

MEDIACIÓN

Diciembre 2016

SERIE PRÁCTICAS

6

Apoyar un diálogo nacional

Dilemas y opciones para mediadores

Jonathan Harlander

“hd

Centre for
Humanitarian
Dialogue

Mediation for peace

El Centro para el diálogo humanitario (el Centro HD) es una organización de diplomacia privada basada en los principios de humanidad, imparcialidad e independencia. Su misión es ayudar a prevenir, mitigar y resolver conflictos armados a través del diálogo y la mediación.

www.hdcentre.org © 2016 - Centro para el diálogo humanitario

La reproducción total o parcial de esta publicación puede autorizarse solo con el consentimiento por escrito y el reconocimiento de la fuente.

La Serie Prácticas de Mediación es un proyecto del Centro para el diálogo humanitario (el Centro HD). Valoramos los comentarios de los profesionales e investigadores de la mediación sobre el formato y contenido de esta publicación. Por favor, escriba a mediationsupport@hdcentre.org para sugerencias y comentarios.

Descargo

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no representan necesariamente las opiniones del Centro para el diálogo humanitario.

Prefacio

La Serie Prácticas de Mediación

La Serie Prácticas de Mediación (MPS en inglés) se inició en 2008 como parte de los esfuerzos del Centro para el diálogo humanitario (HD) dirigidos a apoyar a la comunidad de mediación en general. La serie se basa en los comentarios de mediadores, incluidos los profesionales de HD, quienes sostienen que ellos y sus equipos a menudo carecen de una visión adecuada de otros procesos de paz. En los últimos años, la comunidad internacional ha fortalecido significativamente el apoyo disponible para los mediadores y sus equipos. HD está comprometido a contribuir con este esfuerzo y mejorar la práctica de la mediación.

Con base en la opinión compartida de los mediadores que a menudo enfrentan dilemas similares, aunque la mediación difiere ampliamente entre diferentes procesos de paz, HD está produciendo una serie de herramientas que orientan la toma de decisiones basada en la experiencia comparativa de los procesos de mediación. Cada publicación de la serie brindará a los lectores un resumen conciso de los desafíos y opciones relevantes, y los ayudará a prepararse para las exigencias potenciales de los procesos de mediación. Aunque estas publicaciones no pueden reemplazar la experiencia práctica, contribuyen a un proceso de aprendizaje más sistemático.

Las próximas publicaciones de esta serie estarán disponibles gratuitamente en el sitio web de HD y se difundirán a través de nuestra red y las de nuestros socios. Apoyar un diálogo nacional es la sexta publicación de esta serie. Se basa en la investigación del

autor sobre el tema, así como en consultas con profesionales. El autor desea agradecer a Roxaneh Bazergan, Christina Buchhold, Paul Dziatkowiec, Sara Hellmuller, David Lanz, Thania Paffenholz, Katia Papagianni, Giles Pitts, Christopher Thornton y Luxshi Vimalarajah. El autor también quiere agradecer al Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, a la Iniciativa de Paz y Transición Inclusiva (IPTI) y a Swisspeace por sus amables invitaciones a eventos de alto nivel sobre el tema de los diálogos nacionales.

Contenido

Puntos esenciales para practicantes	4
1 Introducción	6
2 ¿Por qué un diálogo nacional?	7
¿En qué contexto tienen lugar los diálogos nacionales?	9
¿Cuáles son los objetivos de un diálogo nacional?	11
3 El mandato	13
Origen del mandato	13
Alcance del mandato	14
4 ¿Cómo debería funcionar?	17
Preparación	17
Reglas de procedimiento	19
Estructura	19
Proceso de selección y composición	22
Actores externos	26
5 El proceso y su resultado	29
Procedimientos	29
Productos e implementación	31
Retos	32
6 Conclusión	35
Notas finales	36
Lecturas adicionales	37

Puntos esenciales para practicantes

- No existe un modelo único para los diálogos nacionales. Sin embargo, según las lecciones aprendidas, los terceros pueden identificar factores que contribuyen a su éxito y fracaso, así como los desafíos recurrentes de tales procesos.
- Los diálogos nacionales están diseñados para llevar a cabo consultas inclusivas que permitan forjar un consenso, negociar reformas o determinar el proceso a través del cual se llevarán a cabo las reformas, y/o comenzar un proceso de reconciliación.
- Los factores para el éxito incluyen la calidad del mandato de un diálogo nacional, la voluntad política de los partidos para el cambio y la inclusión del proceso.
- Los diálogos nacionales deben evitar ser percibidos como torres de marfil por los ciudadanos y beneficiarse de estar vinculados a vías paralelas de diálogo y procesos e instituciones políticas existentes.
- Para preservar la legitimidad del proceso, el apoyo de terceros a los diálogos nacionales no debe reemplazar o eclipsar la apropiación nacional.
- Los diálogos nacionales no garantizan que las reformas o transiciones sean exitosas, y por sí solas no pueden resolver todos los desafíos que enfrentan un país y una sociedad. Además, los terceros deben recordar que la disposición de los participantes y la calidad técnica de un diálogo nacional no garantizan un resultado positivo.
- El apoyo de terceros rara vez es desinteresado y las diferentes partes a veces pueden tener objetivos opuestos al apoyar un diálogo nacional.

- La claridad debe ser un principio esencial para el mandato de un diálogo nacional. Un mandato que es demasiado amplio corre el riesgo de provocar debates intratables durante el proceso para redefinir los términos exactos del mismo. Un mandato limitado, por otro lado, podría restringir en gran medida el margen para el cambio y generar frustración entre los participantes y ciudadanos.
- La selección de delegados es un paso altamente político en la organización de un diálogo nacional e influirá en la legitimidad e inclusión del proceso. Las consultas son una herramienta adecuada para evitar tensiones durante el proceso de selección.
- Las reglas para la toma de decisiones son importantes y, si se redactan descuidadamente, podrían provocar el bloqueo de un diálogo en largos debates, vetos o boicots debido a la frustración de algunos participantes.
- La convocatoria de un diálogo nacional es una tarea grande en términos de organización. El lugar, los costos, la seguridad y el soporte administrativo juegan un papel clave en el desarrollo fluido del proceso.
- Los resultados de los diálogos nacionales no siempre son tangibles. Estos procesos también son mecanismos de socialización para las partes cuyas interacciones se han caracterizado por la animosidad mutua.
- Para la implementación, es muy importante que los mecanismos de seguimiento estén diseñados y acordados por consenso.

Apoyar un diálogo nacional

Dilemas y opciones para mediadores

1 Introducción

La proliferación de diálogos nacionales en los últimos 25 años ha generado un interés significativo en tales procesos por parte de partidos políticos, militares y civiles en contextos de conflicto, agitación política y social o transición política. En consecuencia, a menudo se ha pedido a terceros locales e internacionales que brinden experiencia, apoyo y/o facilitación antes, durante y después de un diálogo nacional. En respuesta a dichas solicitudes, un desafío central para terceros ha sido determinar cómo pueden desempeñar un papel constructivo, al tiempo que se aseguran que el proceso siga siendo de propiedad nacional.

Los diálogos nacionales son foros nacionales e inclusivos destinados a iniciar reformas estatales estructurales y políticas fundamentales mediante un proceso de negociación¹. Un mandato, generalmente proporcionado por el gobierno en ejercicio o incluido en un acuerdo de paz, faculta a los participantes para decidir sobre las reformas necesarias. A diferencia de las negociaciones excluyentes, los diálogos nacionales se caracterizan por su intención de ampliar la participación. Estos brindan acceso a partidos y grupos generalmente excluidos o subrepresentados en las negociaciones políticas y, por lo tanto, airean exigencias que de otro modo podrían alimentar el descontento futuro si no se abordan. En consecuencia, las minorías religiosas, étnicas o tribales, la sociedad civil, las empresas, los sindicatos, las mujeres o los jóvenes generalmente están interesados en tales procesos, ya que ven en los diálogos nacionales una oportunidad para cabildear por sus intereses. Esto hace que los diálogos nacionales sean una herramienta popular para las reformas estructurales.

No hay un modelo único para un diálogo nacional. Se ha organizado una amplia variedad de diálogos nacionales, con diversos mandatos,

reglas de procedimiento, composiciones y resultados. Esta diversidad refleja la experiencia política particular y las necesidades de la sociedad y el Estado para los que fueron diseñados. Se han utilizado varios enfoques, desde el diálogo nacional formalmente obligatorio, con responsabilidades y relaciones claras con las instituciones estatales, hasta procesos más informales. En términos de inclusión, algunos procesos han reunido solo partidos políticos, como en Túnez en 2013, cuando 21 partidos políticos participaron en el Diálogo Nacional. Otros procesos, como en Níger en 1991, han incluido una amplia diversidad de participantes, como grupos profesionales, estudiantes, líderes religiosos y asociaciones cívicas.

Este documento de la Serie Prácticas de Mediación buscará proporcionar ejemplos concretos que permitan identificar factores clave de éxito en un diálogo nacional y preparar a los terceros para los desafíos que podrían enfrentar al apoyar dichos procesos. Sin embargo, los facilitadores y las partes interesadas deben tener en cuenta que un diálogo nacional no es una “solución única para todos”, ni una solución en sí misma. Existen otras opciones para las reformas o transiciones estatales y el entusiasmo por los diálogos nacionales que siguieron a la Primavera Árabe no deberían ocultar el hecho de que tales procesos son útiles solo en contextos particulares y, si son inadecuados, pueden hacer más daño que bien.

2 ¿Por qué un diálogo nacional?

Los diálogos nacionales generalmente ocurren cuando los protagonistas sienten que una consulta más amplia es vital para aprobar reformas estatales legítimas y sostenibles y, a veces, cuando un número suficientemente grande de partes influyentes favorecen un foro amplio que permita identificar un terreno común para las reformas. Las partes a menudo intentan consultas más amplias después que los formatos excluyentes de negociación basados en las élites han fallado o parecen insuficientes para evitar una mayor inestabilidad. Los diálogos nacionales pueden reemplazar o complementar las conversaciones excluyentes.

Un diálogo nacional es solo una herramienta a disposición de una sociedad que contempla reformas fundamentales. Para tener éxito, los diálogos nacionales deben ir acompañados de una serie de pasos que permitan atenuar las tensiones. Estos pueden incluir medidas de fomento de la confianza o proporcionar ayuda a la población civil a través de asistencia humanitaria o programas de desarrollo, especialmente cuando se espera que el diálogo dure

mucho tiempo. Además, un diálogo nacional no debe desconectarse de las instituciones y los procesos políticos existentes y, a veces, puede tener lugar en paralelo con procesos en competencia, lo que influye directamente en su desarrollo. Finalmente, es esencial que los diálogos nacionales no se perciban como “torres de marfil” donde los participantes están desconectados de la realidad nacional y local. Se pueden establecer mecanismos informales o formales de consulta para alimentar más voces en el diálogo.

No hay garantía de que un diálogo nacional tenga éxito, y el contexto y los objetivos del mismo tienen un impacto importante en su desarrollo y resultado. De hecho, numerosos diálogos han fallado. En Togo, por ejemplo, en agosto de 1991, el presidente Eyadéma ordenó el cierre de las transmisiones de radio y televisión de la Conferencia Nacional Soberana cuando descubrió que los delegados habían comenzado a explorar formas de deponerlo. En Guatemala, en 1989, el Gran Diálogo Nacional fue suspendido debido al aumento de las preocupaciones de seguridad para sus participantes y el boicot de algunas partes clave involucradas en la guerra civil.

Otros diálogos, primero elogiados como exitosos, fueron seguidos por una inestabilidad desastrosa o incluso por la guerra. En 2013-2014, la Conferencia de Diálogo Nacional de Yemen fue elogiada por su inclusión y calidad técnica, pero sus recomendaciones no fueron implementadas y el país ahora enfrenta un conflicto violento y una profunda crisis humanitaria². Este ejemplo debe recordarle a cada tercero involucrado en un diálogo nacional, que la voluntad de los participantes y la calidad técnica del proceso no garantizan un resultado positivo. Finalmente, otros diálogos nacionales se han reunido repetidamente antes de llegar a una solución exitosa. En Sudáfrica se organizaron tres diálogos nacionales entre diciembre de 1991 y noviembre de 1993, antes que las partes acordaran una Constitución para la transición que finalmente condujera a las primeras elecciones no raciales.

A menudo se pedirá a terceros que ofrezcan experiencia técnica y conocimientos relacionados con diálogos nacionales anteriores, a veces mucho antes de que se tome la decisión de iniciar un nuevo proceso. En algunos casos, los terceros sugerirán activamente el uso de un diálogo nacional, particularmente cuando otros formatos de diálogo parecen insuficientes para garantizar la legitimidad de las reformas que se negociarán. Sin embargo, para que dicho proceso siga siendo de propiedad nacional, es responsabilidad de las partes determinar si es la herramienta adecuada para lo que intentan lograr.

¿En qué contexto tienen lugar los diálogos nacionales?

Los diálogos nacionales no son eventos aislados. Se realizan en un contexto más amplio: al final de un conflicto armado que condujo a la destitución de un gobierno como el de Afganistán (2002), dentro de una transición postautoritaria como la de Yemen (2013-2014), o después del fracaso de facto de un estado autocrático, como en Benín (1990). Los diálogos nacionales se organizan en Estados con instituciones en disputa, débiles o fallidas, o donde se considera que las instituciones no son lo suficientemente inclusivas y requieren reformas para aumentar su legitimidad.

El desarrollo de un diálogo nacional en un contexto tan inestable y a veces violento constituye un desafío para el proceso. En Irak, en 2004, por ejemplo, se denunció la presencia de tropas y funcionarios estadounidenses durante la Conferencia de Diálogo Nacional, lo que afectó directamente la legitimidad e independencia del proceso y llevó a algunas partes a boicotearlo. Durante el Gran Diálogo Nacional de 1989 en Guatemala, las amenazas, secuestros y torturas cometidas contra algunos participantes, así como el rápido deterioro de la situación de seguridad, limitaron la disposición de los participantes a intervenir abiertamente en el diálogo y finalmente llevaron a la terminación de la conferencia sin acabar.

Los diálogos nacionales deben ir precedidos de acuerdos formales o informales, como un acuerdo de paz, un acuerdo de cese del fuego o medidas de fomento de la confianza, como la liberación de presos políticos o enmiendas a la legislación vigente. Por ejemplo, el Diálogo Intercongolesino en la República Democrática del Congo (RDC) fue precedido por el Acuerdo de Cese del fuego de Lusaka de julio de 1999, que en su artículo 111-19 estipulaba que se debía organizar un diálogo nacional para una “nueva dispensación política y la reconciliación nacional en la RDC”. Incluso antes que se decida un diálogo nacional, se podría solicitar a un mediador o facilitador que trabaje en negociaciones de alto el fuego o desmilitarización, desmovilización y reintegración (DDR) que explore la posibilidad de utilizar esta herramienta. En Myanmar, las reflexiones sobre el llamado “diálogo político inclusivo” tuvieron lugar en paralelo a las negociaciones sobre el Acuerdo de Cese del Fuego a nivel nacional firmado en octubre de 2015, que finalmente incluyó referencias a un futuro diálogo nacional.

El apoyo internacional para un diálogo nacional es crucial en la mayoría de los casos, y puede ser financiero, material y/o técnico.

Benín: presión nacional e internacional para lograr un cambio significativo

La situación financiera, económica y social de Benín en 1989 fue catastrófica: dos bancos estatales habían quebrado el año anterior; salarios, becas y pensiones no se habían pagado durante meses; y se organizaron huelgas generales indefinidas para expresar el descontento de los estudiantes y funcionarios. Además, la carta redactada por 11 obispos, denunciando el nivel de corrupción y violencia que afectaba al país y pidiendo un cambio democrático, ilustra la condena a nivel nacional de las políticas del régimen. Como resultado del desesperado estado económico del país, el presidente Kérékou, que había estado en el poder desde 1972, perdió el apoyo de la mayoría de los actores políticos.

A nivel internacional, Benín fue presionado por la opinión pública, los Estados y las instituciones internacionales. A lo largo de la década de 1980, los exiliados benineses organizaron protestas para aumentar la conciencia pública dentro de la comunidad internacional sobre la situación en Benín. Además, se produjo una fuerte presión del Ministerio de Cooperación francés, ya que Francia no estaba dispuesta a apoyar el régimen de Mathieu Kérékou. Por otro lado, la insatisfacción del Fondo Monetario Internacional (FMI) hacia las reformas económicas del presidente, después de los tibios resultados de un préstamo de estabilización asignado en 1987, dejó al régimen con un poder de negociación reducido. Finalmente, la fuerte deuda había creado dependencia de los actores internacionales y la falta de recursos naturales y financieros en Benín impidió que el Estado tuviera algún tipo de influencia.

La combinación de presión nacional e internacional llevó a Kérékou a convocar la *Conferencia Nacional de Fuerzas Vivas de la Nación* y, finalmente, a aceptar la naturaleza vinculante de sus decisiones. A pesar de su reticencia inicial hacia el cambio político y los intentos de aplastar a la oposición a fines de la década de 1980 a través de la persecución política y judicial, Kérékou no tuvo más remedio que aceptar la convocatoria de un diálogo nacional que resultaría en la elección de Nicéphore Soglo como presidente.

Además, también se puede requerir presión política y/o facilitación discreta. En Yemen, por ejemplo, el apoyo, interés y, a veces, la presión del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) influyeron considerablemente en la preparación y celebración del diálogo nacional, aunque el proceso se deshizo unos meses más tarde. Por otro lado, algunos criticaron a las Naciones Unidas por cumplir un papel limitado en facilitar la Conferencia de Diálogo Nacional y usar la apropiación nacional como una excusa por su falta de intervención³. Naturalmente, el apoyo internacional no debe reemplazar o eclipsar la propiedad nacional del proceso, lo cual es necesario para preservar su legitimidad. Los terceros deben equilibrar el mantenimiento de la propiedad nacional y la obtención de apoyo internacional. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el apoyo de terceros rara vez es desinteresado y que las diferentes partes pueden tener objetivos opuestos al apoyar un diálogo nacional.

¿Cuáles son los objetivos de un diálogo nacional?

Los objetivos de un diálogo nacional reflejan los intereses de las partes involucradas. Sin embargo, no sería realista pensar que tal proceso puede resolver todos los reclamos, que en algunos casos han llevado a décadas de conflicto. Los facilitadores pueden ayudar a las partes a establecer objetivos realistas que se puedan lograr dentro de un plazo limitado. Los diálogos nacionales deberían elegirse idealmente cuando sean la herramienta más apropiada para lograr los siguientes objetivos.

- **Realizar consultas constructivas e inclusivas para forjar un consenso.** Un diálogo nacional puede representar una oportunidad única para que los actores no representados políticamente en el pasado expresen sus inquietudes, intereses y reclamos. En Benín, por ejemplo, el sistema multipartidista se introdujo en diciembre de 1989, solo dos meses antes de la convocatoria de la Conferencia Nacional. El diálogo nacional representaba así una oportunidad para que las llamadas fuerzas vivas de la nación se expresaran, galvanizar el apoyo de los ciudadanos y disipar las preocupaciones que podrían tener. Tal proceso puede mejorar directamente la calidad de los debates al ampliar la participación, pero también puede desencadenar la resistencia de las partes en conflicto y los actores poderosos o hacer que los debates sean más complejos. Un diálogo nacional permite una conversación directa entre las partes en conflicto y la sociedad civil, que otros formatos de negociación no pueden ofrecer fácilmente. Los terceros pueden ayudar a determinar si el formato elegido para que las partes

expresen su interés es adecuado y asegurarse que no se corra el riesgo de crear elementos dañinos al generar frustración. Idealmente, un diálogo nacional debería ser una plataforma no solo para expresar reclamos sino para intercambios constructivos.

- **Negociar reformas o determinar el proceso a través del cual se llevarán a cabo las reformas.** En Yemen, por ejemplo, el diálogo llevó a los participantes a ponerse de acuerdo sobre la necesidad de que el Estado adoptara un sistema político federal. Las reformas nacionales pueden ser constitucionales, pero también pueden dar lugar a una legislación que amplíe la inclusión de las instituciones estatales o establezca instituciones de transición. Además, los diálogos nacionales pueden sentar las bases para las elecciones legislativas o presidenciales, a veces después de la decisión de disolver la asamblea nacional. Por lo tanto, a los implicados les interesa participar en los debates que definen las condiciones y el calendario de las elecciones, pero también, en términos más generales, que se tengan en cuenta sus intereses en el resultado del diálogo nacional.
- **Iniciar un proceso de reconciliación.** Los diálogos nacionales no resuelven definitivamente los conflictos. Los elementos de intercambio y socialización del proceso a través del cual se comparten y asimilan valores y normas, así como la expresión de agravios pasados y presentes, pueden funcionar como una catarsis y, como tales, ser excelentes herramientas para el manejo de conflictos. Sin embargo, la reunión de cientos de individuos con intensos vínculos emocionales con el pasado puede potencialmente socavar y complicar un proceso. En Yemen, las discusiones sobre justicia transicional fueron particularmente agotadoras, pero eventualmente resultaron en un consenso. Existe el riesgo que los diálogos nacionales se conviertan en cuerpos acusatorios, utilizados en represalia contra la represión de un régimen o los crímenes cometidos por las partes, lo que generaría reacciones contraproducentes. Por ejemplo, en Togo, el afán de la oposición política de presionar acciones legales contra el presidente Eyadéma ciertamente contribuyó a la decisión del presidente de detener la Conferencia Nacional Soberana en agosto de 1991.

Naturalmente, los objetivos declarados de un diálogo nacional no reflejan necesariamente los objetivos reales de las partes. Estos últimos a menudo buscan reforzar su poder, impulsar las reformas deseadas, obtener amnistía por crímenes pasados, u obtener

reparaciones. En Benín, por ejemplo, según algunos comentaristas, y a pesar de un mandato para lograr “un nuevo sistema democrático”, el presidente Kérékou tenía la intención de que la Conferencia Nacional solo discutiera cuestiones económicas⁴.

3 El mandato

El mandato de un diálogo nacional define tanto sus prerrogativas como sus objetivos. Si bien no existe un mandato único para todos, una revisión de los diálogos nacionales anteriores revela las características claves necesarias para que sea adecuado. Esta sección describe estas características.

Origen del mandato

Los diálogos nacionales a menudo se originan de un acuerdo formal entre algunas de las partes en conflicto, como el Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001 (artículo I, 4) en el caso de la Loya Jirga de Emergencia en Afganistán o el Acuerdo de Lusaka de julio de 1999 (artículo III, 19) para el Diálogo Intercongolesino. Los mandatos también pueden ser el resultado de una consulta inclusiva, como en Togo, donde el mandato del diálogo fue el resultado de negociaciones entre el gobierno y el llamado Colectivo de Oposición Democrática (COD), que incluía partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. En otros casos, un mandato puede ser el resultado de una decisión unilateral de la autoridad competente, como en Nigeria en 2014, aunque las discusiones con otras partes interesadas generalmente preceden a dicha decisión.

El origen de un mandato influye tanto en la legitimidad como en la sostenibilidad de un diálogo nacional. Además, la oposición o al menos una parte importante de ella debe respaldar el llamado a un diálogo nacional de la parte en el poder, o de las partes con suficiente autoridad o legitimidad para hacerlo. De hecho, si un actor importante se niega a participar en un diálogo nacional, pone todo el proceso en peligro y amenaza la legitimidad de sus resultados.

Cada parte potencial en un diálogo nacional tiene un gran interés en influir en la redacción del mandato, ya que determinará qué se puede discutir y decidir durante el diálogo, así como la naturaleza de su resultado (obligatorio o no). Por lo tanto, será necesario lograr un consenso a través de negociaciones, a menudo en el transcurso de meses, o incluso años, incluyendo consultas con los diferentes grupos para determinar sus expectativas sobre dicho proceso. En el caso de Myanmar, se necesitaron más de dos años de negociaciones

entre el gobierno y los grupos armados étnicos para alcanzar el Acuerdo Nacional de Cese del Fuego (NCA) en octubre de 2015. Esto determinó el mandato del “diálogo político inclusivo”, que luego se renombró como la Conferencia de Paz de la Unión. Del mismo modo, los terceros, que utilizan diferentes mecanismos, como presiones e incentivos políticos, financieros o materiales, también intentarán afectar la redacción del mandato.

La decisión de organizar un diálogo nacional es con frecuencia el resultado de negociaciones entre un número limitado de actores, y los grupos pequeños o subrepresentados a menudo no tienen más remedio que aceptar un proceso que es un mal menor a un proceso excluyente.

En el ejemplo mencionado anteriormente, el gobierno de Myanmar mantuvo negociaciones bilaterales con 15 grupos armados étnicos, excluyendo así a otros grupos, armados o no. Aunque solo ocho de los grupos armados étnicos firmaron originalmente la NCA, más tarde se invitó a los no signatarios a brindar su contribución al marco para el diálogo y participar en la Conferencia de Paz de la Unión. Además, se espera que otros grupos sean invitados más adelante en el proceso. En el caso de Sudáfrica, fueron las negociaciones bipartitas entre el Congreso Nacional Africano (ANC) y el Partido Nacional (NP) lo que permitió que el Proceso de Negociación Multipartidista, incluyendo 26 partes, se llevara a cabo entre abril y noviembre de 1993.

Por lo tanto, el origen de un diálogo nacional puede ser excluyente, aunque el diálogo generalmente extiende la participación a otros actores, en particular a las minorías y representantes de la sociedad civil. Naturalmente, esto plantea preguntas sobre el peso real de las partes que asisten a un diálogo nacional, pero que no fueron incluidas en las negociaciones sobre el mandato y las reglas de procedimiento. El papel de terceros en este contexto es identificar las demandas de las diferentes partes y facilitar las negociaciones que pretenden incluirlos a todos en el proceso. Los terceros también pueden ayudar a determinar qué grupos podrían incluirse estratégicamente en un diálogo nacional e informar a las partes negociadoras sobre las ventajas y desventajas de aumentar o disminuir la inclusión.

Alcance del mandato

El contenido de un mandato puede variar considerablemente en el alcance de los diálogos nacionales y determinará si el proceso será

puramente consultivo o tendrá poderes ejecutivos o legislativos. En Togo, la Conferencia Nacional tenía el mandato de debatir y decidir sobre “todas las cuestiones de interés nacional”. Este mandato incluía el poder de legislar y estipulaba que las decisiones de la Conferencia eran soberanas y legalmente vinculantes. Sin embargo, como se indicó anteriormente, esto no impidió que el presidente Eyadéma decidiera finalizar la conferencia nacional, ya que el proceso amenazaba con procesarlo por crímenes cometidos bajo su régimen. Los mandatos también pueden ser muy específicos y limitados, como en Irak, donde el Anexo de la Ley para la

Yemen: del proceso excluyente al incluyente

En el caso de Yemen, el mandato del diálogo nacional se acordó mediante una iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Actores internacionales adicionales como los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea convencieron a la oposición de participar en el proceso. Después de múltiples aplazamientos, el presidente Saleh finalmente acordó renunciar a cambio de inmunidad, y se estableció un gobierno de consenso.

El 23 de noviembre de 2011, el ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, la coalición de grupos de oposición y el presidente interino de Yemen, Abd Rabbuh Mansur Hadi, firmaron un mecanismo de implementación. Entre otras cosas, el documento determinó la inclusión de un diálogo nacional, los temas que debatiría y su calendario. También especificó que el diálogo debía determinar la naturaleza y forma del sistema político, y la creación de una Comisión Constitucional para discutir las enmiendas a la constitución.

Si bien el diálogo nacional en Yemen incluyó a representantes de organizaciones juveniles, de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, el origen de su mandato se encuentra en el acuerdo entre los principales actores políticos, el Congreso Popular General y el Consejo Nacional para las Fuerzas de la Revolución Pacífica. Fue solo después que tuvo lugar un proceso exclusivo que los otros grupos de interés principales pudieron participar en el proceso de toma de decisiones. Como resultado, la inclusión ha sido percibida por algunas partes como una fachada, con ciertas organizaciones alegando que las decisiones importantes se tomaron sin su aporte.

Administración de Irak en el Período de Transición, emitido en 2004, limitó el mandato de la conferencia nacional para la selección de los miembros del Consejo Nacional Interino.

Los mandatos han sido extremadamente diversos, desde el establecimiento de autoridades de transición hasta el tratamiento de injusticias y crímenes pasados, redactar una nueva constitución o abordar asuntos específicos regionales o temáticos. Corresponde a las autoridades y diferentes partes interesadas determinar con discreción lo que se espera que logre el diálogo. Precisamente porque no existe un modelo, las posibilidades son amplias y, por lo tanto, las consultas son esenciales para evaluar las expectativas de los principales interesados.

La claridad debe ser un principio esencial para el mandato de un diálogo nacional. Idealmente, los objetivos y la autoridad de un diálogo nacional deben definirse clara y positivamente para que sea eficiente y evitar la competencia con las instituciones estatales existentes, como ministerios y la legislatura, y otros procesos, como los constitucionales o de justicia transicional. Por ejemplo, durante la Convención para una Sudáfrica Democrática I (CODESA) en 1991-1992, los miembros del parlamento se preocuparon de que el diálogo les quitara lentamente su autoridad. En 2013-2014 en Libia, antes que la situación de seguridad empeorara y mientras se llevaban a cabo discusiones sobre el desarrollo de un diálogo nacional, algunas de las reflexiones se centraron en la relación entre el diálogo nacional y la asamblea de redacción de la constitución. Preguntas similares se han discutido en Myanmar en 2016.

Un mandato que es demasiado amplio corre el riesgo de provocar largos debates durante el proceso para redefinir los términos exactos del mandato y propiciar la oposición de las instituciones existentes y procesos paralelos. Esta oposición puede representar un obstáculo considerable para un diálogo nacional y, a veces, puede provocar su colapso o fracaso durante la fase de implementación. La implementación, de hecho, a menudo depende de la colaboración de las instituciones y otras partes que no participaron en el diálogo nacional. Además, la tendencia natural de un diálogo nacional es tratar de extender su mandato, ya que sus miembros pueden percibir que otras instituciones son ilegítimas. Un mandato más limitado puede ser una forma eficiente de evitar la “inflación en las prerrogativas” de un diálogo nacional. Por otro lado, un mandato limitado podría restringir en gran medida el margen de cambio, como en Afganistán, donde la Loya Jirga de Emergencia de 2002 no

recibió el mandato de enmendar el acuerdo de transición, a pesar del entusiasmo de los delegados por hacerlo.

4 ¿Cómo debería funcionar?

Una vez que el mandato ha sido negociado y redactado, es necesario determinar cómo debe estructurarse el diálogo, quién debe participar en él y qué reglas deben operar. Estas aclaraciones generalmente son determinadas por un órgano preparatorio e incluidas en las reglas de procedimiento.

Preparación

La fase preparatoria de un diálogo nacional es fundamental, ya que determinará numerosos aspectos del proceso, afectando directamente su legitimidad, representatividad y eficiencia. En la mayoría de los casos, se establece un comité o comisión preparatoria para determinar la agenda, los órganos del diálogo, los grupos que deben estar representados, el proceso y los criterios de selección. En Yemen, el Decreto Presidencial No. 30 (2012) estableció la creación de un Comité Técnico Preparatorio con el mandato de determinar numerosos aspectos de la Conferencia de Diálogo Nacional, incluyendo su tamaño, el proceso y los criterios de selección de los delegados, las reglas de procedimiento, presupuesto y lugar. Dadas sus importantes responsabilidades, es crucial que la composición del comité se perciba como legítima, representativa e independiente. En algunos casos, se decidió que el comité preparatorio incluyera personas de la sociedad civil.

En Afganistán, la Comisión Especial Independiente para la Convocatoria de la Loya Jirga de Emergencia estaba compuesta principalmente por académicos, funcionarios y representantes de la sociedad civil. En Irak, por otro lado, la Alta Comisión Preparatoria, dominada por las partes que participaron en el Gobierno Provisional, determinó las reglas de procedimiento, la composición y agenda de la Conferencia Nacional en 2004. Como resultado, las partes opuestas a la presencia militar estadounidense no pudieron influir en el marco del proceso. Una comisión incluyente, con representantes de partidos políticos, grupos armados y la sociedad civil, es otra opción siempre que la comisión no esté dominada por una o dos de las partes. Aunque un comité preparatorio no es un requisito previo para el éxito, contribuye en gran medida a la calidad de un diálogo nacional.

Una cuestión adicional que debe aclararse al redactar el mandato del comité preparatorio se refiere a sus prerrogativas. De hecho, es importante determinar en qué medida un cuerpo preparatorio puede estructurar el próximo diálogo y cuánto debe quedar para que los participantes definan. En el caso de Yemen, ciertos delegados del diálogo se sorprendieron de que las reglas de procedimiento se hubieran determinado sin su aprobación. Del mismo modo, es posible que las partes o delegados decidan rechazar las decisiones tomadas por el órgano preparatorio. En Benín, la Conferencia Nacional denunció la limitación de su mandato y finalmente se declaró soberana.

Por lo general, las partes involucradas en el proceso acuerdan una agenda e identifican cuestiones claves de interés que se discutirán. Es importante aclarar la agenda, pero también se puede permitir cierta flexibilidad. Si se decide que no se discutirá un tema específico, el riesgo es que este se convierta en el foco de atención de los participantes fuera del proceso y se detengan las discusiones sobre otros temas en el proceso. Sin embargo, es necesario que las partes reconozcan que un diálogo nacional, como un evento de una sola vez con duración limitada, no puede discutir todos los problemas que enfrenta una sociedad, en consecuencia, deberán priorizar.

No hay una duración ideal para un diálogo nacional. La Conferencia Nacional en Benín duró nueve días, mientras que el proceso en la República del Congo duró aproximadamente cuatro meses. Otros procesos, como en Zaire (y, más tarde, la República Democrática del Congo) o en Sudáfrica, fueron suspendidos y reanudados en múltiples ocasiones durante varios años. Estos ejemplos ilustran que el éxito de un diálogo nacional no está correlacionado con su duración, sino con otros factores clave, a saber, la calidad de su mandato, la voluntad política de cambio y la inclusión en el proceso. Sin embargo, los diálogos nacionales que son demasiado largos también pueden representar un riesgo, ya que el público podría perder interés en el proceso, reduciendo así su legitimidad.

Por lo tanto, un comité preparatorio generalmente permite cierta flexibilidad en la agenda y con respecto a la duración del diálogo, lo que ayuda al facilitador a adaptarse a las necesidades del proceso. De hecho, la investigación ha demostrado que la falta de tiempo puede dar lugar a una fuerte polarización de las posiciones⁵. Por otro lado, en algunos casos los participantes podrían tener dificultades para concluir las negociaciones, lo que alargaría considerablemente el proceso. En Yemen, por ejemplo, los grupos de trabajo solicitaron

la ayuda del Comité de Consenso, un órgano de liderazgo dentro del diálogo, ya que no pudieron llegar a un acuerdo. Este ejemplo subraya la utilidad de los mecanismos para facilitar la toma de decisiones y limitar el grado de prolongación de las negociaciones.

Reglas de procedimiento

Las reglas de procedimiento generalmente determinan la estructura de un diálogo nacional, su composición, los mecanismos de toma de decisiones, los temas a debatir, los principios subyacentes al proceso y la frecuencia de sus reuniones. En la mayoría de los casos, las reglas de procedimiento para un diálogo nacional son determinadas por un organismo especializado, aunque en Nigeria fueron los delegados quienes debatieron y luego adoptaron las reglas de procedimiento en marzo de 2014. En algunos casos, los terceros pueden ayudar a los participantes a redactar las reglas de procedimiento.

Las reglas para la toma de decisiones son importantes y, si se redactan descuidadamente, podrían provocar el bloqueo del diálogo en debates y vetos intratables cuando se requiera un consenso total, o desencadenar el boicot de ciertas partes si se percibe que su opinión se anula sistemáticamente por la regla de mayoría simple. En Yemen, las reglas de procedimiento especificaban que si el 90 % de los miembros presentes durante una sesión del grupo de trabajo no podían ponerse de acuerdo sobre una decisión, el asunto sería enviado a un Comité de Consenso que trabajaría con las circunscripciones para cerrar las brechas entre las opiniones. Por lo tanto, el Comité era responsable de celebrar consultas con los delegados y las circunscripciones para llegar a un consenso. La labor del Comité fue crucial en el proceso, en particular para los grupos de trabajo que se centraron en asuntos muy polémicos como la justicia transicional. Cuando no se pueda llegar a un consenso de esta manera, se organizará una nueva votación que requiere una mayoría del 75 %. Del mismo modo, en Nigeria, el umbral para la votación se situó en el 70 % en los casos en los que no se pudo llegar a un consenso.

Estructura

Cada diálogo nacional es único y adopta una estructura que corresponde a sus necesidades. Sin embargo, hay algunas características comunes:

- los grupos de trabajo generalmente se centran en asuntos temáticos y luego se reúnen en sesiones plenarias donde se votan las decisiones o recomendaciones;
- un presidium, encabezado por un presidente, es responsable de la moderación; y
- una secretaría o administración se ocupa de asuntos logísticos y relaciones públicas.

En Togo, por ejemplo, la Conferencia Nacional de 1991 estaba compuesta por cinco órganos: una Asamblea Plenaria, un Presidium de la Conferencia, una Secretaría General, una Tesorería General y Comisiones de Trabajo. La Conferencia de Diálogo Nacional Yemení tuvo órganos similares: una Plenaria, un presidente de la Conferencia, un Presidium, un Comité de Consenso, grupos de trabajo, un Comité de Normas y Disciplina, y una Secretaría General.

Los grupos de trabajo (a veces llamados comités o comisiones) dentro de los diálogos nacionales permiten discusiones más extensas y centradas entre las diferentes partes al reducir el número de delegados presentes. Un desafío es coordinar el trabajo de los diferentes comités para evitar la discordia entre ellos. En el caso de la Loya Jirga constitucional en Afganistán en 2003-2004, se crearon diez comités con instrucciones para trabajar en artículos específicos de la futura constitución. Otros diálogos tuvieron grupos de trabajo centrados en cuestiones temáticas, como en Guatemala, donde los grupos se centraron en los pueblos indígenas, los derechos humanos y el papel de los militares. Es necesario que los comités no estén superpoblados y la composición de los grupos de trabajo sea ajustable según el asunto temático debatido. Así, en el caso de Yemen, el grupo de trabajo sobre la cuestión del sur estaba compuesto por al menos el 50% de los delegados del sur y el grupo de trabajo sobre Sadah incluía a 15 miembros de los huties⁶. Los grupos de trabajo generalmente eligen a su propio presidente, quien propone una agenda y facilita los debates. A veces, los grupos de trabajo designan un relator que informará sobre los debates y decisiones tomadas.

Una plenaria convoca a todos los delegados en sesiones regulares para debatir y votar sobre las decisiones, propuestas o sugerencias presentadas por los grupos de trabajo. Naturalmente, debido a que agrupan a todos los delegados, las plenarias se reúnen con menos frecuencia que los grupos de trabajo y son más difíciles de organizar logísticamente. La mayoría de los diálogos han establecido reglas sobre lo que constituye un quórum necesario, para garantizar que

Sudáfrica: toma de decisiones por “consenso suficiente”

Determinar los mecanismos para la toma de decisiones es un tema delicado. En Sudáfrica, se decidió que, en ausencia de un consenso entre las partes durante el Proceso de Negociación Multipartidista de 1993, se debería alcanzar un “consenso suficiente” para un acuerdo dentro de los grupos de trabajo. El comité de planificación descubrió que esta era la mejor manera de garantizar la legitimidad del proceso, al tiempo que evitaba el bloqueo resultante del disenso de una parte menor participante. De hecho, se alcanzó un consenso suficiente cuando, además de un consenso significativo entre las partes, los partidos principales (el Congreso Nacional Africano (ANC) y el Partido Nacional (NP)) se ponían de acuerdo sobre un tema específico. A pesar del descontento de las partes anuladas, las ganancias de evitar el bloqueo se consideraron más deseables que el riesgo de un punto muerto. Hubo así una igualdad formal entre los partidos políticos en términos de representación, ya que cada una de las 26 partes tenía un número igual de delegados, pero una desigualdad sustancial en términos de poder de decisión, pues el ANC y el NP tenían un veto *de facto*.

no se tomen decisiones a menos que esté presente un número mínimo de participantes. En Togo, aunque solo los delegados podían votar, a los observadores también se les permitió asistir a la Asamblea Plenaria, lo que reforzó el sentido de transparencia.

Un presidium, encabezado por un presidente, generalmente responsable de moderar la plenaria y garantizar que se respeten las reglas de procedimiento. Sin embargo, las responsabilidades del presidium a veces pueden ser muy diversas. En el caso de Yemen, por ejemplo, se exigió al presidium:

- facilitar la conducción de la plenaria;
- formular los planes propuestos y la agenda de la plenaria;
- representar la conferencia en organismos locales y externos;
- instruir a los miembros sobre sus roles, responsabilidades y diversos deberes en la conferencia;
- hacer cumplir las reglas de procedimiento de la conferencia;
- supervisar el proceso de selección de grupos de trabajo y diversos comités;

- hacer seguimiento a la actividad de los grupos de trabajo;
- supervisar el trabajo de la secretaría general y evaluar su desempeño.

Una secretaría generalmente se encarga de responder a las necesidades específicas de los delegados, el personal de apoyo y los grupos de trabajo en general. Además, la secretaría gestionará la documentación utilizada durante la conferencia, los archivos y contactos con los medios de comunicación, así como con el público en general. Su personal se beneficia de estar bien preparado, ser confiable e imparcial. En Sudáfrica, el hecho que la Secretaría de la primera Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESAI) en 1991-1992 estuviera compuesta exclusivamente por representantes del Congreso Nacional Africano y del Partido Nacional, suscitó sospechas sobre su imparcialidad. Durante el proceso de negociación multipartidista que siguió a CODESA II un año después, la decisión de tener una secretaría no partidista, dirigida por el llamado Movimiento Consultivo Empresarial, fue bien recibida por los participantes.

Proceso de selección y composición

El proceso para la selección de delegados es uno de los pasos más importantes en la organización de un diálogo nacional, y a la vez altamente político. La selección de delegados influirá en la legitimidad e inclusión del diálogo nacional. Cuanto mayor es la inclusividad, mayor es la posibilidad de un fuerte apoyo de todos los implicados. No obstante, también es cierto que “lanzar la red” muy ancha conlleva el riesgo de hacer que el proceso sea caótico y desencadenar la resistencia de las principales partes ante el temor de no influir o no retener el control suficiente sobre el proceso. Finalmente, aunque nombrar delegados unilateralmente es una opción, los terceros pueden recordar a los organizadores que esto a menudo ha llevado a fuertes desacuerdos. En general, la consulta es una herramienta más apropiada para evitar tensiones durante el proceso de selección.

En el caso de Benín, el presidente Kérékou nombró un comité preparatorio en 1989 con la tarea de determinar la agenda y composición de la Conferencia Nacional. El comité preparatorio, compuesto exclusivamente por miembros del gobierno, primero trató de establecer cuotas que obviamente estaban a favor del gobierno en ejercicio, lo que resultó en una fuerte protesta de la oposición. Bajo la presión de las protestas callejeras y las críticas de diferentes partidos nacionales, estas cuotas finalmente se

modificaron, pero revelaron los intereses estratégicos del gobierno y los partidos de oposición en obtener lo que consideraban una representación justa de su peso político en la sociedad.

Diversidad, inclusividad y representatividad. La inclusión es un asunto crucial y delicado para los diálogos nacionales porque si un grupo importante decide boicotear el proceso, este perderá su legitimidad. Se debe distinguir entre diversidad, que significa la presencia de una variedad de partes, y la inclusión real, que implica que las partes tienen un peso real en el proceso de toma de decisiones. No solo es preferible que el diálogo sea incluyente, sino que también se beneficia de ser percibido como proporcionalmente representativo. Por ejemplo, Al Wefaq, el partido político más grande de Baréin, decidió retirarse del Diálogo Nacional en 2011, ya que consideró que, con 5 delegados de 300, no se le dio suficiente peso en el proceso.

Los grupos representados pueden ir desde partidos políticos y militares hasta comunidades religiosas, tribus, grupos étnicos, mujeres, maestros, académicos, estudiantes, jóvenes, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, industrias y empresas. Los criterios para la inclusión pueden comprender la importancia histórica de un grupo, su poder, su experiencia, la influencia de su circunscripción y el papel que desempeñará durante la implementación. En algunos casos, como en los pequeños partidos políticos, los actores también pueden agruparse y elegir a sus representantes. Incluir a todos los grupos que soliciten asistir al diálogo nacional sería irresponsable porque es logísticamente imposible alcanzar la representación total de la sociedad en un diálogo nacional. Por lo tanto, ciertos grupos deben ser excluidos del diálogo, por ejemplo, porque son insuficientemente representativos, han perpetrado crímenes de guerra o se sospecha que fueron creados con la única intención de participar en el diálogo. Pero la decisión de excluir a un grupo, como los antiguos regímenes y sus seguidores, debe sopesarse cuidadosamente, ya que puede dañar el proceso.

Evaluar la influencia de un grupo puede ayudar a determinar si debe ser invitado o no, pero esto será difícil, ya que la mayoría de los diálogos nacionales tienen lugar en sociedades postautoritarias donde los actores políticos existen en secreto con poca información disponible sobre su tamaño e influencia. Los criterios adicionales para la selección pueden no estar relacionados con factores políticos o profesionales; incluyen umbrales para la participación de mujeres,

jóvenes o grupos regionales. En el caso de la Conferencia de Diálogo Nacional en Yemen, al menos el 30 % de los delegados tenían que ser mujeres, el 50 % tenían que venir del Sur y el 20 % tenían que ser menores de 40 años.

El número de participantes ha fluctuado significativamente entre los diálogos nacionales. La Loya Jirga de Emergencia estaba compuesta por unos 1600 miembros; aproximadamente 1100 delegados participaron en la Conferencia Nacional Soberana en la República del Congo; la Conferencia de Diálogo Nacional en Yemen tuvo 565 participantes; 520 miembros conformaron la Conferencia Nacional en Benín; y solo 87 delegados participaron en el Gran Diálogo Nacional en Guatemala. Si bien la inclusión de un mayor número de actores puede aumentar la legitimidad del proceso, también crea desafíos logísticos si todos los delegados deben expresar sus opiniones. Si no se encuentran mecanismos para permitir que todos los participantes expresen sus opiniones, pueden sentirse como “fachadas”, lo que crea frustración y elimina cualquier beneficio de convocar a un grupo más grande.

Además del número total de delegados, es necesario determinar el número de delegados que debe permitirse a cada grupo. Una posibilidad plantea que los grupos tengan un número de delegados proporcional a sus partidarios y poder, que a menudo es difícil de evaluar. Otra posibilidad es proporcionar a cada grupo un número igual de delegados, como en el caso de Sudáfrica. La influencia real del grupo se reflejaría en las comisiones en las que está representado y en el peso de sus votos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la complejidad de los diálogos nacionales, debido a su escala en términos de inclusión, puede convertirse en un desafío. El aumento de la participación podría desencadenar la resistencia de las partes en conflicto y de los actores poderosos, o hacer que los debates sean más complejos⁷.

Selección de representantes. Una vez decidido qué grupos deberían estar representados y cuántos delegados deberían asignarse a cada uno de estos grupos, hay una variedad de opciones disponibles para seleccionar a los representantes. Una opción es hacer que los electores elijan a sus representantes directamente. En este caso, es suficiente identificar los grupos que deberían participar en el proceso y determinar el número de representantes que deberían tener. En Yemen, por ejemplo, mientras algunas circunscripciones seleccionaron a sus propios representantes, se pidió a los miembros

de otros grupos (mujeres, jóvenes, sociedad civil) que se postularan para convertirse en representantes individualmente y luego fueron seleccionados por el Comité Técnico Preparatorio. Otra opción es organizar grupos locales/regionales para elegir delegados. Los delegados también pueden ser nombrados directamente por un comité preparatorio. En el caso de Irak en 2004, los miembros de la Alta Comisión Preparatoria de la Conferencia (nombrados por el gobierno interino y dominados por sus miembros) decidieron un mecanismo de doble selección. Algunos de los representantes serían seleccionados directamente por la Comisión (un enfoque que puede ser percibido como arbitrario), mientras que un proceso tipo caucus permitiría la selección de los representantes restantes.

Por lo general, se identifican criterios específicos para que los candidatos sean elegibles y se conviertan en delegados, como la edad, la ciudadanía y la ausencia de un registro de antecedentes penales. Criterios menos tangibles, como estándares morales y compromiso con el diálogo, pueden ser identificados por el comité preparatorio y necesitan ser considerados por los votantes. En Afganistán, por ejemplo, el artículo 14 del Procedimiento de Elección de los miembros de la Loya Jirga de Emergencia subrayaba que, para ser electos, se prohibía haber «estado implicados en comercio y distribución de narcóticos, abusos de derechos humanos, crímenes de guerra, saqueos de propiedad pública y comercio de herencias arqueológicas y culturales». Como es natural, poner en práctica estas reglas era casi imposible y se dependía exclusivamente de la honestidad de los candidatos. Como resultado, no solo fueron comunes los sobornos y amenazas de muerte durante el diálogo, sino que los señores de la guerra tuvieron una amplia representación a pesar de su prontuario.

La elección de una persona que preside el diálogo, a veces llamado “presidente” o “facilitador”, es una decisión delicada, que a menudo resulta del consenso entre las partes. Tres criterios fundamentales son la autoridad, legitimidad e imparcialidad del individuo. En la década de 1990 las personalidades religiosas fueron las más a menudo elegidas para presidir los diálogos en África. Por ejemplo, el arzobispo de Cotonú, Isidoro de Souza, presidió la Conferencia Nacional en Benín, mientras que monseñor Philippe Fanoko Kpodzro, obispo de Atakpamé, presidió la Conferencia Nacional Soberana en Togo. Otras figuras públicas son también elegidas a veces, como el profesor de historia André Salifou para la Conferencia Nacional en Níger en 1991, o el ministro de Justicia y Asuntos Islámicos Shaikh

Khalid bin Ali Al Khalifa, en Baréin en 2013. Las Naciones Unidas también cumplieron un papel de facilitador con el enviado especial Moustapha Niasse, durante la segunda fase del Diálogo Intercongoleso, mientras que el retirado secretario general Kofi Annan, facilitó el Diálogo Nacional en Kenia.

Actores externos

Se pueden distinguir tres categorías de actores externos que influyen en el desarrollo de los diálogos nacionales: aquellos cercanos a las partes que buscan influir el resultado del proceso, aquellos que proporcionan experiencia técnica, y aquellos que ofrecen la facilitación y asistencia discreta para superar los bloqueos. Naturalmente, estas categorías no son siempre excluyentes y cambian con el tiempo.

Los actores externos que apoyan los diálogos nacionales pueden incluir a personalidades políticas o religiosas, diplomáticos, expertos e instituciones académicas, centros de pensamiento, mediadores profesionales, compañías privadas e individuos, diásporas, Estados, organizaciones regionales o internacionales, ONG u otras organizaciones de diplomacia privada. Los receptores de los servicios ofrecidos por actores externos van desde los administradores del diálogo hasta los facilitadores, delegados o grupos participantes oficiales. La mayoría de los actores externos, y en particular las diásporas, Estados y organizaciones regionales, tienden a apoyar una agenda particular y un resultado de los diálogos nacionales, y pueden tener intereses específicos en el país implicado. Como resultado, la participación de actores externos en un diálogo nacional puede a veces amenazar la apropiación nacional o ser percibida así.

En Irak, por ejemplo, la influencia de Estados Unidos en el Consejo de Gobierno Iraquí y la élite del país en general fue criticada por los observadores y grupos como el Partido Islamista Iraquí y el Movimiento Sadrista. Ambos grupos eventualmente decidieron boicotear la Conferencia de Diálogo Nacional. En Benín, se observó la influencia de la diáspora de benineses exiliados, que dieron recursos financieros a grupos y organizaciones implicadas en la transición y fuertemente influyeron el sistema político elegido por la Conferencia Nacional para reemplazar el régimen difunto. De modo similar, el apoyo de Francia a la transición cumplió un papel influyente en Benín, una decisión que contrastó con el apoyo francés al régimen titular del presidente Eyadéma en Togo, donde la Conferencia

Nacional Soberana fue abruptamente finalizada. Mantener el proceso apropiado por la nación al tiempo de evitar que algunos grupos externos influyan negativamente el proceso de transición, representa un reto para los terceros.

A petición de las partes interesadas, los actores externos han estado implicados en cada fase de los diálogos nacionales, desde las negociaciones discretas entre un número limitado de partes sobre la posibilidad de organizar el proceso, hasta el apoyo al comité preparatorio para definir el marco del diálogo, entrenar a las partes antes de su participación, financiar la logística del evento, facilitar los

Afganistán: un proceso de selección híbrido

En el caso de Afganistán, una Comisión Especial Independiente para la Convocatoria de la Loya Jirga de Emergencia, compuesta por 21 miembros (incluidos profesores, funcionarios, representantes de la sociedad civil y un abogado) determinó en 2002 los criterios para la selección de los participantes y los seleccionó a través de una combinación de nombramientos directos y elecciones indirectas de distrito. De conformidad con los Procedimientos para las elecciones de los miembros de la Loya Jirga de Emergencia y la audición de los reclamos derivados de la misma, dos tercios de los delegados debían ser elegidos a nivel de distrito, mientras que otro tercio debía ser designado directamente por la Comisión Especial Independiente, previa consulta con las diferentes circunscripciones.

La Comisión era responsable de garantizar que los refugiados, los desplazados internos y los nómadas estuvieran representados. Además, representantes de instituciones de la sociedad civil, académicos religiosos, los llamados “individuos creíbles”, intelectuales, mujeres, empresarios y minorías religiosas debían ser elegidos o confirmados por la Comisión Especial Independiente.

Para la elección indirecta, cualquiera podía alistarse como candidato. Los líderes locales hicieron una selección preliminar del grupo de candidatos registrados. En una segunda fase, los individuos seleccionados tuvieron la tarea de elegir a los delegados entre ellos mediante una votación secreta, directa y gratuita. Este proceso permitió la selección de 1051 delegados de 390 distritos electorales. El número de delegados debía ser proporcional a la población de la unidad administrativa, y en cada circunscripción se reservaba un cierto número de escaños para las mujeres. Un equipo de observación de la circunscripción se encargó de supervisar el proceso⁸.

debates durante el proceso o ayudar a monitorear la implementación de las decisiones y recomendaciones. En Myanmar, por ejemplo, unos pocos actores externos, incluyendo el Centro para el Diálogo Humanitario, han compartido su experiencia en diálogos nacionales con líderes militares, partidos políticos y grupos étnicos armados a través de talleres y presentaciones durante la preparación de la Conferencia de Paz de la Unión.

En término de papeles, los actores externos pueden funcionar como donantes, observadores, consejeros, consultores, garantes, administradores, facilitadores, mediadores y, a veces, elementos dañinos. Los servicios ofrecidos van desde presentar opciones comparativas sobre cómo estructurar un diálogo durante la fase preparatoria hasta las clarificaciones y entrenamiento sobre las reglas de procedimiento de los delegados, apoyo a los participantes al preparar su contribución al diálogo nacional, facilitación para contactar otras partes o apoyo logístico a los participantes. Los terceros facilitadores también pueden ayudar a las partes a resolver los desacuerdos y superar los bloqueos que aparecen durante los diálogos nacionales. En algunos casos, a los terceros se les pedirá incluso facilitar los debates y mediar entre los participantes. En Kenia, por ejemplo, a Kofi Annan y al Panel de Personalidades Eminentes Africanas se les pidió mediar en el Diálogo y Reconciliación Nacional que siguió a la violencia postelectoral de 2007. Los actores externos también pueden ofrecer acceso a expertos o a individuos que han estado implicados en otros diálogos nacionales como participantes o facilitadores.

Los diálogos nacionales están siempre expuestos a la influencia de actores externos; sin embargo, algunos diálogos han estado más expuestos que otros a esta influencia. Por ejemplo, mientras que terceras partes internacionales han tenido poca participación en el Diálogo Nacional de Baréin, su intervención fue considerable durante la Conferencia de Diálogo Nacional (NDC en inglés) en Yemen. De hecho, las Naciones Unidas y otras organizaciones entrenaron, apoyaron y aconsejaron a diferentes partes seleccionadas para participar en la NDC y muchos Estados apoyaron el proceso a través de sus embajadas en Saná. Mientras el papel de muchas organizaciones fue no oficial y careció de un mandato, las Naciones Unidas tuvieron un papel oficial orientado a complementar el trabajo de la Secretaría General de la NDC. Coordinar los esfuerzos de terceras partes y prevenir las contribuciones no constructivas significa un reto para todo diálogo nacional.

5 El proceso y su resultado

La convocatoria de un diálogo nacional es una tarea grande en términos de organización. Los retos incluyen la seguridad, los vacíos en las reglas de procedimiento, agendas poco claras, demoras, retiro de participantes, presión política, y problemas logísticos como el transporte y acomodación de los participantes o el lugar en el cual realizar el diálogo nacional.

Procedimientos

El lugar para un diálogo nacional puede cumplir un papel importante. Los organizadores usualmente consideran la complejidad logística de transportar participantes al sitio, la capacidad del espacio y los hospedajes cercanos, la dimensión simbólica y política del lugar, así como los asuntos de seguridad. Por razones políticas y de seguridad, algunos diálogos nacionales han sido organizados en el exterior, como el Diálogo Intercongolesino que tuvo lugar en Adís Abeba, Etiopía, y luego fue trasladado a Sun City en Sudáfrica, donde se decidió no albergar a los participantes en hoteles sino en tiendas en un pueblo para evitar que se distrajeran. En el caso de Yemen, la Conferencia de Diálogo Nacional se realizó en el Hotel Movenpick, que también albergó las oficinas de la Secretaría General. El lujo de un hotel de cinco estrellas, donde el precio diario por las habitaciones es más alto que los salarios del país, será percibido negativamente por la población que vive en áreas rurales.

No se debe subestimar el **costo** de un diálogo nacional. Entre otras cosas, los costos incluyen la acomodación, servicio de comidas, transporte y viáticos para los participantes, el personal y los consejeros; seguridad, salarios del comité preparatorio y administración; papelería; y arriendo del lugar donde estarán la plenaria y los grupos de trabajo. Se necesita transparencia y experiencia para manejar las finanzas de un diálogo nacional de modo óptimo. Como resultado de la falta de recursos financieros en la reunión del diálogo, la primera ronda del Diálogo Intercongolesino en Adís Abeba solo pudo albergar a 70 delegados en lugar de los 320 programados originalmente. Naturalmente, esto afectó tanto la representatividad como la inclusión de la reunión. Los recursos financieros se discuten por eso con antelación y, aunque el país implicado debería cargar con los costos, la asistencia financiera internacional ha sido una opción en algunas ocasiones. En el caso de Yemen, se estableció un Fondo para el Diálogo Nacional y la Reforma Constitucional por parte del gobierno y las Naciones

Unidas, en el que \$ 23,6 millones fueron destinados específicamente al diálogo nacional y el proceso de reconstrucción.

Además, la asignación que se les da a los delegados puede ser grande. En el caso de Nigeria, los medios reportaron que a los delegados se les daría una asignación mensual de 4 millones de nairas nigerianos (cerca de US\$25.000 en ese momento), lo que llevó a fuertes críticas sobre las motivaciones de los participantes⁹. Igualmente, el estipendio diario de más de US\$100 para los delegados que asistieron a la Conferencia de Diálogo Nacional Yemení desató la controversia al tiempo que la población sufría carestía y cortes eléctricos.

La seguridad también es un asunto clave a considerar. La falta de seguridad en las instalaciones, así como amenazas a los participantes o sus familias, pueden desanimar a los delegados de asistir a las sesiones, provocar el retiro de ciertas partes del proceso o instigar el resurgimiento de la violencia. Además, un contexto de violencia puede afectar directamente un proceso de diálogo nacional en marcha. Por ejemplo, en Sudáfrica, el asesinato de Chris Hani, jefe del Estado Mayor de La Lanza de la Nación, el ala armada del ANC, provocó miedos sobre el colapso del proceso de negociación multipartita. La decisión de Nelson Mandela de hablar a la población en televisión y llamar a la calma, así como el rápido arresto del asesino, limitaron las consecuencias de ese evento e incluso galvanizaron a los participantes en las negociaciones para alcanzar un consenso. Por otro lado, en Yemen, dos delegados hutíes fueron asesinados durante la Conferencia de Diálogo Nacional, el segundo en el último día del proceso cuando estaba en camino hacia el hotel donde se realizaba la conferencia. El asesinato llevó al retiro de 35 delegados de la conferencia en protesta contra la falta de seguridad y para expresar su oposición al acuerdo final.

Informar al público es una responsabilidad importante durante un diálogo nacional. En efecto, un diálogo nacional no debe ser un “circo mediático”¹⁰. Por este motivo, a la prensa no se le permitió asistir a las sesiones durante el diálogo nacional en Túnez en 2013. La lógica detrás de esta decisión responde al argumento según el cual los actores políticos tienden a adoptar un discurso y una actitud diferentes en presencia de los medios mientras que los eventos a puerta cerrada tienden a permitir a las partes ser más flexibles y aceptar compromisos. Por otro lado, la apertura de los debates a los medios durante el Proceso de Negociación Multipartita en Sudáfrica fue percibida como un paso positivo que elevó el conocimiento y

apoyo de la ciudadanía. En Níger, todos los debates fueron transmitidos en radio pública y podían seguirse desde fuera del país. Naturalmente, esto no evita que las sesiones de grupos de trabajo se hagan parcial o completamente a puerta cerrada.

Es importante que el facilitador o presidente aclare desde el inicio las pautas para los participantes en relación con los medios y la ciudadanía. No importa la opción que se elija, es esencial que el proceso parezca transparente o puede ser rechazado por los ciudadanos y el público en general, especialmente cuando el diálogo nacional provino de protestas públicas.

Productos e implementación

Los productos del diálogo nacional pueden incluir la creación de un cronograma para elecciones, la designación de un gobierno transicional, enmiendas a la constitución o la adopción de una nueva constitución, recomendaciones no vinculantes y, generalmente, las reformas estatales que surjan de los debates y las votaciones. Los productos serán considerados a la luz del mandato original del diálogo nacional. Por ejemplo, a pesar de sus 1800 recomendaciones, el fracaso de la Conferencia de Diálogo Nacional en Yemen para alcanzar un acuerdo sobre temas clave como la estructura federal, el problema del Sur y las reformas militares necesarias anunciaron el derrumbamiento del proceso transicional en el país. Sin embargo, incluso si un diálogo nacional fracasa al completar su mandato, no deben subestimarse sus beneficios. En Guatemala, a pesar del fracaso del proceso, el diálogo ofreció una nueva experiencia de práctica democrática y permitió que varios temas fueran discutidos públicamente por primera vez. Además, las discusiones mantenidas durante el proceso fueron luego usadas como base para las negociaciones con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que se desmovilizó en 1996.

Los diálogos nacionales socializan mecanismos para las partes cuyas interacciones habrían estado caracterizadas de otra forma por la animosidad mutua. Además, los participantes pueden desarrollar habilidades de negociación, compartir sus necesidades, mejorar el entendimiento mutuo, experimentar un proceso democrático y desarrollar alianzas. Los productos de los diálogos nacionales no son siempre todos tangibles. A juicio de John Clark, al comentar las conferencias nacionales realizadas en África occidental, “las conferencias nacionales pueden haber creado ambientes más fértiles para la asimilación de la democracia en el largo plazo que los que hubieran existido de otra manera”¹¹.

La implementación de las recomendaciones de un diálogo nacional o de sus decisiones es el último reto para las partes y los facilitadores y debe ser planeado con cuidado durante y después del diálogo. En Baréin, por ejemplo, un comité de implementación compuesto de nueve funcionarios del gobierno fue creado para supervisar las recomendaciones del diálogo. Sin embargo, algunos grupos de oposición denunciaron que la implementación fue a medias y dudaron de la voluntad real del rey para que las decisiones del diálogo fueran implementadas. La voluntad política es sin duda crucial en la fase de implementación y un cuerpo de monitoreo puede supervisar el proceso y constituir un mecanismo útil y necesario.

Independientemente de la opción que se elija para la implementación, es muy importante que los mecanismos de seguimiento sean diseñados y acordados por consenso. Naturalmente, la comunidad internacional puede proporcionar apoyo político y técnico para la implementación si se lo piden. A las terceras partes se les puede pedir que cumplan el papel de garantes o que monitoreen la implementación. Mientras el papel de garante tiende a ser simbólico, el monitoreo de la implementación de las decisiones tomadas en un diálogo nacional requerirá recursos financieros y humanos, experiencia, reportes eficientes y mecanismos de resolución de crisis para prevenir la violación o demoras que afecten todo el proceso. Una vez más, es esencial que el proceso se mantenga apropiado nacionalmente y que los garantes o monitores actúen por el interés y en coordinación con las partes del diálogo nacional.

Retos

Además de las muchas consideraciones ya identificadas, los diálogos nacionales enfrentan muchos retos.

Son frecuentes los **boicots** a los diálogos nacionales. Por ejemplo, el Congreso Panafricanista y el Partido de la Libertad Inkatha boicotearon la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) en Sudáfrica en 1991-1992, Al Wefaq boicoteó el Diálogo Nacional de Baréin en septiembre de 2014, y muchos partidos políticos y grupos armados boicotearon la Conferencia de Diálogo Nacional organizada en Jartum en octubre de 2015. Un boicot también puede ser decidido después de iniciado un proceso y tener serias consecuencias. Por ejemplo, cuando el Congreso Nacional Africano (ANC en inglés) decidió abandonar CODESA I, el proceso se deshizo al no poder continuar sin ser percibido como ilegítimo. Los boicots a veces duran solo durante parte del diálogo (Hirak en

Yemen, por ejemplo) y no necesariamente evitan que el proceso se realice o alcancen acuerdos.

La aprobación del proceso por las partes más influyentes es clave para el éxito del diálogo nacional. Por tanto, es crucial para un tercero al facilitar las negociaciones, secretas o no, entre dos actores importantes anticipar cualquier problema que pueda llevar a un boicot. Los problemas pueden incluir la carencia de influencia percibida por una parte en el proceso de toma de decisiones de un diálogo, la presión de la ciudadanía que percibe el proceso como ilegítimo o desacuerdos con las reglas de procedimiento, agenda o cualquier otro aspecto de procedimiento del diálogo. El boicot representa un riesgo tanto para el diálogo como para el que lo hace, en términos de la legitimidad del primero y la posterior exclusión del segundo si el diálogo nacional llega a ser exitoso. En el caso de Benín, por ejemplo, a pesar de la importancia del Partido Comunista de Dahomey (PCD) en la oposición al presidente Kérékou, su decisión de boicotear la Conferencia Nacional lo excluyó de cumplir un papel importante en moldear lo que fue una transición democrática exitosa.

Secuestro. Los diálogos nacionales a veces resultan del intento de un gobierno titular y otros actores de reducir la intensidad de conflictos sociales, políticos o armados y legitimar su autoridad a través de un proceso meramente cosmético que apruebe decisiones ya tomadas. En estos casos, actores poderosos tratan de controlar la preparación de un diálogo nacional y suponen un reto para el facilitador y la secretaría. Ambos deben alcanzar un balance entre los intereses de todos los grupos que participan en el diálogo para asegurar que el proceso supere las diferencias y consiga un resultado constructivo. De hecho, algunos actores (incluyendo actores internacionales) tratarán de influir en la preparación, procedimientos y resultados del proceso a través de alianzas políticas, cabildeo, corrupción, amenazas o violencia. Reglas fuertes de procedimiento, un facilitador y secretariado independientes serán esenciales para el éxito de un diálogo nacional. Además, si el facilitador o la secretaría son percibidos como parciales, todo el proceso corre el riesgo de perder su legitimidad y credibilidad a los ojos de los partidos y las circunscripciones.

Elementos dañinos. Ciertos actores pueden usar su autoridad, red y medios para interrumpir un diálogo nacional. Estos pueden incluir grupos armados que prefieren buscar una solución militar, partes disgustadas con el formato y las reglas de procedimiento del diálogo

nacional, o funcionarios y actores políticos que son parte del gobierno titular y se beneficiarían del statu quo ante bellum. Los métodos para la interrupción incluyen ejercer violencia o presión política contra el proceso y sus actores, intentar galvanizar a los electores contra el proceso, usar medios legales e ilegales (dentro o fuera del espacio de diálogo) para retrasar o detener el proceso, o evitar la implementación de decisiones tomadas durante el proceso.

En junio de 1993, por ejemplo, miembros del Afrikaner Volksfront (AVF) y el Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) asaltaron el Kempton Park World Trade Center, donde se llevaba a cabo el proceso de negociación multipartidista de Sudáfrica. Los miembros de la AWB asaltaron a los delegados y dañaron la propiedad en un claro intento de amenazar el proceso y sus actores mientras la fuerza policial sudafricana era “completamente ineficaz”¹². La capacidad de los delegados para no reaccionar violentamente a las provocaciones resultó ser la forma más eficiente de preservar el proceso en este caso, pero podrían ser necesarias medidas legales y de seguridad adicionales en otros casos.

Dado el potencial de los elementos dañinos para desestabilizar un proceso de diálogo nacional, los facilitadores pueden tener un papel en la limitación de su impacto a través del fortalecimiento de la seguridad y/o ayudando a las partes a identificar un líder carismático que tenga el peso y las habilidades para resistir la presión externa. Sin embargo, debería reconocerse la legitimidad de ciertos actores en el ejercicio de su derecho a expresar oposición o preocupaciones específicas sobre un proceso que resultará en una transformación significativa del Estado tal como lo conocen.

6 Conclusión

Los diálogos nacionales no garantizan que las reformas o transiciones sean exitosas, y no pueden resolver por sí solos todos los desafíos que enfrentan un país y una sociedad. La resistencia de los actores políticos al cambio, la falta de apoyo de ciertos grupos o de la comunidad internacional, la violencia continua o la falta de inclusión representan solo algunos de los muchos obstáculos que deben superarse para que un diálogo nacional tenga éxito.

Sin embargo, estos obstáculos, así como el fracaso de algunos diálogos y conferencias nacionales en el pasado, no hacen que esta herramienta sea ineficaz. Más bien nos recuerdan la importancia de una facilitación efectiva y la utilidad de los terceros en general durante todo el proceso. Los diálogos nacionales pueden ser herramientas útiles en las transiciones a la democracia, así como en las transiciones posteriores a conflictos, y funcionan como base para la transformación y reconciliación de conflictos. Son fuertes herramientas de legitimación que brindan una oportunidad adicional para la sostenibilidad como resultado de su representatividad e inclusión. Cuando se hacen bien, constituyen un mecanismo de paz único e inclusivo para la transición democrática y tienen un potencial considerable para el éxito.

Dado que un diálogo nacional es un mecanismo altamente técnico, terceros calificados y experimentados pueden contribuir útilmente con su experiencia para apoyar el desarrollo del proceso y ajustarlo a las necesidades exactas del contexto. Un desafío central para terceros será preservar la llamada apropiación nacional y tener en cuenta la historia política, cultural y socioeconómica del país en el que se están involucrando.

Un diálogo nacional exitoso dependerá de tres factores: una fuerte voluntad política para el cambio, un proceso bien elaborado y la influencia de actores nacionales e internacionales para apoyar el proceso y sus resultados. Los terceros deben recordar que cada proceso es único y complejo, que requiere una preparación considerable, paciencia y diplomacia. Diseñar un proceso efectivo es, por lo tanto, un paso esencial y delicado, y requiere apoyo técnico y político, que los terceros pueden proporcionar.

Notas finales

1. Los diálogos nacionales a veces se denominan “conferencias nacionales”. Las expresiones son sinónimos y se usan indistintamente tanto en la literatura como para nombrar tales procesos.
2. Por ejemplo, en 2014, el Consejo de la Unión Europea subrayó que “el Diálogo Nacional ha dado el ejemplo en la región de un proceso de consulta incluyente abierto a todos y dirigido a responder a las aspiraciones de las personas” (Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre Yemen, reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 10 de febrero de 2014).
3. “La ONU debería haber desempeñado un papel en el establecimiento de agendas, centrando las discusiones en los problemas que se identificaron inicialmente y ayudando a los participantes a tomar decisiones y frustrar las tácticas dilatorias” (Helen Lackner, Yemen’s «Peaceful» Transition from Autocracy: Could it have succeeded?, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2016).
4. Ver Richard Banegas, Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Benin, Cultures & Conflits, 17, Spring 1995, 16.
5. Ver Michele Brandt et al. (2011).
6. Sadah se encuentra al norte de la capital, Saná, en la frontera con Arabia Saudita, y ha sido la cuna de la insurgencia de Ansar Allah.
7. Un análisis más desarrollado de las ventajas y desafíos de ampliar la participación se puede encontrar en Thania Paffenholz, Ampliar la participación en procesos de paz, Serie Prácticas de Mediación no. 4, Centro para el diálogo humanitario, 2014.
8. Para más comentarios sobre el proceso de selección que precedió a la Loya Jirga de Emergencia, ver International Crisis Group (2002).
9. Ver, por ejemplo: N12m NationalConferenceAllowanceisScandalous, TotallyUnacceptable-BishopKukah, Sahara Reporters, 24 de marzo de 2014 (<http://saharareporters.com/2014/03/24/n12m-national-conference-allowance-scandalous-totally-unacceptable-%E2%80%93-bishop-kukah>, visitado el 03.12.2016).
10. Radwan Masmoudi, presidente del Centro del Estudio del Islam y la Democracia en Washington, D.C., en USIP, Comparative National Dialogue Approaches: Transition Processes in Libya, Tunisia, and Yemen, 6 de noviembre de 2013.
11. John F. Clark (2006).
12. Comisión Goldstone, Events at the World Trade Centre June 1993, Comisión de Investigación sobre la Prevención de la Violencia Pública e Intimidación, Informe sobre la Investigación de los Eventos en el World Trade Center el 25 de junio de 1993, REF: GC25.

Lecturas adicionales

Fabien Eboussi Boulaga, *Les conferencias nacionales en África noire: une affaire a suivre*, Karthala, 2009

Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai y Anthony Regan, *Constitution-making and Reform, Options for the Process*, Interpeace, 2011, pp.249-256

John F. Clark, *National Conferences and Democratization in Francophone Africa*, en John Mukum Mbaku y Julius Omozuanvbolhonvbere (eds), *Multiparty Democracy and Political Change, Constraints to Democratization in Africa*, África World Press, 2006, pp. 101-126

Charlotta Collen (ed.), *National Dialogue and International Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, 4/2014

IDEA y el Banco Mundial, *Experiences with National Dialogue in Latin America, Main Lessons from a Roundtable Discussion*, Mesa redonda San Salvador, El Salvador, 20-21 de noviembre de 2000

Iniciativa de paz y transición inclusiva, *Diálogos nacionales*, Nota informativa, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo, enero de 2016

Michael Lund y Carlos Santiso, *National Conferences*, en Harris & Reilly (eds.), *Democracy and Deep-Rooting Conflict: Options for Negotiators*, IDEA, 1998, pp. 252-272

Katia Papagianni, *National Dialogue Processes in Political Transitions*, Red de diálogo de la sociedad civil, Documento de debate n.º 3, 2014

Grupo de trabajo de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre Lecciones aprendidas, *Lessons Learned Horn National Dialogue in Post-Conflict Situations*, Resumen del presidente, PBSO, noviembre de 2009

Alexander Ramsbotham y Achim Wennmann (eds.), *Legitimacy and Peace Processes, From Coercion to Consent*, Section 2 National Dialogue, Acuerdo, Número 25, Recursos de conciliación, abril de 2014, pp. 35-54

Pearl T. Robinson, *The National Conference Phenomenon in Francophone Africa*, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 36, núm. 3, julio de 1994, pp. 575-610

Próximamente: *Manual de diálogo nacional: una guía para profesionales*, Fundación Berghof, 2017

Sobre el Autor

Jonathan Harlander se unió al Programa de Políticas y Apoyo de la Mediación de HD en 2014. Contribuye a la conceptualización y organización del Foro de Oslo, una serie de reuniones sustantivas de alto nivel de mediadores y actores claves de procesos de paz. Harlander también apoya y trabaja en estrecha colaboración con los equipos de mediación de HD. Lleva a cabo investigaciones y borradores de informes sobre una variedad de temas relacionados con la mediación, incluidos los diálogos nacionales, los promotores de paz internos, los mecanismos de monitoreo del alto al fuego y el compromiso con los grupos armados. Harlander tiene una licenciatura en Ciencias Políticas y Derecho y una maestría en Asuntos Internacionales del Instituto de Graduados para Estudios Internacionales y de Desarrollo en Ginebra, donde se especializó en Negociación y Resolución de Conflictos.

Contacto

114, rue de Lausanne
CH-1202 Ginebra, Suiza

t: +41 22 908 11 30 f: +41 22 908 11 40
e: info@hdcentre.org w: www.hdcentre.org