficialmente facultados para tomar decisiones políticas) actuaron como un sólido mecanismo de desbloqueo.

**Lecciones aprendidas de CODESA I y II.**

Las lecciones aprendidas de CODESA I y II se aplicaron cuidadosamente durante la reunión de planificación de las negociaciones —que se celebró en marzo de 1993 y contó con la asistencia de todos los partidos—, lo que permitió evitar muchos de los errores cometidos en las negociaciones anteriores, entre ellos la falta de asesoramiento técnico o de expertos (mediante el establecimiento de comités técnicos) y el marcado predominio de la negociación posicional (a través de la introducción del concepto de documento con un «texto único» en el proceso).

## Proceso de Negociación Multipartidista de Sudáfrica 1993

Objetivo: negociar una constitución para la transición, elaborar y aprobar principios constitucionales y contribuir al logro de una nueva constitución para Sudáfrica

### FASE DE PREPARACIÓN

#### Reuniones bilaterales

entre el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional a fin de encontrar una postura común para las posteriores negociaciones multipartidistas

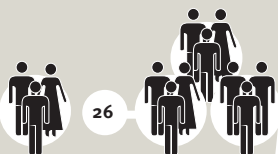
#### Conferencia de Planificación de la Negociación

**Mandato:** Reestructurar el proceso y tratar algunas de las objeciones planteadas previamente en CODESA

**Composición:** 26 partes

2

26



### FASE DEL PROCESO

#### COMITÉ DE PLANIFICACIÓN

**Mandato:** «guardianes» del proceso de diálogo; sin poder de decisión pero con un papel esencial en lo relativo a prevenir y evitar problemas

**Composición:** 10 negociadores prominentes de todo el espectro político que actuaban a título personal

#### SUBCOMITÉ

salvaguarda el proceso

**Mandato:** mantener en curso el proceso a través de actividades de asesoramiento, resolución de problemas y diplomacia itinerante de manera discreta

**Composición:** Mac Maharaj (ANC), Fanie van der Merwe (Gobierno del Partido Nacional), Ben Ngubane (Partido de la Libertad Inkatha, hasta que este abandonó el proceso)



supervisa



supervisa

#### COMISIÓN

para la Demarcación de las Provincias

#### COMISIÓN

de Símbolos Nacionales

#### 7 COMITÉS TÉCNICOS

presentan informes

**Mandato:** presentar informes al Comité de Negociación, basados en documentos de posición remitidos por las partes. Sus propuestas se basaban en intereses (en lugar de posiciones) y permitieron que el Consejo de Negociación trabajara a partir de un texto único. Si el comité técnico no lograba llegar a una solución de compromiso, el asunto se remitía al comité de planificación o a un grupo de tareas *ad hoc*.

**Composición:** 5-6 expertos políticos no partidistas por comité, nombrados por el Consejo de Negociación.

**Organizados en torno a siete cuestiones:** 1 asuntos constitucionales, 2 violencia, 3 derechos humanos fundamentales, 4 Consejo Ejecutivo Provisional, 5 Comisión Electoral Independiente, 6 Comisión Independiente de Medios de Comunicación, 7 legislación discriminatoria

#### ADMINISTRACIÓN

**Tareas:** apoyo administrativo y de secretaría, producción de agendas, actas e informes

**Composición:** el grupo imparcial Consultative Business Movement y personal adicional nombrado por las partes

Finales 1992-ene. 1993      Mar. 1993

**PLENO****Mandato:**

- ≡ Máximo órgano de toma de decisiones
- ≡ Solo se reunió una vez para aprobar la constitución provisional.

**Toma de decisiones:** consenso (suficiente)

**Composición:** 208 miembros de 26 partes, incluidos grupos políticos, representantes del Gobierno central y los bantustanes, y líderes tradicionales

presenta la constitución provisional para su aprobación

**FORO DE NEGOCIACIÓN**

**Mandato:** concluir los acuerdos del Consejo de Negociación. Solo se reunió dos veces y delegó sus facultades en el Consejo de Negociación después de junio de 1993.

**CONSEJO DE NEGOCIACIÓN**

**Mandato:** principal foro de negociación para deliberar sobre las cuestiones principales, alcanzar acuerdos o aceptar los acuerdos recomendados.

**Presidencia rotativa** ocupada por representantes de las partes seleccionados por el Consejo de Negociación, en función de sus aptitudes para la coordinación.

**Toma de decisiones:** consenso (suficiente)

**Composición:** 2 delegados y 2 asesores por parte (al menos 1 mujer)

Las reuniones estaban abiertas a los medios de comunicación. El público podía observar los debates desde un auditorio con monitores de televisión.



208

**IMPLEMENTACIÓN****CONSTITUCIÓN PARA LA TRANSICIÓN**

y otros 4 proyectos de ley sobre las estructuras de transición para el período previo a las elecciones y un órgano permanente para controlar las emisiones

La fecha de celebración de las elecciones se fija el 27 de abril de 1994

Acuerdo sobre la nueva Ley Electoral

Acuerdo sobre la instauración de un Gobierno provisional de Unidad Nacional hasta las elecciones siguientes (1999)



Abr.-nov. 1993

18 nov. 1993

## Sudán

El diálogo nacional del Sudán surgió en el contexto de una prolongada guerra civil (sur del estado del Nilo Azul y estados de Kordofán del Sur y Darfur) combinada con una crisis interna e inestabilidad. El conflicto entre el Gobierno y las diversas fuerzas de la oposición había llegado a un estancamiento perjudicial, en el que ninguno de los bandos aventajaba claramente a los demás. En este contexto, en enero de 2014 el Presidente del Sudán convocó a las fuerzas políticas del país, incluidos los partidos de la oposición y los grupos armados, a participar en un proceso de diálogo nacional.

El diálogo nacional estaba encaminado a restablecer el fundamento constitucional y político del Estado a través de un enfoque cooperativo que diera cabida a todos los sudaneses. Su objetivo específico fue elaborar una constitución que protegiera y reafirmara los derechos fundamentales, las libertades y la justicia social de todos los ciudadanos. El proceso tuvo como resultado la adopción del Documento Nacional del Sudán, que constituiría la base para elaborar una nueva constitución.

El proceso continúa padeciendo una falta de inclusividad por lo que respecta a su representatividad y sus objetivos. Cabe destacar que los principales partidos de la oposición y los movimientos armados se retiraron del proceso y estuvieron ausentes de la Conferencia de Diálogo Nacional.

### El diálogo nacional del Sudán



## Diálogo nacional del Sudán y Conferencia de Diálogo Nacional

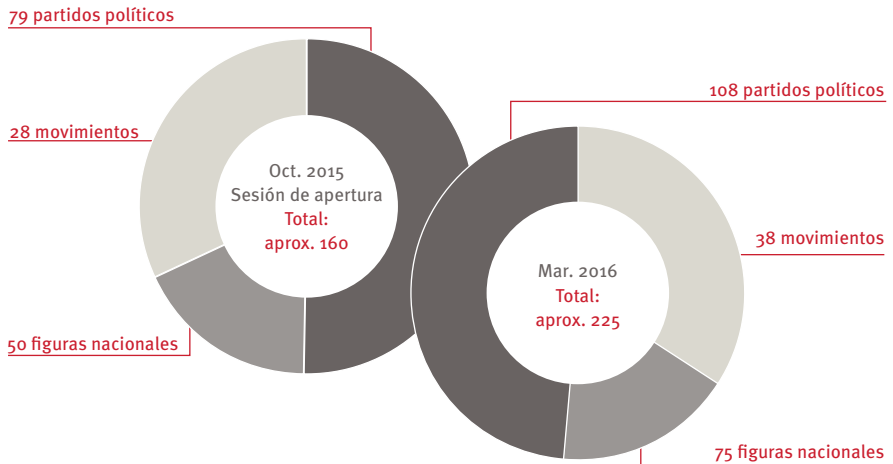
Duración	Diálogo nacional: 2 años y medio (del 6 de abril de 2014 al 10 de octubre de 2016), Conferencia de Diálogo Nacional: 1 año (del 10 de octubre de 2015 al 10 de octubre de 2016)
Objetivo	Establecer fundamentos constitucionales, políticos y comunitarios que sustenten un Estado justo, basado en la cooperación y la solidaridad entre todos los sudaneses.
Mandato	En enero de 2014, el presidente Al Bashir convocó el diálogo en respuesta a la guerra, los conflictos políticos y las dificultades económicas.
Participación y criterios de selección	En la Asamblea General de la Conferencia del Diálogo Nacional participaron alrededor de 250 miembros de partidos políticos registrados, movimientos armados, figuras nacionales y dirigentes comunitarios. Todos ellos fueron elegidos por consenso por el Comité Superior de Coordinación. Cada una de las partes en el diálogo designó a un representante y a un suplente. El número fue variando a lo largo del proceso, dado que algunas partes, movimientos y figuras se sumaron una vez iniciada la Conferencia, mientras que otros la abandonaron con ánimo de boicotear el diálogo nacional.
Facilitación	La Asamblea General y las tres reuniones consultivas preparatorias estuvieron presididas por el presidente Al Bashir. La presidencia de cada comité se asignaba a un miembro de alto rango del Gobierno o de la oposición, y la vicepresidencia, al bando contrario.
Apoyo internacional	Se trató de un proceso controlado por el país, en el que el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana, las Naciones Unidas y los asociados internacionales prestaron asistencia en la medida de lo posible. Los Presidentes de Egipto, Mauritania, el Chad y Uganda, el Primer Ministro de Etiopía y el Secretario General de la Liga de los Estados Árabes asistieron a la sesión final.
Resultados	El Documento Nacional, dirigido a servir de base para una nueva constitución, fue aprobado por la Asamblea General el 10 de octubre de 2016.
Desafíos y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Todo el proceso se caracterizó por una falta de viabilidad y de voluntad política para aceptar las condiciones acordadas, incluidos los ceses al fuego y los decretos del Gobierno dirigidos a permitir la actividad política libre de la oposición.</li> <li>≡ El proceso preparatorio y la Conferencia de Diálogo Nacional se vieron empañados por la falta de representatividad. Aunque participaron una multitud de movimientos, los principales partidos de la oposición —como el Partido Nacional Umma, el Movimiento Reforma Ahora y la Alianza de Partidos para la Unidad Nacional— se retiraron del proceso. Formaron una nueva alianza, «Llamamiento por el Sudán», que boicoteó el el proceso y en la que también participaron el Partido Comunista Sudanés, el Partido del Congreso Sudanés, los partidos unionistas y baazistas, los nasseristas, organizaciones de la sociedad civil y el Frente Revolucionario Sudanés, integrado por el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte (MLPS-N), el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (MJI-Sudán), el Movimiento de Liberación del Sudán (MLS), Abdel Wahed Mohamed el-Nur, Mini Arko Minawi y otros.</li> </ul>

## Diálogo nacional del Sudán y Conferencia de Diálogo Nacional 2014-2016

<b>OBJETIVO</b>	Cooperación y solidaridad entre todos los sudaneses para superar las múltiples crisis del país	Consenso sobre una constitución y una legislación que garanticen las libertades, los derechos y la justicia social, y acuerdo sobre mecanismos independientes para la protección de esos derechos	Consenso sobre la legislación y las medidas necesarias para celebrar elecciones libres y justas	Fundamentos constitucionales, políticos y comunitarios en un marco de consenso entre los sudaneses que establezcan un Estado justo y racional y un sistema político eficaz						
<b>MANDATO</b>	Situación de bloqueo y aumento de llamamientos al separatismo	El presidente Al Bashir convoca una reunión para debatir una iniciativa dirigida a celebrar un diálogo nacional inclusivo en enero de 2014	Entre otros, se aprueban varios decretos presidenciales sobre la actividad política libre como garantías para fomentar la participación	Primera reunión consultiva en abril de 2014 sobre cuestiones relativas a la celebración de la Conferencia						
<b>PRINCIPIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participación y debate amplios de las cuestiones fundamentales</li> <li>■ Transparencia</li> <li>■ Compromiso con los resultados de la conferencia y su implementación</li> </ul>									
<b>TOMA DE DECISIONES</b>	En la Asamblea general, las decisiones se adoptaron por consenso; si este no se alcanzaba, se requería una mayoría del 90%.									
<b>AGENDA Y CUESTIONES CENTRALES</b>	<p><b>Durante la conferencia, se establecieron comités dedicados a las cuestiones centrales siguientes:</b></p> <table border="1" data-bbox="190 933 968 1109"> <tr> <td data-bbox="190 933 392 1037">Libertades y derechos fundamentales</td> <td data-bbox="392 933 515 1037">Economía</td> <td data-bbox="515 933 968 1037">Identidad (prioridad en la definición de la identidad y los valores supremos sudaneses)</td> </tr> <tr> <td data-bbox="190 1037 392 1125">Relaciones exteriores</td> <td data-bbox="392 1037 515 1125">Unidad y paz</td> <td data-bbox="515 1037 968 1125">Gobernanza e implementación de los resultados del diálogo</td> </tr> </table>				Libertades y derechos fundamentales	Economía	Identidad (prioridad en la definición de la identidad y los valores supremos sudaneses)	Relaciones exteriores	Unidad y paz	Gobernanza e implementación de los resultados del diálogo
Libertades y derechos fundamentales	Economía	Identidad (prioridad en la definición de la identidad y los valores supremos sudaneses)								
Relaciones exteriores	Unidad y paz	Gobernanza e implementación de los resultados del diálogo								
<b>CONSULTA PÚBLICA</b>	Al parecer, durante el proceso de la Conferencia Nacional del Sudán no se celebraron consultas públicas. Los asistentes a las tres reuniones consultivas preparatorias fueron los mismos que participaron en la conferencia (y algunos de ellos abandonaron el proceso en una etapa posterior).									
<b>ESTRUCTURA</b>	<p><b>FASE DE PREPARACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comité Superior de Coordinación</li> <li>■ Subcomités dirigidos a crear un entorno propicio para el diálogo: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de contacto con la oposición armada fuera del Sudán</li> <li>– de contacto con la oposición civil en el Sudán</li> <li>– de diálogo comunitario</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>FASE DEL PROCESO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asamblea general</li> <li>■ Comité Superior de Coordinación</li> <li>■ Secretaría General</li> <li>■ 6 comités dedicados a las cuestiones centrales</li> <li>■ 1 comité conjunto de medios de comunicación</li> </ul>								



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



Los datos difieren ampliamente según la fuente. En el gráfico anterior se reflejan los datos extraídos del sitio web oficial del diálogo nacional, [hewarwatani.gov.sd](http://hewarwatani.gov.sd), y de la Secretaría General de la Conferencia, que detallan el número de asistentes a la sesión de apertura y los datos de participación más recientes —a fecha de diciembre de 2016— respectivamente. Si bien el número de partidos, movimientos y figuras nacionales que intervinieron aumentó, esto no es indicativo de la inclusividad del proceso, ya que su tamaño y representación fue variable y numerosos partidos de la oposición se retiraron durante la fase de preparación.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Ausencia de varios miembros de la oposición.**

El Partido Nacional Umma, el Movimiento Reforma Ahora y la Alianza de Partidos para la Unidad Nacional (integrada por partidos anteriormente aliados con el Gobierno) se retiraron durante los preparativos con el argumento de que no se habían establecido las condiciones necesarias para un diálogo nacional justo e inclusivo. Tras su retirada, el Comité Superior de Coordinación estuvo dirigido por partidos afines al Gobierno y pequeños partidos de la oposición sin influencia política real. Los principales movimientos armados —entre ellos el MLPS-N y los tres movimientos armados de Darfur— y algunos partidos políticos se negaron a participar desde el primer momento.

**Retrasos a la hora de convocar la Asamblea General para deliberar sobre las recomendaciones.**

El proceso de convocatoria de la Asamblea General, después de que los comités presentaran sus recomendaciones, duró siete meses debido a las dificultades para ceñirse a la hoja de ruta del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana (firmada por el Gobierno en marzo de 2016 y por la oposición en agosto), la cual sugería considerar el cese de hostilidades y el acceso humanitario antes de celebrar la Conferencia de Diálogo Nacional. No se alcanzó un acuerdo sobre los dos primeros puntos, y en octubre el Gobierno procedió a celebrar la Conferencia, a la que la oposición no asistió.

## Diálogo nacional del Sudán y Conferencia de Diálogo Nacional 2014-2016

Objetivo: establecer fundamentos constitucionales, políticos y comunitarios que sustenten un Estado justo, basado en la cooperación y la solidaridad entre todos los sudaneses

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ SUPERIOR DE COORDINACIÓN

**Mandato:**

- ≡ Elaborar una hoja de ruta para el diálogo
- ≡ Determinar la composición de la conferencia y la agenda

**Presidencia:** presidente Al Bashir

**Composición:** 7 representantes del Gobierno y 7 de la oposición



asiste

**COMITÉ**  
de contacto con la oposición armada fuera del Sudán



**COMITÉ**  
de contacto con la oposición civil en el Sudán



**COMITÉ**  
de diálogo comunitario

**1ª REUNIÓN CONSULTIVA** (6 abr. 2014)

**Presidencia:** presidente Al Bashir

**Composición:** 83 partidos políticos, 50 figuras nacionales  
**Resultados:** 4 decretos (generación de confianza, entorno propicio), establecimiento del Comité Superior de Coordinación

**2ª REUNIÓN CONSULTIVA** (2 nov. 2014)

**Presidencia:** presidente Al Bashir

**Composición:** 96 partidos políticos, 75 figuras nacionales  
**Resultados:** Ratificación del Comité Superior de Coordinación y aprobación del primer informe, del proyecto de hoja de ruta y del Acuerdo de Addis Abeba

**3ª REUNIÓN CONSULTIVA** (20 ago. 2015)

**Presidencia:** presidente Al Bashir

**Composición:** 92 partidos políticos, 9 movimientos, 74 figuras nacionales  
**Resultados:** inauguración del diálogo nacional el 10 oct. 2015 y disposiciones finales para la Conferencia



7+7



### FASE DEL PROCESO

**Mandato:**

- ≡ Coordinar la labor de los comités de la Conferencia
- ≡ Supervisar el trabajo de la Secretaría General
- ≡ Sensibilizar a la población sudanesa



presenta propuestas

#### MECANISMO DE DESBLOQUEO

**Mandato:**

Facilitar el avance en caso de bloqueo

**Composición:**

5 figuras nacionales

presentan recomendaciones

#### SECRETARÍA GENERAL

**Mandato:**

Seguimiento de las sesiones del comité y de la Conferencia; redacción de los temas de debate y edición de los puntos de acuerdo y desacuerdo; labores de investigación y documentación; otras tareas requeridas por el Comité Superior de Coordinación.

**Composición:**

26 figuras nacionales + 6 del Comité Superior de Coordinación

presenta propuestas para su aprobación final

### ASAMBLEA GENERAL

**Presidencia:** presidente Al Bashir

**Composición:**

En torno a 250 miembros pertenecientes a los partidos políticos registrados invitados, movimientos armados, figuras nacionales y dirigentes comunitarios

**Toma de decisiones:**

Por consenso o por mayoría del 90%; cada parte tenía un voto

integra

### 6 COMITÉS DE LA CONFERENCIA

**Mandato:**

Deliberar sobre temas específicos y presentar recomendaciones al Comité Superior de Coordinación

**Composición:**

El Gobierno y la oposición alternan la presidencia y la vicepresidencia

- ≡ Unidad y paz
- ≡ Economía
- ≡ Libertades y derechos fundamentales
- ≡ Identidad
- ≡ Gobernanza
- ≡ Implementación de los resultados de la Conferencia



250



## IMPLEMENTACIÓN

**Mandato:**

Hacer un seguimiento de la implementación de los resultados de la Conferencia

Aprobación del Documento Nacional



## Túnez

Tras las manifestaciones de enero de 2011 durante la llamada Revolución de la Dignidad y el derrocamiento del presidente Zine el Abidine Ben Alí, en octubre de ese año se eligió una Asamblea Nacional Constituyente. El 25 de julio de 2013, el proceso de redacción de una nueva constitución se estancó por completo debido al asesinato del dirigente político Mohamed Brahmi. Fue el segundo asesinato político ocurrido en 2013, tras el sufrido por el líder opositor Chokri Belaid en febrero frente a su domicilio. Tal situación ahondó la brecha entre el Gobierno, encabezado por el partido islamista Ennahda, y las nuevas coaliciones de fuerzas y partidos laicos y de izquierdas. En ese momento crítico, los políticos y la sociedad civil mantuvieron un diálogo nacional complicado pero fructífero. La Unión General de Trabajadores Tunecinos, que en 2012 y 2013 ya había emprendido varias iniciativas dirigidas a entablar un diálogo nacional, lideró la formación del Cuarteto para el Diálogo Nacional, que facilitó las negociaciones para la elaboración de una hoja de ruta y consiguió así superar el bloqueo político. El Cuarteto articuló las tres cuestiones que se tratarían durante el diálogo nacional: la finalización de la constitución, el reemplazo del Gobierno por un gobierno tecnocrático y la preparación de las elecciones. La Asamblea Constituyente aprobó los 146 artículos del proyecto de constitución de Túnez el 26 de enero de 2014.

El diálogo nacional de Túnez se centró especialmente en la gestión de la crisis. Por tanto, se trató de un proceso *ad hoc*, carente de un plan y un diseño previos, con diversos actores que presionaban en distintas direcciones al mismo tiempo para evitar el agravamiento de la situación. El proceso no se ocupó del resto de las cuestiones apremiantes planteadas por la ciudadanía en la insurrección de 2010 y 2011 que detonó el proceso de reforma política.

### De la insurrección popular al diálogo nacional de Túnez



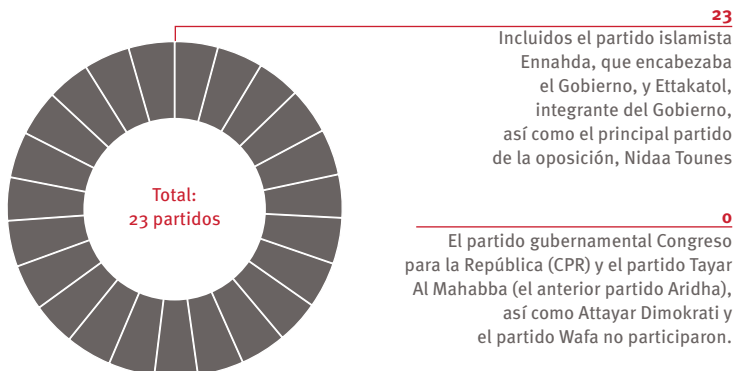
## Diálogo nacional de Túnez

Duración	6 meses (del 26 de julio de 2013 al 26 de enero de 2014). Al tratarse de un mecanismo <i>ad hoc</i> , dirigido a gestionar la crisis, en el diálogo nacional de Túnez no existió una diferenciación entre la fase de preparación y la fase del proceso.
Objetivo	Finalizar la redacción de la constitución, reemplazar el Gobierno por un gobierno tecnocrático y preparar las elecciones.
Mandato	El 5 de octubre de 2013, 23 de los 27 partidos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente firmaron la hoja de ruta y aceptaron participar en un proceso de diálogo nacional mediado por el Cuarteto.
Participación y criterios de selección	El Cuarteto se dirigió a los 27 partidos políticos presentes en la Asamblea Nacional Constituyente y los invitó a aceptar la hoja de ruta y a iniciar el proceso de diálogo y de negociación. Simultáneamente, numerosas personas y organizaciones mantenían reuniones, charlas de pasillo, conversaciones telefónicas y negociaciones a fin de evitar el colapso del país. Fuera, las manifestaciones protagonizadas por activistas, organizaciones de la sociedad civil, simpatizantes de los distintos partidos, intelectuales y políticos intentaban influir en el proceso político. Entre los firmantes de la hoja de ruta se contaban el partido islamista Ennahda, que encabezaba el Gobierno, y Ettakatol, integrante del Gobierno, así como el principal partido de la oposición, Nidaa Tounes. El partido gubernamental Congreso para la República (CPR) y el partido Tayar Al Mahabba (el anterior partido Aridha) no firmaron el acuerdo. Attayar Dimokrati y el partido Wafa se negaron a participar desde el principio.
Facilitación	La Unión General de Trabajadores Tunecinos lideró la formación del Cuarteto, una coalición con la Confederación Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía, la Liga Tunecina de Derechos Humanos y el Colegio de Abogados de Túnez. El Cuarteto consiguió superar el bloqueo político mediante una hoja de ruta que restablecía un marco para la transición política. El Cuarteto actuó como mediador durante el diálogo nacional.
Apoyo internacional	El proceso recibió el apoyo del PNUD, de la Unión Europea y de diversos países a través del programa del PNUD, así como de ONG internacionales.
Resultados	El 26 de enero de 2014, la Asamblea Constituyente aprobó la constitución, la cual establece una democracia representativa y una república semi-presidencial unitaria con un presidente como jefe de Estado, un primer ministro como jefe de Gobierno y una legislatura unicameral, la Asamblea de Representantes del Pueblo.
Desafíos y lecciones aprendidas	El diálogo nacional de Túnez tuvo como objetivo la gestión de la aguda crisis política. Por tanto, el proceso no contó con un plan y un diseño previos, sino que se desarrolló de manera <i>ad hoc</i> . Fue protagonizado por políticos y las élites y no incluyó a la ciudadanía. No se ocupó de la necesidad de acometer reformas socioeconómicas planteada por la ciudadanía en la insurrección de 2010 y 2011.

## Diálogo nacional de Túnez 2013-2014



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN



No obstante, es importante subrayar que el diálogo nacional se celebró en diversos ámbitos con la participación de un número amplio de personas, y que en algunas ocasiones las reuniones y los diálogos coincidieron.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Gestión *ad hoc* de la crisis**

El diálogo nacional tunecino no se desarrolló como un proceso planeado y diseñado de principio a fin, sino que más bien se trató de una respuesta a la aguda crisis política. Por tanto, constituyó un instrumento de gestión de crisis que se empleó mientras esta todavía estaba en curso. El proceso tuvo un carácter *ad hoc*; en él participaron numerosos actores procedentes de diferentes ámbitos y varios elementos del proceso tuvieron lugar de manera simultánea.

**Proceso mediado por cuatro organizaciones.**

En un contexto de asesinatos políticos y malestar social, la Unión General de Trabajadores Tunecinos, con el propósito de encontrar una solución mediada al conflicto, recurrió a la Confederación Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía, la Liga Tunecina de Derechos Humanos y el Colegio de Abogados de Túnez. A fin de evitar el colapso del país, negociaron una hoja de ruta para la celebración de un diálogo nacional y posteriormente mediaron en el proceso de diálogo.

En 2015, se concedió al Cuarteto el Premio Nobel de la Paz, en reconocimiento por su «contribución decisiva a la construcción de una democracia pluralista en el país».

**Toma de decisiones en manos de políticos y dirigentes de edad de la sociedad civil**

Mientras que la Revolución de la Dignidad de 2011 fue decididamente impulsada por los jóvenes, en el diálogo nacional la toma de decisiones recayó en los poderes políticos establecidos, tanto en el Nivel 1 como en el ámbito de la sociedad civil.

## Diálogo nacional de Túnez 2013-2014

Objetivo: finalizar la redacción de la constitución, reemplazar el Gobierno por un gobierno tecnocrático y preparar las elecciones

### CRISIS AGUDA Y BLOQUEO POLÍTICO

- ≡ Asesinato de los dirigentes políticos Chokri Belaid (febrero) y Mohamed Brahmi (25 de julio)
- ≡ Manifestaciones
- ≡ Suspensión de la Asamblea Nacional Constituyente el 6 de agosto

### FASE DEL PROCESO

#### CUARTETO PARA EL DIÁLOGO NACIONAL

**Mandato:**

Mediar en las negociaciones entre los partidos políticos a fin de establecer una hoja de ruta y llegar a un acuerdo sobre las cuestiones definidas en ella.

**Composición:**

Cuatro de las principales organizaciones de la sociedad civil

#### HOJA DE RUTA

Presentada por el Cuarteto para el Diálogo Nacional a los partidos representados en la Asamblea Nacional Constituyente el 17 de septiembre de 2013.

La hoja de ruta proporciona un marco de negociación para resolver las cuestiones controvertidas que impiden completar el período de transición, en tres ámbitos paralelos:

- ≡ Gubernamental: renuncia del Gobierno y reemplazo por un gobierno tecnocrático.
- ≡ Constitucional: finalización de la nueva constitución aprobada por la Asamblea Constituyente.
- ≡ Electoral: selección de los miembros de la comisión electoral independiente, código electoral, fecha de las elecciones.

El 5 de octubre de 2013, 23 de los 27 partidos de la Asamblea Nacional Constituyente aceptaron la celebración de un diálogo nacional conforme a la hoja de ruta con la mediación del Cuarteto.





**PROCESO DE DIÁLOGO NACIONAL****Mandato:**

Llegar a un acuerdo sobre los puntos definidos en la hoja de ruta y tratar las cuestiones que surjan.

**Presidencia:**

Mediación a cargo del Cuarteto para el Diálogo Nacional

**Composición:**

Los 23 partidos firmantes de la hoja de ruta, incluidos

- ≡ los partidos gubernamentales Ennahda y Ettakatol
- ≡ y el principal partido de la oposición, Nidaa Tounes.

No obstante, el proceso se basó menos en las sesiones oficiales que en las conversaciones extraoficiales, mantenidas no solo entre los delegados oficiales, sino también entre otros actores que estaban al margen del proceso oficial. Asimismo, estuvo muy influido por las intervenciones, las manifestaciones y las sentadas protagonizadas por los partidarios del Gobierno y los opositores, así como por la cobertura acrítica de los medios de comunicación. Al carecer de mecanismos de consulta pública, la ciudadanía se sintió excluida.

presenta propuestas

**Asamblea NACIONAL CONSTITUYENTE**

Votación sobre el proyecto final de la constitución

**IMPLEMENTACIÓN**

- ≡ **Nombramiento de Mehdi Jomaa como primer ministro**
- ≡ **Renuncia del Gobierno de Alí Larayedh**
- ≡ **Ratificación de una nueva constitución por la Asamblea Constituyente**
- ≡ **Establecimiento de la fecha de las elecciones presidenciales**



## Yemen

Tras la insurrección a gran escala contra el presidente Ali Abdullah Saleh y el régimen gobernante en 2011, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) apoyó las negociaciones entre las principales partes yemeníes y sugirió una hoja de ruta para poner fin a la crisis. La llamada «Iniciativa del CCG» y su Mecanismo de Ejecución establecieron los pasos del proceso de transición política del Yemen. A raíz de una serie de negociaciones y de la presión internacional, Saleh y los principales partidos de la oposición (reunidos en la coalición JMP —Reunión Conjunta de Partidos—) finalmente firmaron la Iniciativa propuesta por el CCG así como su Mecanismo de Ejecución, y Saleh aceptó entregar el poder al Vicepresidente a cambio de inmunidad.

La Conferencia de Diálogo Nacional se concibió como el elemento clave de la Iniciativa del CCG y de su hoja de ruta hacia la transición política y la unidad nacional del Yemen. Preparada principalmente por un comité técnico de 25 miembros bajo los auspicios del presidente interino Abd Rabbu Mansur Hadi, recibió el mandato de acordar la estructura del sistema político y establecer los principios de una nueva constitución. No obstante, debido al estallido de hostilidades en 2014, las elecciones parlamentarias y presidenciales se pospusieron. A pesar de estos reveses, la Conferencia de Diálogo Nacional marcó un punto de inflexión para la sociedad yemení, ya que creó una plataforma de diálogo muy extensa y bastante inclusiva, en la que 565 delegados de los diversos partidos se reunieron y debatieron en un proceso continuo de 10 meses de duración. El proceso fue criticado por la infrarrepresentación percibida de ciertos actores y la falta de cumplimiento del acuerdo alcanzado —el cual, por lo demás, era integral y de gran alcance—; por tanto, las decisiones de la Conferencia de Diálogo Nacional no se materializaron en su mayor parte.

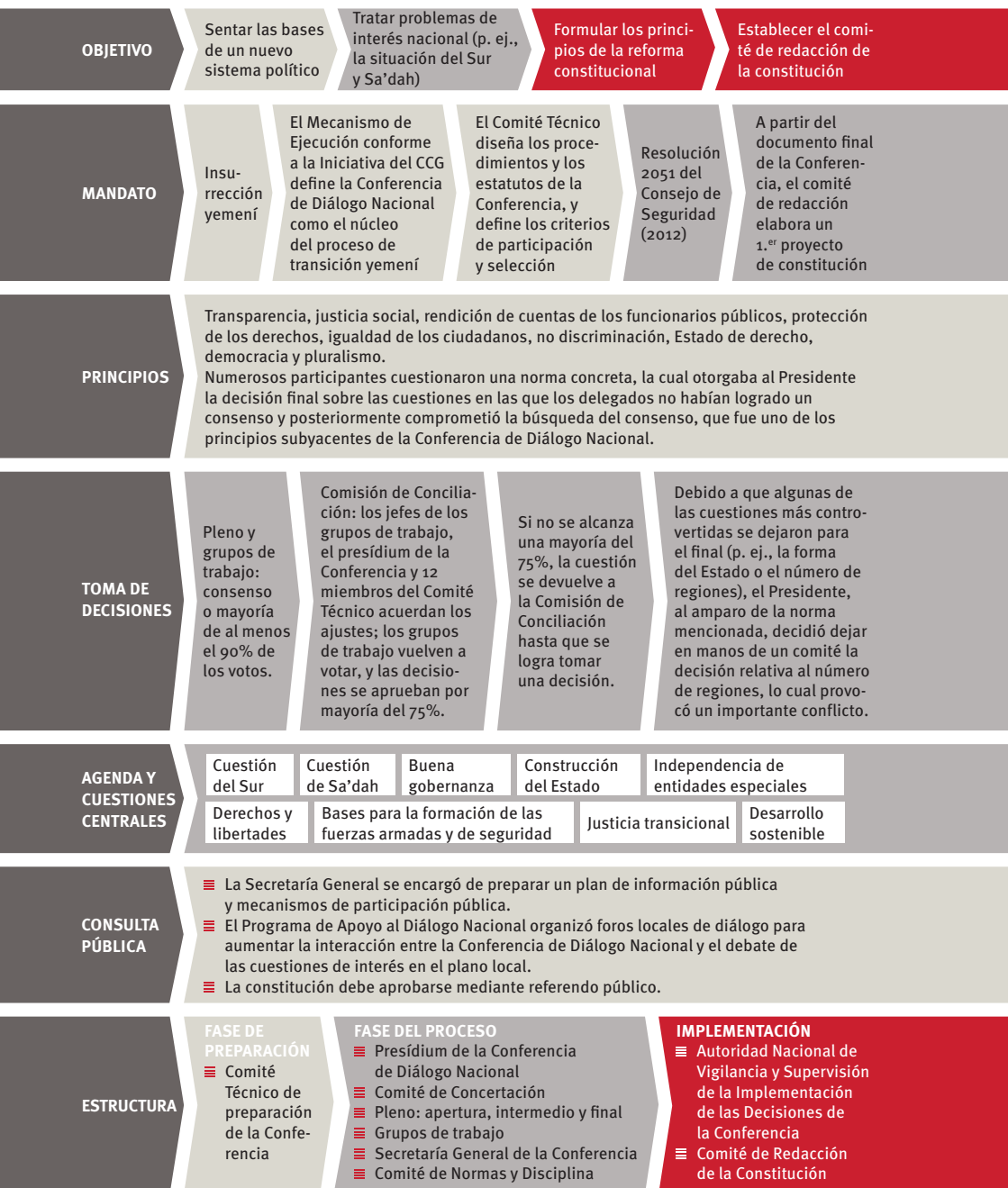
### La insurrección yemení de 2011 y el proceso de diálogo nacional



## Comité de Diálogo Nacional

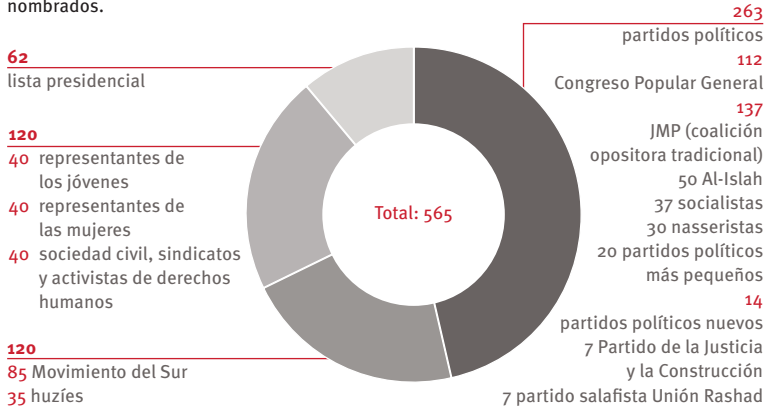
Duración	10 meses (del 18 de marzo de 2013 al 25 de junio de 2014)
Objetivo	Debatir el proceso de redacción de una nueva constitución, incluido el establecimiento de una comisión de redacción de la constitución; formular los principios fundamentales de la reforma constitucional; examinar asuntos de dimensión nacional (la situación del Sur y la de Sa'dah); tratar temas relacionados con la justicia transicional, la reconciliación social, la protección de los derechos humanos, la promoción de la mujer y el desarrollo sostenible. El objetivo más amplio de la Conferencia de Diálogo Nacional fue sentar las bases de un contrato social dirigido a la unidad nacional y la cohesión social del Yemen.
Mandato	<p><b>Mandato político:</b> negociaciones y acuerdo subsiguiente entre el partido gobernante del Yemen y el principal bloque opositor (JMP)</p> <p><b>Mandato oficial:</b> Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del CCG y subsiguiente Decreto Presidencial n.º 30 (12 de julio de 2012)</p>
Participación y criterios de selección	Los criterios de participación fueron definidos por el Comité Técnico de Preparación de la Conferencia de Diálogo Nacional. El Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del CCG definió las principales bases sociales. No se excluyó a ninguna, aunque algunas de ellas estuvieron o se sintieron infrarrepresentadas, como el Movimiento del Sur. Durante el proceso de selección, se solicitó a los partidos políticos y el resto de los participantes que nombraran a sus delegados de conformidad con la cuota establecida en el mandato de la Conferencia de Diálogo Nacional (30% de mujeres, 20% de jóvenes, 50% de sureños). Después de convocar la presentación de candidaturas y de examinar las solicitudes, el Comité Técnico eligió a los delegados independientes (mujeres, jóvenes y organizaciones de la sociedad civil). Debían cumplir criterios fijados, como la edad (de 18 a 40 años en el caso de los jóvenes) o la ausencia de afiliación política. El Presidente nombró a los 61 delegados restantes sin seguir un criterio claro.
Facilitación	Cada uno de los nueve grupos de trabajo de la Conferencia de Diálogo Nacional elegía a su presidente, vicepresidente y relator, quienes actuaban como facilitadores.
Apoyo internacional	El apoyo internacional prestado por los países del G10+ (los miembros permanentes de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el CCG) resultó clave. El equipo del Enviado Especial de las Naciones Unidas, Jamal Benomar, ejerció una función de buenos oficios. El Mecanismo de Ejecución conforme a la Iniciativa del CCG decidió el papel de las Naciones Unidas.
Resultados	El documento final de la Conferencia de Diálogo Nacional resume los resultados de los grupos de trabajo y se empleó como referencia orientativa para la redacción de la nueva constitución. Los debates sobre el proyecto de constitución no pudieron celebrarse debido al estallido de la guerra civil.
Desafíos y lecciones aprendidas	Algunas de las críticas se relacionaron con la infrarrepresentación del Sur, en especial del Movimiento del Sur. Además, la ausencia de medidas de generación de confianza, sobre todo en el Sur y en Sa'dah, la falta de participación e interacción de la comunidad y la amplitud del mandato de la Conferencia de Diálogo Nacional comprometieron la implementación de sus decisiones. Por añadidura, la debilidad del Gobierno central y la presidencia también dificultó y ralentizó su materialización.

## Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen 2013-2014



## NÚMERO DE MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

Se pidió a cada uno de los principales participantes en la Conferencia que garantizaran una cuota del 30% de mujeres, 20% de jóvenes y 50% de sureños en las listas de representantes nombrados.



## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS

**Inclusividad de la Conferencia de Diálogo Nacional.**

En teoría el proceso fue incluyente; no obstante, dos de los principales participantes estuvieron infrarrepresentados, Ansar Allah y el Movimiento del Sur. Al primero se le asignaron solo 30 escaños en la Conferencia, a pesar de su influencia sobre el terreno. El efecto de su marginación solo se percibió un año más tarde, cuando Ansar Allah tomó el control de la capital. No obstante, uno de los principales resultados de la Conferencia es el considerable grado de inclusión de los jóvenes y las mujeres. Debido a su cuota de representación (el 30% y el 20%, respectivamente), estos desempeñaron una función importante en la Conferencia, lo que repercutió significativamente en la sociedad yemení.

**Debilidad del Gobierno y la presidencia.**

El hecho de que la autoridad de transición y el Gobierno de unidad nacional recibieran apoyo principalmente de la comunidad internacional y contaran con poco respaldo de la población yemení dificultó y ralentizó la implementación, lo que contribuyó al aumento de las tensiones.

**Ausencia de medidas de generación de confianza y de desarme.**

Antes de la celebración de la Conferencia de Diálogo Nacional no se aplicaron medidas de generación de confianza, salvo la participación de algunos miembros de las partes principales en el Comité Técnico con miras a la preparación de la Conferencia. Los expertos criticaron especialmente la ausencia de iniciativas de desarme sustanciales, pues los grupos armados podían poner en peligro la marcha del proceso. Esta situación demostró ser particularmente problemática a la hora de abordar cuestiones fundamentales, como la justicia transicional o la reestructuración de las fuerzas armadas o de seguridad, que representaban una amenaza para los intereses vitales de los grupos armados o de las élites establecidas.

**Mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.**

Aunque, de acuerdo con la costumbre, los hombres yemeníes habrían intentado llegar a consensos en las reuniones sociales donde se masca qat —que probablemente se celebraron—, las mujeres participantes (tradicionalmente excluidas de ellos) ejercieron una intensa presión para que los debates y la toma de decisiones se mantuvieran en el marco de la Conferencia.

## Conferencia de Diálogo Nacional del Yemen 2013-2014

Objetivo: sentar las bases de un nuevo sistema político; tratar problemas de interés nacional; formular los principios de la reforma constitucional; y establecer el comité de redacción de la constitución

### FASE DE PREPARACIÓN

#### COMITÉ DE CONTACTO

Establecido por el Decreto Presidencial n.º 13 (6 de mayo de 2012)

#### Tarea principal:

Ayudar al Presidente a ponerse en contacto con las principales partes en conflicto

#### Composición:

8 miembros seleccionados por el Presidente; el decreto permitía «recorrer a aquellos que se consideran útiles para el éxito del proceso de negociación».

#### COMITÉ TÉCNICO DE PREPARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE DIÁLOGO NACIONAL

Establecido por el Decreto Presidencial n.º 30 (12 de julio de 2012)

#### Mandato:

- ≡ Acuerdo sobre el formato, la agenda, las normas y la logística del diálogo nacional
- ≡ Definir la selección de los delegados
- ≡ Información y participación públicas

#### Composición:

25 miembros seleccionados por el Presidente; más tarde 31 miembros

#### DOCUMENTO DE 20 PUNTOS

20 puntos relativos a las reivindicaciones del Sur (12 puntos) y a la generación de confianza en Sa'dah (8 puntos)

Los 20 puntos solo se aplicaron en parte, en el mejor de los casos.



25



### FASE DEL PROCESO

#### PRESIDIUM DE LA CONFERENCIA DE DIÁLOGO NACIONAL

#### Mandato:

- ≡ Representación de la Conferencia de Diálogo Nacional
- ≡ Planificación, control y monitoreo generales

#### Composición:

Presidente, 6 delegados de la Conferencia, relator y vicerrelator, líderes políticos de alto rango (delegados de la Conferencia pero también de los círculos dirigentes de Al-Islah, el Congreso Popular General, el Partido Socialista Yemení, el Partido Unionista Nasserista, el Movimiento Pacífico del Sur y el Movimiento Huzí)

#### COMITÉ DE NORMAS Y DISCIPLINA

#### Mandato:

Supervisión jurídica y procedimental

#### Composición:

7 figuras de los sectores judicial y administrativo

#### COMITÉ DE CONCILIACIÓN

#### Mandato:

Coordinación de los resultados, análisis de problemas y desbloqueo, seguimiento

#### Composición:

Presídium de la Conferencia de Diálogo Nacional, presidentes de los grupos de trabajo, 6 miembros nombrados por el Presidente

#### SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA DE DIÁLOGO NACIONAL

Tareas: gestión de la conferencia, documentación y coordinación del apoyo.

#### Departamentos:

- ≡ Secretario General de la Conferencia de Diálogo Nacional
- ≡ Relaciones con los delegados y los miembros
- ≡ Participación de la comunidad
- ≡ Cooperación internacional y apoyo técnico
- ≡ Seguridad de la Conferencia
- ≡ Operaciones y administración
- ≡ Documentación



565



**PLENO**

**Mandato:**

- ≡ Aprobación de los procedimientos
- ≡ Aprobación de los informes finales

**Composición**

565 representantes de partidos políticos, movimientos, las mujeres, los jóvenes y la sociedad civil



**GRUPOS DE TRABAJO**

**Mandato:** diálogo significativo y generación de consenso

Cuestión del Sur

superar el bloqueo

**COMITÉ 8+8**

Comité *ad hoc* con 8 delegados del Norte y 8 del Sur

Cuestión de Sa'dah

Buena gobernanza

Bases para la formación de las fuerzas armadas y de seguridad

Construcción del Estado

Cuestiones nacionales, reconciliación nacional y justicia transicional

Independencia de entidades especiales

Derechos y libertades

Desarrollo

**IMPLEMENTACIÓN**

**Documento final de la Conferencia de Diálogo Nacional**

- ≡ Con casi 1.800 recomendaciones
- ≡ Decisión principal: transformar el Yemen en un Estado federal
- ≡ Referencia orientativa para la redacción de una nueva constitución

**COMITÉ DE REDACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN**

**Composición:** 17 miembros nombrados por el Presidente

En representación de diversas fuerzas políticas

**AUTORIDAD NACIONAL DE VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CONFERENCIA DE DIÁLOGO NACIONAL**

**Composición:** 82 miembros seleccionados por el Presidente



17



## Recursos clave y colaboradores

### Afganistán

Autora: **Vanessa Prinz**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Michele Brandt** por la revisión de la ficha técnica.

- «Acuerdo sobre las Disposiciones Provisionales en el Afganistán en Espera de que se Restablezcan las Instituciones Permanentes de Gobierno (Acuerdo de Bonn), S/2001/1154, 5 de diciembre de 2001» 2001. <http://undocs.org/sp/S/2001/1154>.
- Afsah, Ebrahim y Alexandra Hilal Guhr 2005. Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, en: A. von Bogdandy y R. Wolfrum (eds.). Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 9, 373-456. [www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_afsahguhr\\_9\\_373\\_456.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_afsahguhr_9_373_456.pdf).
- Brandt, Michele 2005. Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries. The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ICG 2003. Afghanistan: the Constitutional Loya Jirga. Afghanistan Briefing. Kabul y Bruselas: International Crisis Group (ICG). [www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga](http://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga).
- Papagianni, Katia 2005. Transitional politics in Afghanistan and Iraq: Inclusion, consultation, and public participation, en: Development in Practice, 15(6), 747-759.

### Bahrein

Autora: **Nadine Francis-Pohle**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Munira Fakhro** por la revisión de la ficha técnica.

- Fakhro, Elham 2013. Bahrain's National Dialogue Faces a Stalemate. Al Jazeera Center for Studies. [www.studies.aljazeera.net/en/reports/2013/10/2013101091036321935.html](http://www.studies.aljazeera.net/en/reports/2013/10/2013101091036321935.html).
- Gulfnews Archive 2013. Bahrain: A kingdom in turmoil: Timeline on stalling national dialogue. [www.gulfnews.com/news/mena/other/bahrain-a-kingdom-in-turmoil-1.1230387](http://www.gulfnews.com/news/mena/other/bahrain-a-kingdom-in-turmoil-1.1230387).
- Kinninmont, Jane y Omar Sirri 2014. Bahrain: Civil Society and Political Imagination. Londres: Chatham House. [www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf).
- Moritz, Jessie 2015. Prospects for National Reconciliation in Bahrain: Is it Realistic? Washington: The Arab Gulf States Institute in Washington. [www.agsiw.org/wp-content/uploads/2015/04/Moritz\\_Bahrain.pdf](http://www.agsiw.org/wp-content/uploads/2015/04/Moritz_Bahrain.pdf).

### Benin

Autora: **Nina Bernarding**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Jonathan Harlander** por la revisión de la ficha técnica.

- Brandt, Michele, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Regan 2011. Constitution-making and Reform: Options for the Process. Ginebra: Interpeace. [constitutionmakingforpeace.org/wp-content/themes/cmp/assets/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf](http://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/themes/cmp/assets/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf).
- Dossou, Robert 2000. Rapport introductif n° 1. L'expérience béninoise de la Conférence nationale. [democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf).
- Heilbrunn, John R. 1993. Social Origins of National Conferences in Benin and Togo, en: Journal of Modern African Studies, 31 (2), 277-299.
- Robinson, Pearl T. 1994. The National Conference Phenomenon in Francophone Africa, en: Comparative Studies in Society and History, 36 (3), 575-610.



## Bolivia

Autores: **Karin Göldner-Ebenthal** y **Damjan Denkovski**. Deseamos manifestar nuestra gratitud al revisor anónimo por sus útiles comentarios.

- «Bolivia: Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, 6 de marzo de 2006» 2006. [www.lexivox.org/norms/BO-L-3364.xhtml](http://www.lexivox.org/norms/BO-L-3364.xhtml).
- Albó, Xavier 2008. Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú, en: Cuadernos de investigación n° 71. La Paz: CIPCA.
- Carrasco Alurralde, Inés Valeria y Xavier Albó 2008. Cronología de la Asamblea Constituyente. La Paz: Tinkazos. [www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v11n23-24/v11n23-24a08.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v11n23-24/v11n23-24a08.pdf).
- Gamboa Rocabado, Franco 2009. Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia: Historia política de la Asamblea Constituyente. La Paz: KAS.

## Colombia

Autores: **Karin Göldner-Ebenthal** y **Damjan Denkovski**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Katrin Planta**, **David Rampf** y al revisor anónimo por su atenta y constructiva revisión.

- Buenahora Febres-Cordero, Jaime 1991. El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Buenahora Febres-Cordero, Jaime 1995. La democracia en Colombia: un proyecto en construcción Bogotá: Contraloría General de la República.
- Fox, Donald T., Gustavo Gallón-Giraldo y Anne Stetson 2010. Lessons of the Colombian Constitutional Reform of 1991: Toward the Securing of Peace and Reconciliation?, en: Laurel E. Miller (ed.). Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making. Washington: United States Institute of Peace Press, 467-482.
- Rampf, David y Diana Chavarro 2014. La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991: De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?, Inclusive Political Settlements. Documento n.º 1. Berlín: Fundación Berghof.

## Etiopía

Autora: **Nina Bernarding**.

- Smith, Lhra 2007. Political Violence and Democratic Uncertainty in Ethiopia. Washington: United States Institute of Peace Press. [www.files.ethz.ch/isn/38969/2007\\_August\\_sr192.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/38969/2007_August_sr192.pdf).
- Tewfik, Hashim 2010. Transition to Federalism: The Ethiopian Experience. Ottawa: Forum of Federations. [www.forumfed.org/pubs/occasional\\_papers/OCP5.pdf](http://www.forumfed.org/pubs/occasional_papers/OCP5.pdf).
- Vaughan, Sarah 1994. The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: Its Origins, History and Significance. Edimburgo: Centre of African Studies. Universidad de Edimburgo.

## Guatemala

Autor: **Centro de Estudios de Guatemala**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Corinne von Burg** por la revisión de la ficha técnica.

Álvarez, Enrique 2002. The Grand National Dialogue and the Oslo Consultations: Creating a Peace Agenda, en: Catherine Barnes (ed.). Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres: Conciliation Resources, 44-47. [www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda](http://www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda).

Álvarez, Enrique y Tania Palencia Prado 2002. Guatemala's peace process: Context, analysis and evaluation, en: Catherine Barnes (ed.). Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres: Conciliation Resources, 38-43. [www.c-r.org/accord/public-participation/guatemala-s-peace-process-context-analysis-and-evaluation](http://www.c-r.org/accord/public-participation/guatemala-s-peace-process-context-analysis-and-evaluation).

Centro de Estudios de Guatemala 2016. Proceso de paz en Guatemala: un estudio de caso sobre la negociación y el proceso de diálogo nacional en Guatemala. Berna: Fundación Suiza para la Paz.

## Iraq

Autora: **Vanessa Prinz**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Katia Papagianni** por la revisión de la ficha técnica.

Otterman, Sharon 2005. Iraq: The National Conference. Nueva York: Council on Foreign Relations (CFR). [www.cfr.org/iraq/iraq-national-conference/p7638](http://www.cfr.org/iraq/iraq-national-conference/p7638).

Papagianni, Katia 2005. Transitional politics in Afghanistan and Iraq: Inclusion, consultation, and public participation, en: Development in Practice, 15 (6), 747-759.

Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, en: International Peacekeeping, 13 (3), 316-333.

Ridolfo, Kathleen 2008. Assessing Iraq's National Conference. Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional. [carnegieendowment.org/sada/?fa=21206](http://carnegieendowment.org/sada/?fa=21206).

## Jordania

Autora: **Malika Bouziane**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Mohammed Halaiqah** por la revisión de la ficha técnica.

Bouziane, Malika y Katharina Lenner 2011. Protests in Jordan: Rumbblings in the Kingdom of Dialogue, en: Protests, revolutions and transformations – the Arab World in a Period of Upheaval. Collaborative Research Center 700 «Governance in Areas of Limited Statehood» Documento de trabajo n.º 1, Freie Universität Berlin.

Hamid, Shadi y Courtney Freer 2011. How stable is Jordan? King Abdullah's half-hearted reforms & the challenge of the Arab Spring. Informe de política. Doha: Brookings. [www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/11/jordan-hamid-freer/10\\_jordan\\_hamid\\_freer.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/11/jordan-hamid-freer/10_jordan_hamid_freer.pdf).

Hazaimah, Hani 2011. National dialogue resumes. [ar.ammannet.net/news/101090](http://ar.ammannet.net/news/101090).

Tarawnah, Naseem 2011. The Missing Youth: How to have a National Dialogue without Jordan's Biggest Constituency? The Black Iris. [black-iris.com/2011/03/16/the-missing-youth-how-to-have-a-national-dialog-without-jordans-biggest-constituency](http://black-iris.com/2011/03/16/the-missing-youth-how-to-have-a-national-dialog-without-jordans-biggest-constituency).

## Kenya

Autoras: **Barbara Kemper** y **Engjellushe Morina**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Meredith Preston McGhie** y **Neha Sanghrajka** por la revisión de la ficha técnica.

- Centro para el Diálogo Humanitario (HD). Kenya. [www.hdcentre.org/fr/activities/kenya-2007-2008/](http://www.hdcentre.org/fr/activities/kenya-2007-2008/).
- Fundación Kofi Annan 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later - Overview of Events, Suiza. [www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/the-kenya-national-dialogue-and-reconciliation-one-year-later-geneva-30-31-march-2009](http://www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/the-kenya-national-dialogue-and-reconciliation-one-year-later-geneva-30-31-march-2009).
- Lindenmayer, Elisabeth y Josie Lianna Kaye 2009. A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya. Nueva York: International Peace Institute.
- McGhie, Meredith Preston y E. Njoki Wamai 2011. Beyond the numbers: Women's Participation in the Kenya National Dialogue and Reconciliation. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario (HD). [www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/18KWOAT-reportmodified220211\\_0-March-2011.pdf](http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/18KWOAT-reportmodified220211_0-March-2011.pdf).
- South Consulting, Ltd. 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation (KNDR) Monitoring Project. Project Context and Summary of Findings. Nairobi: Katiba Institute.

## Líbano

Autores: **Feras Kheirallah**, **Sonja Neuweiler** y **Oliver Wils**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Karam Karam** y **Martin Wählich** por la revisión de la ficha técnica.

- «Presidency of the Republic of Lebanon». [www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/NationalDialogue.aspx](http://www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/NationalDialogue.aspx).
- Comité de Diálogo Nacional 2014. Declaración final de la sesión del Comité de Diálogo Nacional celebrada en el palacio presidencial de Baabda (en inglés). [www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/Details.aspx?nid=23271](http://www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/Details.aspx?nid=23271).
- Common Space Initiative 2015. Research Guides: The Lebanese National Dialogue (2008-2014). [commonspaceinitiative.libguides.com/LebaneseNationalDialogue08-14](http://commonspaceinitiative.libguides.com/LebaneseNationalDialogue08-14).
- Wählich, Martin 2017. The Lebanese National Dialogue: Past and Present Experience of Consensus-Building. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof.

## Mali

Autores: **Ousmane Sy**, **Ambroise Dajou**, **Kadari Traoré**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Veronique Dudouet** por la supervisión y la edición del estudio de caso, así como a **Karin Göldner-Ebenthal** por su asistencia en el proceso editorial.

- Eboussi Boulaga, Fabien 2009. Les conférences nationales en Afrique noire. Une affaire à suivre. París: Karthala.
- Massicotte, Louis 2009. Mapping the road to democracy: the National Conference of Mali. 29 July to 12 August 1991. Documento presentado en la conferencia «Changer la donne politique: Nouveaux processus constitutants». Quebec: Universidad Laval.
- Sy, Ousmane, Ambroise Dajou y Kadari Traoré 2016. National Dialogue in Mali – Lessons from the 1991 National Conference for the Nascent Conference of National Reconciliation. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof. También disponible en francés.
- Thiriot, Céline 2002. Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique: éléments de réflexion à partir du cas du Mali, en: Revue internationale de politique comparée 9, 277-295.

## Nepal

Autores: **Bishnu Raj Upreti** y **Bishnu Sapkota**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Corinne von Burg** por la revisión de la ficha técnica.

- Einsiedel von, Sebastian, David M. Malone y Suman Pradhan 2012. *Nepal in Transition: From People's War to Fragile Peace*. Nueva Delhi: Cambridge University Press India Ltd.
- Grävingsholt, Jörn, Lennart Bendfeldt, Linda Berk, Yvonne Blos, Charlotte Fiedler y Karina Mroß 2013. *Struggling for stability: International support for peace and democracy in post-civil war Nepal*, documento de trabajo n.º 27. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Upreti, Bishnu Raj 2006. *Armed Conflict and Peace Process in Nepal: The Maoist Insurgency, Past Negotiation, and Opportunities for Conflict Transformation*. Nueva Delhi: Adroit Publishers.
- Upreti, Bishnu Raj y Bishnu Sapkota 2016. *Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process*. Berna: Fundación Suiza para la Paz.
- Villelas Ariño, María 2008. *Nepal: a gender view of the armed conflict and the peace process*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, Universitat Autònoma de Barcelona.

## Polonia

Autora: **Corinne von Burg**.

- Curtis, Glenn E. (ed.) 1992. *Poland: a country study*. Washington: División de Investigación Federal, Biblioteca del Congreso.
- Elster, Jon (ed.) 1996. *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Kennedy, Michael D. 2002. *Negotiating Revolution in Poland: Conversion and Opportunity in 1989*. Michigan: Universidad de Michigan.

## República Centroafricana

Autores: **Barbara Kemper** y **Nico Schernbeck**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Freddy Nkurikiye** por la revisión de la ficha técnica.

- Arieff, Alexis y Tomas F. Husted 2015. *Crisis in the Central African Republic*, Congressional Research Service Report, 17 de agosto de 2015. <http://libguides.nps.edu/africa/crs>.
- Centro para el Diálogo Humanitario (HD). *Central African Republic*. [www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/central-african-republic](http://www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/central-african-republic).
- CPFNB 2015. *Rapport General d'Activités de la Commission Préparatoire du Forum National de Bangui*. [jfakiblog.files.wordpress.com/2016/05/rapport-gc3a9nc3a9ral-de-la-cpfnb.pdf](http://jfakiblog.files.wordpress.com/2016/05/rapport-gc3a9nc3a9ral-de-la-cpfnb.pdf).

## Sudáfrica

Autora: **Vanessa Prinz**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Andries Odendaal** por la revisión de la ficha técnica.

- Barnes, Catherine y Eldred De Klerk 2002. *South Africa's Multi-Party Constitutional Negotiation Process*, en: Catherine Barnes (ed.). *Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking*, Londres: Conciliation Resources, 26–33. [www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process](http://www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process).
- Eloff, Theuns 2015. *The Importance of Process in the South African Peace and Constitutional Negotiations*, Practitioner Notes n.º 3. Pretoria: Centre for Mediation in Africa, Universidad de Pretoria. [www.up.ac.za/media/shared/237/Practitioner%20Notes/practitioner-notes-journal-03.zp61397.pdf](http://www.up.ac.za/media/shared/237/Practitioner%20Notes/practitioner-notes-journal-03.zp61397.pdf).
- Odendaal, Andries 2014. *South Africa: Ending Apartheid Through "Self-Mediation"*, en: Charlotta Collén, MAE, Finlandia (ed.). *National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice*. [www.formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=135470&GUID=%7B1EDDoA95-7358-4D06-BBFE-F6D880C5A944%7D](http://www.formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=135470&GUID=%7B1EDDoA95-7358-4D06-BBFE-F6D880C5A944%7D).

### Sudán

Autor: **Elshafie Khidir Saeid**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Nayla Hajjar** por la revisión de la ficha técnica.

Diálogo Nacional del Sudán. [www.hewarwatani.gov.sd](http://www.hewarwatani.gov.sd).

Saeid, Elshafie Khidir 2017. Sudan's National Dialogue Conference: The Permissible Questions. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof.

### Túnez

Autora: **Rikke Hostrup Haugbølle**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Dhamir Mannai** por la revisión de la ficha técnica.

Haugbølle, Rikke Hostrup, Hèla Yousfi, Amine Ghali, Mohamed Limam y Nina Grønlykke Mollerup 2017. Tunisia's 2013 National Dialogue: Political Crisis Management. Manual de Diálogos Nacionales. Estudio de caso. Berlín: Fundación Berghof.

Haugbølle, Rikke Hostrup y Francesco Cavatorta 2011. Will the Real Tunisian Opposition Please Stand Up?, en: *British Journal of Middle Eastern Studies*, 38 (3), 323-341.

M'rad, Hatem 2015. National Dialogue in Tunisia. Association Tunisienne des Etudes Politiques (ATEP) e Instituto de la Paz de los Estados Unidos (USIP). Túnez: Nirvana.

Yousfi, Hèla 2015. L'UGTT, une passion tunisienne. Enquête sur les syndicalistes en révolution 2011-2014. Túnez y París: Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC)-Karthala.

### Yemen

Autoras: **Alia N. Eshaq** y **Sonja Neuweiler**. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a **Afrah Al-Zouba**, **Ali Saif Hassan** y **Oliver Wils** por la revisión de la ficha técnica.

Conferencia de Diálogo Nacional. [www.ndc.ye](http://www.ndc.ye).

National Dialogue Support Programme. [ndsp-yemen.org](http://ndsp-yemen.org).

# Notas



Todas las publicaciones elaboradas en el marco de este proyecto  
pueden consultarse en:

[www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook](http://www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook)





