



Importancia del diálogo para la prevención de conflictos y la construcción de paz



República Democrática del Congo © UNICEF/HQ97-0179/Roger LeMoyne

Febrero de 2009

I. Introducción

En septiembre de 2007, Padraig O'Malley tuvo una idea. El año anterior había sido el más violento para Irak. La guerra civil era inminente. Haciendo uso de su experiencia en Irlanda del Norte y Sudáfrica, el veterano conciliador reunió en Helsinki a más de doce iraquíes ubicados de uno a otro extremo de la brecha sectaria. En abril de 2008 tuvo lugar una reunión de seguimiento “para ampliar la mesa” con un grupo aún más influyente de iraquíes provenientes de una muestra representativa de la sociedad—incluyendo al gobierno, a la sociedad civil y a la academia¹. Un ex-jefe del Ejército Republicano Irlandés y del Congreso Nacional Sudafricano se unieron a las conversaciones para arrojar luz sobre la resolución de conflictos. El propósito de estas reuniones informales no era negociar un acuerdo de la noche a la mañana; el objetivo era que los iraquíes se sentaran a conversar. Tal y como O'Malley pudo identificar en Irlanda del Norte y en Sudáfrica, las sociedades desgarradas por la guerra podían despojarse de su desconfianza, construir relaciones y salvar sus diferencias. Al final de las discusiones, los iraquíes acordaron un conjunto de diecisiete principios que abarcaban desde el respeto a los derechos de las minorías hasta la reintegración de ex-baasistas al gobierno. Desde entonces, y aunque todavía no se alcanza la reconciliación política en Irak, la violencia ha disminuido.

Este tipo de proceso de diálogo ha probado ser efectivo no sólo en lograr una resolución post-conflicto sino en el abordaje de asuntos transnacionales, tales como el cambio climático. Por ejemplo, casi la mitad de México es vulnerable a sequías y la desertificación. Debido al desarrollo desigual del país, el cambio climático afecta en forma desproporcionada a los pobres, especialmente a aquellos que viven en áreas densamente pobladas. Para abordar los impactos al desarrollo de esta crisis inminente, se convocó a un diálogo entre miembros del gobierno y de la academia, la sociedad civil y el sector privado. El objetivo era alcanzar un acuerdo que redujera las emisiones de carbono, mantuviera el desarrollo económico, atendiera las consecuencias socio-ambientales y de seguridad, fortaleciera el marco legal de México para abordar el cambio climático, educara a la población sobre la importancia de este asunto y generara cooperación entre el gobierno y la sociedad, confirmando así la reputación de México en el exterior como uno de los líderes en esta cuestión global. Las conversaciones, que aún se encuentran en marcha, han tenido un notable éxito.

II. ¿Cuál es la importancia del diálogo?

El diálogo es un proceso incluyente. Tal como lo demuestran las conversaciones sobre el cambio climático, el diálogo reúne a un conjunto diverso de voces para crear un microcosmos de la sociedad en general. Para lograr un cambio sostenible, las personas deben desarrollar un sentido de apropiación común del proceso y convertirse en partes interesadas en la identificación de nuevos enfoques para abordar retos comunes.

El diálogo implica aprender y no sólo conversar. El proceso no implica solamente sentarse alrededor de una mesa sino modificar la *forma* en que las personas hablan, piensan y se comunican entre ellas. A diferencia de otros tipos de discusión, el diálogo requiere que la auto-reflexión, el espíritu de indagación y el cambio personal estén presentes. Los participantes deben estar dispuestos a tratar las causas fundamentales de una crisis y no sólo los síntomas que asoman a la superficie. Por ejemplo, si bien

¹ “Bringing Iraqis To The Table,” The Boston Globe (25 de abril de 2008).
http://www.boston.com/news/nation/articles/2008/04/25/bringing_iraqis_to_the_table

es cierto que los acuerdos de Camp David de 1979 entre Egipto e Israel pusieron fin al conflicto armado, podría decirse que no crearon ninguna diferencia cualitativa “por debajo del iceberg” en la relación entre su gente. Es decir, había paz (entendida ésta como la ausencia de violencia) pero no hubo un cambio personal (el cual conduciría a una paz genuina y sostenible).

El diálogo reconoce la humanidad mutua. Los participantes deben estar dispuestos a mostrar empatía hacia los demás, reconocer las diferencias así como las áreas de coincidencias, y demostrar capacidad para el cambio. Para promover este tipo de interacción humana es preferible contar con un escenario respetuoso y neutral—o “espacio seguro”. Es por esto que O’Malley reunió a los iraquíes en Helsinki en lugar de hacerlo en Basra.

El diálogo pone énfasis en una perspectiva de largo plazo. Otras formas de conversación tienden a enfocarse en los síntomas más que en las causas fundamentales de los problemas. Encontrar soluciones sostenibles requiere tiempo y paciencia. El proceso puede ser extremadamente lento e incremental, durando desde diez minutos hasta diez años—a menudo, las intervenciones únicas no funcionan para el tratamiento de las causas profundamente arraigadas de un conflicto o para abordar enteramente los asuntos complejos.

III. ¿Cómo difiere el diálogo de otros procesos y los complementa?

El diálogo no es una estrategia de talla única. No es una panacea para resolver todas las crisis del mundo en donde haya una profunda parálisis política o una larga historia de violencia. Más bien, el diálogo representa sólo una herramienta en la caja de herramientas de los hacedores de políticas—un proceso que es flexible y adaptable a diferentes contextos y países, y que resulta particularmente útil cuando las partes de un conflicto aún no se encuentran listas para negociaciones formales.

El diálogo requiere, en primer lugar, que las condiciones básicas estén presentes. Cuando la violencia, el odio y la desconfianza son más fuertes que la voluntad de forjar un consenso, o existe un significativo desequilibrio de poder o una falta de voluntad política entre los participantes, entonces puede ser que la situación no esté lo suficientemente madura como para un diálogo. Por otra parte, los participantes deben sentirse libres de expresar sus pensamientos sin miedo a represalia o rechazo.

El diálogo puede complementar otras formas de procesos diplomáticos o políticos, o sentar el trabajo de base para conversaciones futuras o más formales, pero no debe reemplazarlas. Algunas veces el diálogo se presenta inmerso en negociaciones más formales, como ha sido el caso de las conversaciones en curso entre Colombia y Ecuador luego del deterioro de las relaciones entre ambos países a causa de la incursión en la zona fronteriza en marzo de 2008. Tal y como Jimmy Carter expresó al Grupo de Diálogo Binacional de Ecuador y Colombia, “Los canales formales no siempre son los útiles, y ustedes saben eso².”

El proceso es diferente de otros tipos de conversación. En el diálogo no hay ganadores. Mientras que el propósito de la negociación es alcanzar un acuerdo concreto, el objetivo del diálogo es tender puentes entre las comunidades, compartir

² “Why Jimmy Carter Has No Interest In Reining Himself In,” New York Magazine (Julio 28-Agosto 4, 2008). <http://nymag.com/news/politics/48675/>

perspectivas y descubrir nuevas ideas. “Una y otra vez,” como Nelson Mandela dijera en una ocasión, “los conflictos son resueltos a través de cambios que al inicio parecían inimaginables.”³

IV. ¿Cuáles son algunas áreas en las que el diálogo puede hacer la diferencia?

El diálogo puede facilitar la recuperación de una crisis. Luego de cuatro años de recesión y de un creciente desempleo, el Presidente argentino Eduardo Duhalde convocó en 2002 a un “diálogo nacional histórico”, invitando a la Iglesia Católica a facilitar el proceso y al PNUD a asumir el rol del secretariado. “Quiero ser un trabajador más en esta convergencia que une a los principales miembros de las fuerzas políticas y a grupos sociales, de empresarios y trabajadores para abordar la destrucción que nos ha llevado al borde de la anarquía y la violencia”, expresó el presidente a los argentinos⁴. El diálogo no sanó la crisis económica de la noche a la mañana, pero sí ayudó a aliviar las tensiones, desarrollar un conjunto de opciones de reforma social y preparar un plan económico de emergencia.

El diálogo puede ayudar a evitar el conflicto violento. En Mauritania, la convocatoria a las conversaciones se dio como respuesta a una situación tensa y en deterioro durante 2003-2004—una pobreza generalizada y un impasse político. Bajo el auspicio del PNUD, cerca de 400 miembros del gobierno, de la oposición y de la sociedad civil de Mauritania se reunieron durante un lapso de seis meses. El punto de entrada al diálogo fue el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)—un conjunto de cotas de referencia de Naciones Unidas para combatir problemas globales como la pobreza, el analfabetismo y el VIH/SIDA para 2015. Los ODMs terminaron proporcionando un punto seguro de partida para reunir a las facciones políticas y a otras partes interesadas. Además, se creó una cultura de comunicación y cooperación, permitiendo a la oposición abordar asuntos más sensibles como la corrupción, la discriminación social y el desarrollo desigual.

El diálogo puede ayudar a abordar asuntos ambientales. Para la gente de fuera, las Islas Galápagos parecen ser un escenario pacífico e idílico, mejor conocido por su variada vida silvestre. Pero en los últimos años, el archipiélago volcánico se ha visto envuelto en un tipo diferente de erupción—una contienda entre los preservacionistas de la naturaleza y los nativos pro-desarrollo. El impasse amenazaba con estancar la economía local, neutralizar al gobierno y echar abajo los esfuerzos de conservación de la biodiversidad. Las conversaciones se convocaron a finales de los años 90, reuniendo a conservacionistas, pescadores y a un grupo diverso de actores políticos. El resultado fue una Ley Administrativa Especial que requería que todos los sectores de la sociedad administraran colectivamente una reserva marina y participaran en el proceso de toma de decisiones. Los problemas continúan pero el proceso de diálogo ayudó a restaurar la confianza local en su gobierno y a reconciliar intereses económicos y ambientales⁵.

³ The Independent Lecture at Trinity College, 13 de abril de 2000. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/independent-lecture-delivered-by-nelson-mandela-719364.html>

⁴ “Argentina”s President Calls For A „Historic National Dialogue,” Novinite.com (15 de enero de 2002). http://www.novinite.com/view_news.php?id=5839

⁵ Galapagos National Park Service Appeals To Fishery Sector for Dialogue,” GCT.org (20 de febrero de 2004). http://www.gct.org/feb04_6.html

El diálogo puede brindar asistencia en la resolución de conflictos. En respuesta a una disputa entre los pobladores rurales y los habitantes urbanos de la región de San Mateo Ixtatán en Guatemala, un país que todavía se está recuperando de la guerra civil que duró varias décadas, la Organización de Estados Americanos convocó en 2001 a un diálogo. El poder se había movilizó hacia las ciudades y los representantes rurales, muchos de ellos ex-guerrilleros, querían que se pusiera más atención al alivio de la pobreza y al desarrollo económico. El diálogo, que fue observado por la Iglesia Católica y los medios, abordó estos asuntos y durante el proceso permitió un tipo de catarsis a medida que los participantes compartían el dolor y sufrimiento que experimentaron durante la guerra civil. El diálogo preparó el terreno para una mayor comunicación y construcción de confianza entre los dos lados en disputa.

V. ¿Cuáles son algunas lecciones importantes para los hacedores de políticas?

Manejar las expectativas. Asegurarse que los objetivos y la definición de éxito queden planteados desde el mero inicio. Dejar claro que el diálogo no es la meta en sí mismo sino más bien un medio para alcanzar la meta—y que debe hacerse de la mejor manera posible para evitar lo que los practicantes llaman “fatiga del diálogo” y que queden expectativas insatisfechas entre las personas. Asimismo, esto garantizará que el diálogo sea el mejor instrumento bajo las circunstancias dadas.

Ser flexibles y adaptables ante los contextos en evolución y las culturas de las personas. Prever cómo los cambios (i.e. elecciones, brotes de violencia, fluctuaciones en la opinión pública, pérdida de financiamiento, etc.) podrían afectar, demorar o descarrilar el proceso. Ser sensibles a las diferencias culturales—étnicas, religiosas o lingüísticas—a medida que vayan surgiendo, ya que pueden también debilitar el proceso.

Brindar un fuerte sentido de apropiación. La responsabilidad por el proceso debe estar en los grupos clave. El diálogo no debe ser percibido como algo impuesto desde arriba o desde afuera. Esto permite que las voces se escuchen y que las diversas partes interesadas se sientan más responsables de los resultados alcanzados.

Comprender qué actores están involucrados. A veces se hace referencia a esto como “mapeo de actores,” y permite estar conscientes de las instituciones, grupos de interés e individuos involucrados. Comprender de primera mano la narrativa histórica de la crisis, la forma en que los eventos han sucedido y el contexto político presente. Reconocer que los diversos grupos tienen diferentes percepciones del proceso, y tomar en consideración el rol de los “saboteadores” que pueden afectar el proceso, y la mejor manera de atraerlos al mismo.

Concientizar sobre el diálogo. Lanzar información pública y campañas de concientización pública a través de varios medios, de forma que la gente conozca los resultados positivos del diálogo y también aprenda más sobre los asuntos que afectan a sus comunidades. Por ejemplo, en Guatemala no hubo comunicaciones sobre el diálogo lanzado para tratar las discrepancias entre pobladores rurales y residentes urbanos, lo que acarreó nuevos brotes de violencia.

Prepararse, prepararse, prepararse. Un proceso de diálogo es el resultado de una cuidadosa preparación para alcanzar las condiciones necesarias para un diálogo beneficioso y nivelar el campo de juego, por así decirlo, antes de reunir a la gente. Es

crucial asegurarse que los principales actores y las partes interesadas estén listos para involucrarse genuinamente en dicho proceso.

Permitir la transparencia. Invitar a observadores externos—miembros de la prensa y de organizaciones como el Centro Carter—a que participen. Esto ayuda a generar confianza y a crear un sentimiento de inclusividad, rendición de cuentas y transparencia.

Entender las dinámicas cambiantes de poder. Ser cauteloso ante las diferencias entre jerarquías sociales y políticas y las disparidades entre élites, especialmente en sociedades con conciencia de estatus o en países con jerarquías rígidas de clase. Como Adam Kahane explica luego de que las conversaciones para resolver la crisis de malnutrición infantil en India fallaron, “Cometimos un error: ignoramos al poder.”⁶

VI. Conclusión

Muy a menudo, la población civil se siente frustrada por rondas interminables de conversaciones que no conducen a acciones concretas. Dicho eso, la tendencia en los asuntos internacionales apunta hacia más diálogo y no hacia menos. “Por consiguiente, el reto es obvio,” escribió Jonas Gahr Støre, Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, “para capitalizar en el respeto hacia el diálogo trabajando para garantizar que los mediadores y otros involucrados estén tan bien equipados como sea posible para generar resultados efectivos y duraderos⁷.”

En los últimos años, a medida que la buena disposición para comprometerse con el diálogo por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y otros actores ha alcanzado niveles mayores, el número de conflictos violentos se ha visto disminuido. Eso no ha sido accidental. Para transformar a las sociedades y encontrar soluciones reales a los retos más complejos del mundo—desde el conflicto violento hasta una débil gobernabilidad, desde abusos a los derechos humanos hasta el desarrollo desigual, desde la degradación ambiental hasta la erradicación del VIH/SIDA—se requiere de nuevos enfoques. Si los corazones y mentes en Sudáfrica y en Irlanda del Norte pueden flexibilizarse, entonces las posibilidades son infinitas. Hagámosle caso a Albert Einstein, quien correctamente decía que “no podemos resolver los problemas en el mismo nivel de pensamiento en el que los hemos creado.”

Para obtener más información sobre el trabajo de PNUD en diálogo democrático, por favor consulte en:

http://www.undp.org/cpr/we_do/building_consensus.shtml

<http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>

⁶ “The Language of Power and the Language of Love: Solving Tough Problems in Practice,” Adam Kahane, <http://www.c2d2.ca/adx/asp/adxGetMedia.asp?DocID=690,32,Documents&MediaID=1635&Filename=Power+and+Love+3.0+1.pdf>

⁷ “Don’t Cheapen Talk, Make Dialogue Work,” Humanitarian Dialogue Center (Agosto 2007) <http://www.hdcentre.org/files/Opinion%20-%20Don't%20cheapen%20talk%20Aug2007.pdf>