

The background is a vibrant collage of abstract shapes and colors. At the top right is a solid orange square. Below it, a green rectangle contains the author and collaborator names. The central part of the cover features a large, stylized figure with a blue outline, composed of various colored regions (green, blue, orange, brown). To the right of this figure are horizontal red and dark red stripes. The bottom of the cover has a dark red area with a brown, root-like pattern. Small blue plus signs are scattered on a teal background at the bottom right.

Brechtje Kemp

Colaboradores: Sam van der Staak / Bjarte Tørå / Augustine Magolowondo

Diálogo interpartidario: Guía para el facilitador



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



THE OSLO CENTER
for Peace and Human Rights

Sobre nosotros

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es un organismo intergubernamental que apoya la sostenibilidad democrática en todo el mundo. Su misión primordial es apoyar el cambio democrático sostenible aportando conocimientos comparados, prestando asistencia en los procesos de reforma democrática e incidiendo en las políticas y en la política. El Instituto busca garantizar que exista una congruencia entre los resultados en términos de democracia, por una parte, y una participación y representación plena y equitativa para las mujeres y los hombres, por otra parte; que tales resultados sean inclusivos respecto de las muchas expresiones de la diversidad en la sociedad; y minimizar los conflictos y consolidar la paz y la seguridad. Su trabajo en materia de partidos políticos tiene lugar en el marco de su programa institucional sobre partidos políticos, participación y representación, el cual se centra en mejorar la credibilidad, eficacia y capacidad de producir resultados de los partidos políticos. Para más información visite nuestra página web: <http://www.idea.int>.

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) es una organización que brinda asistencia en el campo democrático, y se fundó en los Países Bajos para apoyar a los partidos en las democracias emergentes. En particular, en los países en que tiene programas el NIMD presta asistencia en procesos de diálogo entre los partidos políticos, en el desarrollo institucional de los partidos con representación parlamentaria y en redes de cooperación entre los partidos y la sociedad civil. Se rige por estrictos principios de sentido de apropiación y pertenencia, imparcialidad y transparencia y reconoce que las democracias deben crecer desde adentro. El NIMD ha prestado su apoyo en contextos específicos y a solicitud de sus socios en procesos de reforma constitucional, en países como Ecuador, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania, Zambia y Zimbabue. Para más información visite nuestra página web: <http://www.nimd.org>.

El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos

El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos fue fundado en 2006 por el ex primer ministro noruego Kjell Magne Bondevik en conjunto con Einar Steensnæs, ex miembro del Stortinget (Parlamento Noruego) y ex ministro del Gabinete. Su objetivo fue crear una nueva plataforma Noruega para impulsar desde ese país nórdico los esfuerzos en pro de la paz internacional y los derechos humanos, desde la cual – junto con los miembros del personal y sus socios– se pudiera sacar provecho de su experiencia y competencias, así como las redes que habían logrado conformar a lo largo de muchos años de trabajo en la política interna e internacional. Desde su creación en 2006, el Centro se ha convertido en una organización independiente, profesional y políticamente relevante para la prestación de asistencia democrática, así como en un lugar de encuentro para personas expertas, agentes de cambio y actores políticos. El Centro facilita conocimientos comparados y experiencias prácticas compartidas, además de crear puntos de encuentro para la prevención de conflictos, el diálogo y el fortalecimiento del liderazgo responsable. Su misión en general es prestar asistencia a Estados frágiles y a las democracias vulnerables con miras a fortalecer las instituciones y los procesos políticos democráticos. En la actualidad, tiene nueve miembros en su personal de planta y extensos nexos de cooperación con otras organizaciones y centros de conocimientos especializados.

Diálogo interpartidario: Guía para el facilitador

Diálogo interpartidario: Guía para el facilitador

Brechtje Kemp

Colaboradores: Sam van der Staak / Bjarte Tørå / Augustine Magolowondo

Índice

Prólogo	10
Prefacio	12
Agradecimientos	14
Resumen ejecutivo	16
Sobre esta Guía	20
 PARTE I: El diálogo entre partidos políticos: características generales	 23
Capítulo 1: Definición de diálogo entre partidos políticos	24
1.1 Competencia y cooperación entre partidos políticos	25
1.2 Algunos ejemplos de mecanismos de cooperación	26
1.3 Espacios para el diálogo dentro y fuera del parlamento	27
1.4 Creación de diferentes dinámicas interpartidarias	29
1.5 Fortalecimiento del papel de los partidos políticos	30
1.6 Otros actores involucrados en el diálogo	30
1.7 Facilitación del diálogo	31
Capítulo 2: El papel del facilitador	33
2.1 Imparcialidad versus neutralidad	33
2.2 Sensibilidad política	34
2.3 Sentido de apropiación y pertenencia	35
2.4 Promoción del diálogo sostenible	37
2.5 Diálogo inclusivo para evitar el elitismo político	38
2.6 Importancia de llegar a un acuerdo sobre el papel del facilitador	39
Capítulo 3: Evaluación del ambiente político	41
3.1 Evaluación integral del entorno político	41
3.2 Limitaciones de la evaluación integral	42
3.3 Evaluaciones de necesidades específicas	42
3.4 Necesidad de una reevaluación continua del contexto político	43

PARTE II: El diálogo interpartidario en la práctica	47
Capítulo 4: Fases y dinámicas del diálogo	48
4.1 El proceso en teoría: las cinco etapas básicas del diálogo	48
4.2 El proceso en la práctica: el diálogo puede ser sumamente impredecible	51
Capítulo 5: Definición de los objetivos y la agenda	52
5.1 Consulta para definir los objetivos y la agenda	53
5.2 Balance entre los incentivos y las necesidades de los partidos	53
5.3 Diferencias en el poder de influencia	54
5.4 Agendas políticas divergentes	56
5.5 Objetivos de largo y corto plazo	56
Capítulo 6: Apoyo a la reforma política y al desarrollo nacional	58
6.1 Creación de un nivel mínimo de confianza interpartidaria	58
6.2 Respuesta a cambios en el ambiente externo	60
6.3 Desarrollo de una agenda de reforma política	61
6.4 Elaboración de una agenda nacional de desarrollo	63
Capítulo 7: Momento de realización del diálogo y ciclo electoral	66
7.1 El tiempo es un aliado y a la vez un enemigo	66
7.2 El momento para emprender el diálogo	67
7.3 Prever momentos de gran presión	68
7.4 La función del facilitador: anticipar los hechos	68
7.5 El ciclo electoral	69
7.6 Diálogo interpartidario en las cuatro fases del ciclo electoral	70
7.7 Influencia del ciclo electoral en el diálogo	72
7.8 Procesos de duración determinada al interior de los partidos	73
7.9 Distintos momentos y consolidación de las plataformas de diálogo	74
7.10 Diálogo con el organismo electoral (OE)	74
Capítulo 8: Diseño de la estructura organizativa del diálogo	76
8.1 Plataformas informales versus plataformas institucionalizadas de diálogo	76
8.2 Órganos rectores para los procesos de diálogo interpartidario	82
8.3 Dos ejemplos de organigramas de estructuras de diálogo	84
8.4 Reproducción de estructuras en la esfera local	86
8.5 La naturaleza cambiante de las estructuras organizativas	87

Capítulo 9: Las reglas del juego del diálogo	88
9.1 Valores de comportamiento	88
9.2 Acuerdo formal versus acuerdo informal	89
9.3 Disposiciones sobre gobernanza y participación	90
9.4 Procedimientos de reunión	90
9.5 Toma de decisiones en el proceso de diálogo	91
9.6 Uso de los fondos	91
9.7 Conflictos y resolución de disputas	92
9.8 Comunicaciones externas y portavoces	93
Capítulo 10: Construcción de la confianza entre los partidos políticos	94
10.1 Entender las razones de la desconfianza entre los partidos	94
10.2 Una reunión para romper el hielo	95
10.3 Discusiones con un actor no partidario	95
10.4 Entablar un diálogo sobre el diálogo	96
10.5 Énfasis en temas que no generen polémica	96
10.6 El punto de partida: “interactuar sin diálogo”	97
Capítulo 11: La construcción de consensos mediante el diálogo estructurado	98
11.1 Del diálogo al consenso	98
11.2 Evitar decidir sobre temas por medio de la votación	99
11.3 Tomar en cuenta las perspectivas de todas las partes	99
11.4 Adoptar un enfoque estructurado	101
Capítulo 12: Comunicación y preparativos al interior de los partidos	104
12.1 Entrar al diálogo en condición de iguales: la reflexión interna	104
12.2 Entender los mandatos de los representantes ante el diálogo	105
12.3 Promover el diálogo intrapartidario	106
12.4 Garantizar la comunicación con la dirigencia de los partidos	107
12.5 Documentos de preparación interna	107
12.6 Balance entre procesos de largo y corto plazo	108
PARTE III: El diálogo inclusivo	111
Capítulo 13: La decisión sobre cuáles partidos se invita al diálogo	112
13.1 Acuerdo sobre criterios transparentes	112
13.2 Criterios y consideraciones sobre la participación	113
13.3 Interacción con los partidos excluidos	114
13.4 Valoración de criterios y disposición de los partidos	115
Capítulo 14: Selección de los representantes en el diálogo interpartidario	119
14.1 Respeto a la jerarquía partidaria	119
14.2 Valoración de las relaciones informales dentro de los partidos	120
14.3 Acuerdo sobre la función de la dirigencia partidaria	121
14.4 Conformación de un equipo de diálogo	121
14.5 Valoración de la equidad de género y la diversidad	122
14.6 Definición de perfiles de los delegados	122
14.7 Involucrar a nuevos líderes y delegados	123

Capítulo 15: Igualdad de participación y representación de mujeres y hombres	124
15.1 Participación femenina en un contexto de diálogo interpartidario	124
15.2 Agenda para una política inclusiva	126
15.3 Promoción de la igualdad de género en la plataforma de diálogo	127
15.4 Espacios mixtos, género y grupos especiales de mujeres	128
15.5 Sensibilidad de género al interior del diálogo	129
Capítulo 16: Representación de las minorías y diversidad	131
16.1 Entendimiento compartido de las definiciones	131
16.2 Representación de las minorías en la política	132
16.3 Crear una plataforma diversa de diálogo	132
Capítulo 17: Interacción con organizaciones de la sociedad civil y con los medios de comunicación	135
17.1 Participación en el diálogo desde sus inicios y validación	135
17.2 Diferencias entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil	136
17.3 El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el diálogo interpartidario	137
17.4 Mejorar las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y los partidos a través del tiempo	138
17.5 Interacción con los medios de comunicación en el proceso de diálogo	139
Capítulo 18: Observaciones finales: más allá del apretón de manos	141
Apéndices	145
Apéndice 1. Estudios de casos	146
Apéndice 2. Consideraciones sobre el diseño del proceso de diálogo	156
 Acrónimos y abreviaturas	 164
Referencias bibliográficas	165
Notas de final de texto	167
Colofón	168

Recuadros, figuras y tablas

Recuadro 1.1	Partidos políticos	24
Recuadro 2.1	Presión externa	36
Recuadro 2.2	Diálogo político pacífico e inclusivo: una expresión de la democracia	38
Recuadro 3.1	Análisis exhaustivo del entorno político: algunas áreas prioritarias	42
Recuadro 4.1	Procesos de duración determinada: formulación de la nueva ley de Partidos Políticos en Perú	50
Recuadro 5.1	Burundi: confirmación de las verdaderas posibilidades del diálogo	52
Recuadro 5.2	El diálogo en contextos de un partido dominante	55
Recuadro 5.3	Ghana: cambio de los objetivos con el tiempo	57
Recuadro 6.1	Diálogo entre partidos políticos en tiempos de paz	58
Recuadro 6.2	Diálogo en situaciones posteriores a los conflictos	59
Recuadro 6.3	Mali: en defensa de la democracia	60
Recuadro 6.4	Documento de Estrategia para la Consolidación Democrática en Ghana (DCSP)	61
Recuadro 6.5	Guatemala y su agenda nacional compartida	64
Recuadro 6.6	Perú: una agenda nacional de salud	64
Recuadro 7.1	Perú: partidos políticos firman un pacto de ética electoral	70
Recuadro 7.2	Diálogo post-electoral: una práctica común	71
Recuadro 7.3	Cooperación entre los partidos y el organismo electoral en Nepal	75
Recuadro 8.1	Plataformas multipartidarias en Kenia	77
Recuadro 8.2	Centros para la Democracia Multipartidaria (CDM)	79
Recuadro 8.3	Apoyo externo para el diálogo interpartidario	80
Recuadro 8.4	El papel de la secretaría en el CDM en Kenia	81
Recuadro 8.5	Estructura del CDM-K	85
Recuadro 9.1	Fórmulas para la distribución de fondos en Ghana y Malawi	92
Recuadro 10.1	Intercambio entre iguales de Uganda y Ghana	96
Recuadro 11.1	Nepal: la capacidad de conciliar	100
Recuadro 11.2	Puntos sugeridos para una agenda	101
Recuadro 12.1	Mozambique: adopción de una "política de Cc"	107
Recuadro 13.1	Un panorama partidario diverso en Mali	115
Recuadro 13.2	Nepal: interacción con actores considerados como grupos rebeldes	117
Recuadro 14.1	Rupturas al interior de los partidos en Burundi	121
Recuadro 14.2	Involucrar al partido: importancia de no aislar a un líder en particular	122
Recuadro 15.1	Clasificación de partidos políticos colombianos en términos de equidad entre mujeres y hombres	126
Recuadro 15.2	Entender el marco jurídico y las causas fundamentales de la desigualdad	127
Recuadro 16.1	¿Qué se entiende por interseccionalidad?	132
Recuadro 17.1	Foros tripartitos de diálogo: el Acuerdo Nacional de Perú	135
Recuadro 17.2	La cooperación entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en Ghana	137

Recuadro 17.3	Movimientos ciudadanos	138
Recuadro 17.4	Percepciones divergentes de los medios de comunicación en Bolivia	139
Recuadro 17.5	La influencia de los medios de comunicación en la ley de Partidos Políticos en Perú (2003)	140
Figura 1.1	Equilibrio entre cooperación y competencia política	25
Figura 7.1	El ciclo electoral	69
Figura 7.2	Relación entre la intensidad de la competencia política y la posibilidad de que el diálogo influya en las reformas	73
Figura 8.1	Organigrama básico de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria	85
Figura 8.2	Organigrama básico de la Organización Interpartidaria para el Diálogo (IPOD)	86
Figura 11.1	Las cuatro C: comunicación, consulta, consenso y conciliación	100
Figura 12.1	Participantes en una sesión de diálogo intrapartidario	106
Figura 12.2	Distinguir las necesidades, intereses y posiciones de cada partido	108
Figura 15.1	Ámbitos en los que la equidad entre hombres y mujeres puede llevarse a la práctica	125
Tabla 1.1	Uso del diálogo para apoyar la cooperación y colaboración políticas y la construcción de coaliciones	27
Tabla 5.1	Desafíos medulares relacionados con el poder y asociados al desarrollo de partidos fuera de las democracias consolidadas	55

Prólogo

Siempre que camino por la Esplanade of Solidarność 1980 frente al Parlamento Europeo en Bruselas, mi memoria regresa a aquellos días cálidos del verano de 1980. La llamada “Década de la solidaridad” comenzó en mi patria, Polonia, y enrumbo el sistema político y la economía del país por el camino de la transición desencadenando cambios políticos irreversibles en Europa también. La transformación hizo posible que Polonia reingresara al escenario mundial al integrarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a la Unión Europea. Estos cambios nunca habrían sido posibles sin un diálogo debidamente conducido entre los partidos políticos.

Durante los años 80 en Polonia solíamos decir muy a menudo que “no hay libertad sin Solidaridad”. Y para nosotros Solidaridad significaba mucho más que el nombre del movimiento de protesta social bajo el cual preparamos el primer intento de un enfrentamiento masivo y pacífico ante el régimen comunista represivo. También entendimos la palabra como uno de los pilares del diálogo; como una forma conciliadora de pensamiento y de conducción de las acciones que diera el coraje y la fortaleza para luchar por la libertad y luego, una vez que se obtuviera esa libertad, beneficiarse de ella con dignidad y respeto.

En 1989, el derrocamiento del régimen polaco preparó el terreno para un nivel de diálogo completamente nuevo. En su apogeo, Solidaridad contaba con 10 millones de miembros, es decir, una cuarta parte de la población de nuestro país. Desde luego, todo el espectro de creencias políticas estaba representado allí, desde conservadores pasando por socialdemócratas y liberales. Todos nos habíamos unido para alcanzar el objetivo común. Sin embargo, cabe anotar que, si bien tal grado de conexión permite abolir las divisiones, diferencias, intereses privados y jerarquías sociales, no por ello nuestras opiniones eran idénticas. Por el contrario, la fortaleza de la solidaridad descansa en mantener la diversidad.

Una vez que nuestros esfuerzos —los de la gente de Solidarność— rindieron fruto, era necesario definir el panorama político partiendo de cero. El diálogo interpartidario fue crucial en este proceso y requirió de mucho esfuerzo y extensas consultas. El primer y más importante resultado de esto fue una coalición que permitió conformar el primer gabinete no comunista. Luego, en 1991, en las primeras elecciones libres desde la II Guerra Mundial, un total de 29 partidos ingresaron al parlamento. Cuando asumí el cargo de Primer Ministro en octubre de 1997, el escenario era todavía más diverso. Desde el punto de vista formal, el parlamento estaba conformado solamente por cinco entidades. Pero la nuestra, Acción Electoral de Solidaridad (AWS), era una coalición de 44 partidos pequeños, ONG y otras organizaciones. Así, la gran lección del diálogo se inició en el mismo momento en que se negociaban la estrategia y el programa de la AWS. Y luego las dos entidades que en su momento conformaron la coalición gobernante no parecían ser naturalmente afines. La AWS —nuestra coalición de centroderecha— surgió de los sindicatos, mientras que el partido Unión por la Libertad era liberal tanto en su visión sobre la economía como sobre la ética. Y sin embargo emprendimos un fructífero diálogo interpartidario y, en un hecho notable, el acuerdo de la coalición gobernante entre estos dos aliados después de Solidarność fue utilizado posteriormente con éxito como referencia en otros países que pusieron en marcha reformas políticas.

Facilitar el diálogo y procurar consensos era una de mis funciones esenciales como presidente del Parlamento Europeo y continúa siendo una parte importante de mi labor como miembro de ese órgano, el cual en la actualidad está conformado por 754 representantes provenientes de 27 Estados miembros, unidos en siete agrupaciones políticas. Representamos diferentes regiones, tenemos intereses diferentes, incluyendo intereses nacionales dentro de la misma agrupación política, y por lo tanto, planteamos

diferentes puntos de vista. El Parlamento Europeo es el único parlamento en el mundo que no tiene una mayoría constante. Cada vez y para cada caso —ya sea una ley o una postura sobre un asunto político— es necesario construir el apoyo y el acuerdo para ese caso en particular. En nuestras funciones estamos obligados a construir puentes y a fomentar acuerdos en procura de un consenso más amplio.

No hace falta decir que un diálogo eficiente entre los parlamentarios y sus partidos es de primordial importancia para alcanzar este objetivo. Debemos recordar que nuestro trabajo, al discutir sobre la economía, al resolver crisis, al combatir el terrorismo, al abordar problemas sociales, u otros temas como la protección de datos, el cambio climático o la seguridad energética, lo hacemos para servir a toda la comunidad europea y a todos sus ciudadanos. Esto es lo que tenía en mente mientras intentaba convencer al pueblo irlandés y a los líderes checos de que ratificaran el Tratado de Lisboa. Fue aquí cuando el lema, tan valioso para millones de polacos, resonó en su nueva y más general forma: 'No hay Europa sin solidaridad'. Y esta noción europea de la solidaridad debe trascender por mucho las fronteras de la Unión Europea. Es por esta creencia que tengo que, como presidente del Parlamento Europeo, me involucré tan activamente en apoyar las transiciones democráticas en los vecinos de la UE. Aquí también, la solidaridad y la apertura para discutir se plantearon como dos condiciones esenciales para el progreso democrático y la transición exitosa.

Tanto en la Polonia de los años 80 y 90, como en el Parlamento Europeo o durante numerosas misiones parlamentarias a países en transición como Egipto, Libia, Moldavia, Macedonia, Túnez o Ucrania, he creído siempre que un diálogo exitoso entre los partidos políticos debe construirse sobre tres pilares: un firme sistema de valores, un enfoque conciliatorio y la voluntad de mantener la continuidad en los esfuerzos por mejorar la situación de los ciudadanos, incluso si tales esfuerzos requieren de reformas difíciles e impopulares. Abarcando valores como la libertad, la justicia, la responsabilidad, el respeto por la dignidad de todo ciudadano y, desde luego, la solidaridad en todas sus dimensiones, este sistema de valores en común debe servir aquí como un paraguas.

Pese a todas las diferencias en el seno del Parlamento Europeo, nuestras posiciones sobre derechos humanos son siempre adoptadas con una amplia mayoría de los votos simplemente porque comparti-

mos el mismo sistema de valores a lo largo de todo el espectro político del Parlamento. Ello nos brinda el fundamento más sólido posible a partir del cual podemos construir. El enfoque conciliatorio significa que los aliados se centran en los temas principales sin desperdiciar energía en cuestiones que generen divisiones agudas relacionadas con los detalles. Y cuando surgen tales diferencias, se aplica la sentencia de Voltaire: 'no apruebo lo que dices, pero defenderé a muerte tu derecho a decirlo'. Por último, la continuidad significa que los partidos estén dispuestos a respetar los logros de sus antecesores y continuar en servicio del bien común y tienen el derecho moral de esperar este tipo de respeto de sus sucesores.

Cuando los pueblos de Europa Central y Europa Oriental lucharon por su libertad más adelante, mientras atravesaban la transición política y estable y establecían las mesas de diálogo democrático, recibieron asistencia y apoyo masivos del otro lado de la Cortina de Hierro. Tengo la confianza de que el libro que tiene en sus manos en este momento será de igual forma una fuente útil de inspiración y orientación. Con un diseño bien balanceado, en él se describen los mecanismos y etapas del diálogo interpartidario, se abordan asuntos prácticos, se presentan estrategias para establecer un diálogo inclusivo y, esto es muy importante, se acompañan las teorías con un estudio de herramientas prácticas y ejemplos de la vida real. Estoy seguro de que representa una contribución para un intercambio de visiones todavía más profundo y constructivo basado en la creencia primordial de que el diálogo, al igual que cualquier otro hecho democrático, sirve al objetivo último: el bien de todos y cada uno de los ciudadanos.

Jerzy Buzek
Miembro del Parlamento Europeo
Ex presidente del Parlamento Europeo
Ex primer ministro de Polonia

Prefacio

La política multipartidaria supone una competencia. Pero —y esto es igualmente importante— supone la búsqueda de soluciones compartidas en beneficio de un país y de sus ciudadanos. El diálogo eficaz e incluso entre los partidos políticos constituye un elemento esencial de la vida política democrática. Los conflictos, las pugnas interpartidarias y la polarización de las relaciones entre las distintas agrupaciones pueden paralizar el desarrollo de un país. Por otra parte, un nivel básico de confianza y cooperación entre los partidos políticos puede allanar el camino para la paz, la estabilidad y el crecimiento sostenible.

Lo anterior es cierto para cualquier sociedad, pero resulta aún más crucial en países que atraviesan cambios primordiales. El diálogo político puede permitir la construcción de la confianza y la voluntad para el cambio, ambos elementos son fundamentales en países que se encuentran en camino a la democracia y los cuales deben tomar decisiones difíciles. Muchas democracias jóvenes han experimentado giros radicales en su cultura política y relaciones de poder, así como cambios institucionales significativos. A menudo sus sistemas jurídicos y políticos son débiles, al tiempo que se requieren de manera urgente reformas fundamentales que a la vez son altamente polémicas.

Es aquí donde el diálogo entre los partidos políticos es esencial para evitar caer en la política de suma cero o estancamiento en los casos en que la reforma se requiere con urgencia. La cooperación interpartidaria es también vital para garantizar que la democracia se arraigue profundamente, trascendiendo la contienda electoral.

Esta guía se fundamenta en la noción de que el proceso democrático descansa en dos pilares de igual importancia: la competencia política y la cooperación. Los partidos y organizaciones políticas necesitan es-

tar en capacidad tanto de competir como de cooperar, en la medida en que cumplen con la función clave de conjugar las expectativas de la ciudadanía, en su condición de mediadores entre esta y el Estado, y como actores primordiales en el juego democrático. La cooperación política entre partidos forma parte tan integral para la salud de una democracia como cualquiera de los objetivos políticos que estos busquen alcanzar de forma individual.

El desempeño de los partidos políticos, el éxito electoral y, en última instancia, su legitimidad política ante los ojos de los ciudadanos, dependerá de su capacidad de cumplirle a la ciudadanía. Para lograr esto, es necesario que traduzcan el mandato que han recibido de sus miembros y seguidores en políticas articuladas y convincentes y que las lleven a la acción. Con mucha frecuencia esto requiere la construcción de alianzas, procurar consensos y una amplia comunicación con otros actores políticos.

El diálogo interpartidario suele tener lugar dentro de las instituciones democráticas, tales como el parlamento nacional. Sin embargo, el diálogo parlamentario por sí solo no siempre satisface la necesidad de una exploración genuina del consenso o la conciliación, en particular en casos en que las divisiones son profundas o en que hay una crisis en el funcionamiento de la democracia propiamente. Como corresponde, esta guía se centra en la necesidad de espacios más dinámicos de diálogo entre los partidos políticos.

Asimismo, un diálogo mejorado entre los partidos también debe trascender a la élite política para dar cabida a la igualdad de género, la juventud, minorías, organizaciones de la sociedad civil y otros actores no tradicionales como movimientos ciudadanos en un proceso de toma de decisiones políticas.

Con esta publicación, IDEA Internacional, el NIMD y el El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos brindan a los facilitadores y a los partidos políticos una herramienta práctica para el diálogo interpartidario. Partiendo de estudios de casos tomados de diferentes países alrededor del mundo, la guía le permitirá a los distintos actores una serie de cosas, a saber: evaluar las condiciones generales para el diálogo interpartidario, construir confianza, convocar y organizar diálogos, definir sus objetivos y preparar su agenda, facilitar su evolución fluida a través de las distintas etapas, garantizar que se obtengan resultados significativos y, esto último es muy importante, fomentar la implementación de los entendimientos y acuerdos alcanzados.

Es nuestra esperanza que esta guía provea incentivos positivos para una resolución creativa, abierta y colaborativa de los problemas, que es exactamente lo que involucra un diálogo genuino.

Kjell Magne Bondevik
Presidente
Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos

Hans Bruning
Director Ejecutivo
Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Agradecimientos

Diversas personas e instituciones contribuyeron a que esta publicación sea posible. Deseamos reconocer nuestra gratitud a los muchos profesionales en la facilitación del diálogo, personas que participan en la política y grupos interesados de la sociedad civil que participaron en entrevistas en los programas nacionales de IDEA Internacional y el NIMD en Nepal (octubre de 2012) y Bolivia, Ecuador y Perú (marzo de 2012). También deseamos agradecer a los socios del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) provenientes de Burundi, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda y Zimbabue que compartieron sus experiencias y sabiduría práctica.

Merecen un agradecimiento especial nuestros colegas de IDEA y el NIMD de los programas nacionales en Bolivia, Ecuador, Perú y Nepal, así como de los programas regionales en África Occidental y América Latina, en particular Andrew Ellis, Leena Rikkila Tamang, Jan Majchrzak, Alfonso Ferrufino, Carolina Floru, Marcelo Villafani, Ernesto Aranibar, Crishtian Parreño, Pamela Villacrés, Percy Medina, Jorge Valladares, Theophilus Dowetin, Andrea Milla Quesada, Raúl Ávila y Virginia Beramendi Heine. Asimismo, expresamos nuestra gratitud a quienes, a nombre del NIMD, contribuyeron al texto y al material de los estudios de casos a los que se hace referencia a lo largo de la Guía y en el Apéndice 1, en especial a Karijn de Jong y Shaun MacKay, en Uganda; Anne-Mieke van Breukelen y Hermenegildo Mulhovo, en Mozambique; Jan Tuit, en Bolivia; y Lizzy Beekman, en Ecuador.

Deseamos hacer extensivo nuestro aprecio a Kristen Sample, Pepijn Gerrits y Tore Torstad, quienes asumieron la supervisión general de la producción de esta publicación. Nuestros colegas de IDEA Internacional, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu y Nana Kalandadze aportaron al Capítulo 15 sobre la igual-

dad de participación y representación entre mujeres y hombres. Julian Smith y Jenny Hedström contribuyeron al Capítulo 16 sobre la representación de las minorías y la promoción de la diversidad. Keboitse Machangana, Mérida Jiménez, Lotta Westerberg y Helena Bjuremalm facilitaron los aportes para el Capítulo tres sobre la evaluación del ambiente político. Stina Larserud, Abdurashid Solijonov, Santiago Villaveces y Catalina Uribe Burcher prestaron su asesoría sobre las elecciones y los temas relacionados con el conflicto y la seguridad, respectivamente.

Por su parte, Goran Fejic, Felix Odhiambo, Martin van Vliet y Cecilia Bylesjö fungieron como expertos en el proceso de revisión entre pares y ofrecieron sus comentarios sobre el manuscrito durante las etapas finales.

Debemos nuestra gratitud a David Prater y a Eve Johansson por la edición y corrección de estilo del texto, así como a Nadia Handal Zander y a Marieke Hoornweg de los equipos de publicaciones de IDEA Internacional y el NIMD por garantizar la producción fluida de esta guía.

Por último, nos gustaría dedicar esta publicación al señor Guido Riveros Franck (D.E.P.), quien fuera Director Ejecutivo de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM). Guido fue cofundador de esa fundación y su director hasta su fallecimiento, en 2012. Con su calidez humana, logró tender puentes entre los polarizados partidos y movimientos políticos en Bolivia.

Resumen ejecutivo

Los partidos políticos desempeñan un papel crucial en las democracias representativas modernas. Actúan como iniciadores de reformas, conjugan las demandas provenientes de la sociedad y las convierten en políticas, seleccionan a quienes ocuparán cargos en el poder ejecutivo y el legislativo, y ejercen el control del gobierno. Al desempeñar estos papeles, la competencia entre los partidos políticos resulta inevitable.

Si bien las contiendas por el poder pueden resultar agrias, la discusión política en torno a las reformas y el desarrollo también puede redundar en un diálogo fructífero y en el acuerdo entre los partidos. Después de todo, un diálogo significativo permite a los partidos políticos llegar a mayorías legislativas o tomar en cuenta las visiones de las minorías importantes.

Si bien la cooperación y el diálogo suelen tener lugar en las instituciones democráticas vigentes como el parlamento nacional, en algunos contextos existe la necesidad de crear mecanismos externos al parlamento. Estos mecanismos de diálogo ofrecen un espacio complementario y a menudo confidencial en el que los partidos pueden reunirse como colegas con intereses alternativos, en contraposición a que si fuesen enemigos con los cuales compiten. Lejos de la mirada pública, los partidos políticos pueden superar con mayor facilidad sus conflictos o inquietudes y crear las condiciones necesarias para la cooperación mutua.

Las plataformas de diálogo interpartidario surgen en años recientes en países tan diversos como Nepal y Ghana, o Mozambique y Perú. Estas han demostrado ser mecanismos cruciales mediante los cuales los partidos pueden construir consensos, procurar el bien común y asumir el liderazgo en el desarrollo de agendas que representen una visión compartida de largo

plazo para el país. Estas plataformas también facilitan a los partidos interactuar con otros interesados y grupos representativos, para enriquecer y llevar a la práctica sus decisiones y para garantizar que cualquier acuerdo que se alcance pueda ser sometido a revisión continua. El diálogo interpartidario, por lo tanto, ha contribuido a resolver conflictos en democracias nacientes y a negociar reformas fundamentales en las más consolidadas.

Pese a su creciente popularidad en tiempos recientes, es poco lo que hasta el momento se ha escrito sobre cómo las plataformas de diálogo entre partidos políticos de hecho funcionan. Políticos y facilitadores de diálogos por igual se ven en la necesidad de innovar las estructuras en el transcurso de su trabajo, con mucha frecuencia basándose solamente en su propia intuición más que en las buenas prácticas de sus colegas de otras partes del mundo. Esta guía pretende llenar este vacío al reunir las experiencias de un amplio número de profesionales expertos en diálogo. Refleja los puntos de vista y las opiniones de quienes han estado involucrados en la conducción de procesos de diálogo. Un total de 23 facilitadores que fueron entrevistados para esta Guía reúnen más de 200 años de experiencia en la facilitación de diálogos en aproximadamente 25 países, involucrando a un total de más de 150 partidos y movimientos políticos. Por lo tanto, en muchos sentidos esta Guía es un recuento de cómo funciona el diálogo entre partidos políticos.

El contenido de la presente Guía se divide en tres componentes principales y una sección de estudios de casos. En la Parte I, se define el diálogo interpartidario y lo que el mismo busca lograr.

El diálogo interpartidario puede ayudar a los partidos a trascender los intereses electorales o personales de corto plazo y a construir consensos sobre las áreas

de importancia nacional. Debido a que la construcción de consensos requiere de una equidad entre los partidos, tiende a evitar las situaciones en que las decisiones tomadas implican una clara distinción entre ganadores y perdedores.

Los actores fuera de los partidos políticos a menudo facilitan la conformación de estos mecanismos de diálogo interpartidario. La principal función de un facilitador consiste en servir como un negociador imparcial entre los distintos partidos, mientras lidia con las dinámicas de poder interpartidarias y al interior de los partidos y con sus divergencias de intereses. Debido a las complejidades que trae aparejadas el trabajo con los partidos, los facilitadores deben contar con un afinado instinto político, además de una personalidad adecuada para interactuar con los actores de alto nivel. La presente Guía está enriquecida con lecciones prácticas, sugerencias y los perfiles potenciales para quienes busquen iniciar y facilitar plataformas de diálogo interpartidario.

Aquí se describe cómo los procesos de diálogo no siempre siguen un “flujo lógico” y, en especial si tienen un marco de largo plazo, sus puntos altos y sus momentos difíciles. Mucho depende del contexto. Antes de emprender un diálogo interpartidario, el facilitador debe tener un entendimiento profundo del entorno político y de la infraestructura en la que los partidos operan, y respetar el principio de “no hacer daño”. Se expone una amplia gama de herramientas de evaluación para analizar y dar seguimiento al contexto político y al desarrollo de los acontecimientos.

En contextos en los que predominan temores profundamente arraigados y sospechas entre los adversarios políticos, construir un nivel mínimo de confianza y confiabilidad mutuas es un primer paso importante, así como un fundamento para un diálogo sostenido

y significativo. La construcción de la confianza suele comenzar con lograr que los políticos se conozcan mejor personalmente.

En la Parte II, se analizan aspectos prácticos desde el terreno. ¿Qué forma debería adoptar una plataforma de diálogo? ¿Cómo puede el facilitador asegurarse de que esta fluya y funcione con eficiencia? Los principios rectores son vitales para definir en qué momento crear un proceso legítimo y significativo de diálogo interpartidario que tenga un impacto positivo en las relaciones entre los partidos y en la sociedad en general. Principios importantes tales como el sentido conjunto de apropiación y pertenencia, la sostenibilidad y la inclusividad pueden, sin embargo, plantear desafíos al aplicarse en el terreno en los momentos en que la competencia política está en sus puntos más altos. Los facilitadores deben prestar atención continua a la aplicación de estos principios. Como la práctica demuestra, estos también pueden ayudar definiendo sus propias reglas básicas sobre la manera en que deben conducirse los partidos políticos antes de involucrarse en un diálogo con otros partidos.

Existen pocos límites en cuanto a lo que puede discutirse durante un diálogo, siempre y cuando los participantes estén de acuerdo sobre la relevancia de los tópicos. Someter los objetivos y la agenda a consulta será una rica herramienta útil para este fin. Un elemento esencial para valorar cuál será el momento y la dinámica óptima para el diálogo será su relación con las elecciones y el ciclo electoral.

Cuando los partidos acuerdan reunirse de forma más estructurada es posible que deseen organizar sus interacciones y relaciones mediante un órgano de apoyo permanente. El facilitador puede presentar y someter a discusión una gama variada de estructuras de diálogo que han sido utilizadas en otros países.

Dependiendo del contexto político, estas estructuras de diálogo abarcan desde plataformas muy informales escasamente organizadas, a organizaciones formales partidarias institucionalizadas que tengan una secretaría y estructuras de financiamiento.

En una situación ideal, los partidos políticos entran a un diálogo en condiciones de igualdad, aunque no necesariamente en términos de su poder político real, sino en términos de contar con los mismos conocimientos, capacidades y entendimiento de lo que el diálogo conlleva antes de integrarse al mismo. El diálogo y la preparación a lo interno de cada partido son condiciones esenciales para que el esfuerzo interpartidario resulte eficaz.

En la Parte III se aborda el diálogo inclusivo. Debido a que involucra a dos o más partidos, conformar un proceso de diálogo interpartidario es por definición un emprendimiento multipartidario. Esto puede suponer que sea necesario buscar a todos los partidos políticos inscritos aunque en realidad a menudo haya que elegir a cuáles partidos se incluirá y cuáles se excluirá. La aplicación de criterios transparentes contribuirá a generar un sentido de imparcialidad. En esta guía se presentan ejemplos de tales criterios que han sido utilizados en diferentes países.

Cada partido necesita discutir a lo interno quién participará en la plataforma de diálogo. Esta elección de los participantes se basará en la posición de la persona dentro de la organización partidaria o en su personalidad, aunque en la práctica suele ser una combinación de ambas. El facilitador debe saber “quién es quién” dentro de los distintos partidos y respetar sus jerarquías. El diálogo interpartidario suele ser un ejercicio entre políticos individuales, pero los resultados finales deben quedar distribuidos y ser compartidos tanto a lo interno como a lo externo

de cada partido a fin de que tengan un impacto más amplio.

La ventaja de un diálogo con respecto a un debate político normal es que este suele tener la capacidad de trascender a la élite política y reunir a mujeres y hombres, así como a representantes de minorías en un proceso de toma de decisiones políticas. Asimismo, el proceso de diálogo interpartidario y sus resultados deben ser compartidos y validados por la ciudadanía al informarse a la sociedad civil y a los medios de comunicación sobre los mismos. Al mismo tiempo, el diálogo debe tener un tamaño que resulte funcional a fin de que resulte eficaz. El facilitador puede jugar un papel positivo logrando un balance entre los grupos que queden incluidos y los que queden excluidos.

La Guía concluye con una descripción de cómo obtener los resultados adecuados para un diálogo interpartidario. El facilitador siempre necesitará analizar la factibilidad de obtener resultados futuros, ya que el diálogo interpartidario no termina con la firma de acuerdos o declaraciones conjuntas. Más bien, todo diálogo debe continuar con un énfasis en su puesta en marcha en la sociedad.

Por último, una guía para profesionales debe ofrecer casos de la vida real y herramientas prácticas. Esta lo hace utilizando regularmente ejemplos e historias de la vida real, además de citas de colegas profesionales. En el Apéndice I se incluyen estudios de casos sucintos provenientes de Bolivia, Ecuador, Mozambique, Nepal y Uganda. En el Apéndice II, se expone un cuestionario comprensivo para garantizar que el facilitador haga las preguntas indicadas al establecer y al conducir un mecanismo de diálogo interpartidario en el terreno.

En un mundo en el que la democracia cada vez más se considera la única forma sostenible de abordar los temas que generan conflicto, inclusión y exclusión, los mecanismos de diálogo interpartidario brindan una herramienta ya probada para balancear la competencia con la cooperación política. Las buenas prácticas que se exponen en esta Guía ayudarán a profesionales novatos y experimentados por igual a mejorar y ampliar el diálogo interpartidario como un mecanismo innovador para la democratización en todo el mundo.

Sobre esta Guía

En años recientes, varios estudios se han concentrado en la pertinencia y el éxito de los mecanismos de diálogo interpartidario para construir mayores niveles de confianza entre los partidos y como guía para llevar a la práctica objetivos de reforma política (p. ej., ver Carothers, 2006; y Power and Coleman, 2011). Si bien no existe un anteproyecto para estos procesos, vale la pena documentar las formas en las cuales son establecidas, sus formas de funcionamiento y sus inevitables éxitos y fracasos.

A través de esta publicación, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), y El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos (el Oslo Center) esperan ayudar y capacitar a los facilitadores que estén activamente involucrados en procesos de diálogo entre los partidos políticos.

En particular, esta Guía es un complemento y se basa en *Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes*, conjuntamente publicado en 2007 por IDEA Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Mientras que en la primera se aborda el tema general del diálogo democrático, aquí se abordan las características específicas de los procesos de diálogo interpartidario.

Público meta

La presente Guía está diseñada primordialmente para los facilitadores de diálogos interpartidarios que trabajen en el terreno, así como para los partidos a los que estos busquen apoyar; en otras palabras, profesionales y personas que participen en la política activa o potencialmente involucradas en la organización, convocatoria o acompañamiento de dichos procesos de diálogo.

Los políticos y los facilitadores con conocimiento de los mecanismos de diálogo rara vez disponen del tiempo y los recursos para documentar las estructuras operativas internas y los dilemas prácticos y en ocasiones políticos a los que se enfrentan. Por consiguiente, esta Guía ha sido escrita ante todo teniendo en mente las necesidades de este público y la mayoría de sus recomendaciones han sido extraídas de la práctica en el terreno.

Esta publicación será de igual ayuda para facilitadores jóvenes que ansíen ampliar sus conocimientos sobre los problemas que probablemente enfrentarán, así como para los más experimentados que puedan beneficiarse de comparar sus propias respuestas intuitivas a algunas situaciones con aquellas generadas en otros países.

Por último, los partidos políticos son los principales actores y beneficiarios medulares del éxito de estos procesos de diálogo. De hecho los mecanismos de diálogo interpartidario están diseñados para brindar apoyo a los partidos políticos. IDEA Internacional, el NIMD y el El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos esperan que esta Guía les sirva de inspiración a ellos para hacer un uso eficaz de los procesos de diálogo y, en última instancia, adoptar el diálogo interpartidario como una práctica democrática.

Metodología

La presente Guía se basa en conocimientos comparados obtenidos en el terreno en todo el mundo. Para el desarrollo de los contenidos y el proceso de recopilación, IDEA Internacional examinó diferentes procesos de diálogo interpartidario, incluyendo extensos relatos de las prácticas apoyadas por IDEA en Bolivia, Ecuador, Perú y Nepal, así como las experiencias de los facilitadores del NIMD en Ecuador, Burundi, Ghana, Kenia, Malaui, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda y Zimbabue.

Los contenidos de esta Guía se sustentan en las prácticas aplicadas en un total de 25 países. Los estudios de casos se basan en discusiones sostenidas con una amplia gama de experimentados facilitadores de diálogos de distintas partes del mundo, realizadas entre octubre de 2011 y noviembre de 2012. Asimismo, se recopiló información basada en investigaciones documentales y entrevistas a una amplia gama de facilitadores de diálogos, representantes de partidos políticos y expertos. De ahí que esta Guía constituye primordialmente su informe narrativo.

Cómo usar esta Guía

Pese a su tamaño, esta publicación está organizada en capítulos cortos que le permitirán al lector centrarse en tópicos o problemas individuales. Además, cada capítulo incluye un resumen corto a manera de una lista de viñetas en el que se destacan las conclusiones y recomendaciones más importantes. Sin embargo, cabe destacar que la lectura de estos resúmenes por sí solos no brindará un conocimiento suficiente sobre la complejidad de las situaciones de diálogo.

La gama de capítulos individuales que se incluyen también significa que algunos temas se abordan en múltiples etapas, lo cual refleja el hecho de que ningún elemento del diálogo interpartidario puede abordarse de manera aislada, sino que debe ser siempre visto como parte de un proceso más amplio. Por ejemplo, el tipo de estructura que los partidos deseen utilizar (tema analizado en el Capítulo 8) depende de una serie de factores, entre los que se incluyen el contexto político y los objetivos del diálogo (Capítulos 3 y 5), el nivel de confianza y de compromiso entre los partidos (Capítulo 10), la cantidad y los tipos de representantes partidarios (Capítulos 13 y 14), y el balance de género y la diversidad al interior de la plataforma (Capítulo 15).

Limitaciones

Esta Guía no pretende brindar una definición final del término “diálogo interpartidario” ni un panorama exhaustivo de todos los escenarios posibles. Más bien, se limita a sugerir posibles opciones para el diálogo haciendo énfasis en las debilidades y consecuencias no deseadas de otras alternativas. El objetivo de esto es darle al lector la oportunidad de reflexionar sobre cuál sería su escogencia en una situación determinada.

Los tópicos que se discuten en esta Guía deben tomarse como la base fundamental de un marco para la toma de decisiones prácticas. Al brindar consideraciones concretas que puedan ser utilizadas por los facilitadores en el terreno, esta trasciende el campo de aplicación de un documento teórico.

Si bien esta Guía se basa en experiencias contemporáneas, esperamos recibir comentarios y observaciones sobre este material a medida que los diálogos entre partidos políticos se desarrollen. Esta retroalimentación permitirá que el marco básico que se ofrece aquí se vea fortalecido y ampliado en los años venideros.

PARTE I: El diálogo entre partidos políticos: características generales

Capítulo 1: Definición de diálogo entre partidos políticos

El diálogo no es una invención moderna. A lo largo de la historia y en la mayoría de las sociedades, integrar a las personas para superar diferencias y resolver problemas ha sido una misión particularmente prestigiosa que por lo general se ha encomendado a individuos experimentados, a los ancianos o a personas respetadas por su buen sentido común y sabiduría. Los elementos de la “metodología del diálogo” han sido aplicados y continúan aplicándose en sociedades tradicionales basándose en procedimientos y costumbres ancestrales (p. ej., las jirgas, las shuras y los consejos de aldeas). Su validez también es reconocida en el marco de la justicia transicional, la gestión de conflictos y los procesos de reconciliación (IDEA Internacional, 2008).

No obstante, el diálogo entre partidos políticos es sin duda un concepto más reciente ya que depende de entidades partidarias relativamente más nuevas, aunque en muchas sociedades se basa en nociones más antiguas de diálogo como las antes mencionadas.

A pesar de la existencia de tradiciones similares, no hay una definición clara de lo que constituye el diálogo entre los partidos políticos. En el sentido más amplio, abarca cualquier tipo de diálogo que se realiza entre estos. Suele darse en espacios ya existentes, incluyendo los parlamentos locales y nacionales, comisiones parlamentarias y consejos políticos (caucus).

Sin embargo, los mecanismos para este diálogo también pueden crearse, en especial con el fin de ofrecer un espacio protegido en el cual estos puedan comunicarse entre sí abiertamente, superar conflictos, establecer una base para la cooperación y trabajar conjuntamente en medidas de reforma política, así como en temas específicos de los partidos o relacionados con las elecciones (Carothers 2006: 203).

Por lo general, esta interpretación de los “mecanismos de diálogo partidario” implica un diálogo de carácter más formalizado e institucionalizado, el cual con frecuencia es facilitado o respaldado por actores imparciales externos a los partidos políticos.

Conceptos que tienen un significado similar al de “diálogo entre partidos políticos” incluyen el de “diálogo democrático”, “diálogo entre múltiples grupos de interés”, “diálogo político”, y “diálogo interpartidario”. Los diferentes tipos de mecanismos de diálogo tienen muchos aspectos en común en términos de procesos, procedimientos, estructuras y cuestiones generales que se pueden o no se pueden hacer con respecto a principios y valores tales como la imparcialidad o la inclusividad.

A la vez, el diálogo entre los partidos políticos se refiere específicamente al diálogo en primera instancia entre estas agrupaciones, si bien podrían darse también otras formas de diálogo entre un conjunto más amplio de actores. Por lo tanto, la principal característica distintiva del diálogo partidario es el tipo de participantes que involucra. Es indiscutible que esto tiene implicaciones significativas en términos de la estructura, contenido e impacto de este tipo de diálogo. Diferentes organizaciones tienden a utilizar diferentes términos para referirse al diálogo entre partidos políticos. Sin embargo, para efectos de esta publicación los términos “diálogo entre partidos políticos” y “diálogo interpartidario” se utilizarán de forma intercambiable.

Recuadro 1.1

Partidos políticos

Un partido político es una organización de personas con creencias políticas particulares que compete en elecciones para intentar obtener cargos en el Gobierno local o en el nacional.¹

Las principales funciones de los partidos políticos en una sociedad democrática incluyen la integración y movilización de la ciudadanía; la articulación y suma de intereses; la formulación de políticas públicas; la selección de líderes políticos; y la organización del parlamento y el Gobierno (Bartolini y Mair 2001).

Los partidos políticos se presentan en muchas formas y configuraciones y no son un grupo homogéneo: cada partido tiene su propia agenda, antecedentes históricos y cultura, es de diferente tamaño y tiene diferentes bases de apoyo y estructuras con respecto a sus contrincantes. En algunos países, la denominación de “partido político” se evita de forma deliberada o se sustituye por otros nombres como “movimiento político”. Por ejemplo, el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia se denomina oficialmente como un movimiento político. Tanto la desconfianza del público en el funcionamiento de los partidos tradicionales como una crisis general de los partidos pueden crear una gran sensibilidad en torno al término “partido” y tornarse en razones para utilizar otros términos, como organización política, grupo o movimiento político. También es posible que sean considerados como entidades especiales por derecho propio y que rechacen la afirmación de que son partidos políticos en el sentido tradicional de la palabra. Aun así, ya sea que se denominen partidos políticos, movimientos o grupos políticos, o bien organizaciones políticas, la mayoría de las veces se esperará que desempeñen funciones similares en la sociedad.

1.1 Competencia y cooperación entre partidos políticos

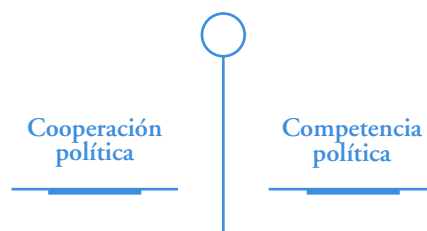
Los partidos políticos y los políticos compiten por alcanzar el poder y ejercer su influencia. Participan de manera activa en la vida política de un país con el objetivo final de obtener un cargo con poder de decisión en el sector público (Comisión Europea para la Democracia, mediante Ley 2008/2009). Como resultado de ello, el énfasis en la competencia política entre los partidos y quienes les prestan su asistencia tiende a ser muy fuerte.

Sin embargo, esta competencia por sí sola no siempre crea un clima político en el cual los partidos pueden trabajar juntos de manera pacífica para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista social en beneficio de la ciudadanía que representan. Depender únicamente del elemento de competencia interna entre partidos es como mantener el equilibrio en una sola pierna: si se hace por mucho tiempo, se deslomará.

La segunda “pierna” que se requiere es la cooperación entre los partidos políticos (ver figura 1.1). Esto se refiere a la acción o proceso mediante el cual los partidos trabajan en conjunto, hacia los mismos fines. Aunque la competencia interpartidaria que tiene lugar en el marco de las normas electorales convenidas internacionalmente con frecuencia se premia —por ejemplo, cuando las elecciones nacionales son declaradas “libres y justas”— no existe tal sello de calidad para países en los que funcionan mecanismos adecuados de cooperación política (ver por ejemplo, la Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas de 1994).

Figura 1.1

Equilibrio entre cooperación y competencia política



Las dinámicas de la cooperación en la competencia política resultan cruciales para la sostenibilidad de las reformas democráticas y para impulsar una base común de cara a la consolidación democrática.

Puede pensarse en los mecanismos de competencia (como las elecciones) y los mecanismos de cooperación (como los diálogos) como las “articulaciones” que permiten que ambas piernas se muevan hacia adelante.

Lograr un equilibrio entre la competencia y la cooperación política y sus mecanismos es esencial para el desarrollo democrático sostenible y para brindar a la ciudadanía escogencias significativas. Sin embargo, lo que se considera el equilibrio más apropiado entre competencia y cooperación depende específicamente del contenido y de una variedad de factores, incluyendo el estado de la democracia de un país (p. ej., si se trata de una democracia joven o de una ya consolidada), su estructura institucional (p. ej., el diseño del sistema electoral y político) y el escenario partidario (p. ej., si está dominado por dos o por muchos partidos).

1.2 Algunos ejemplos de mecanismos de cooperación

¿Cómo pueden usar de manera efectiva los partidos políticos diferentes canales para la cooperación? Esta interrogante constituye un desafío para los partidos y de igual forma para los políticos, debido a la multiplicidad de posibilidades para que un partido trabaje conjuntamente con otros para lograr sus metas políticas. A continuación se describen cinco mecanismos de cooperación:

1. **Coalición amplia de partidos políticos.** Esto por lo general involucra a dos o más partidos que forman un gobierno o que colaboran para ganar una votación (p. ej., mediante la aprobación de una ley en el parlamento). Estas coaliciones pueden forjarse ya sea durante la fase pre-electoral o post-electoral.
2. **Comisión parlamentaria (exclusiva/permanente).** Este mecanismo permite que el parlamento faculte a grupos pequeños de legisladores de diferentes partidos para que actúen o formulen recomendaciones sobre asuntos de política, leyes, o sobre la labor y gastos del Gobierno.
3. **Consejo parlamentario informal (caucus).** Organización —por lo general de carácter informal— de representantes parlamentarios de un partido

quienes comparten intereses comunes y se integran para tratar de influir en la agenda política en temas específicos. A menudo estos órganos están integrados por miembros de distintos partidos y no están obligados ni a presentar informes ni a rendir cuentas formalmente.

4. **Diálogo institucionalizado entre partidos políticos.** Diálogo sostenido entre agrupaciones de todo el espectro político, no limitado necesariamente a partidos con representación parlamentaria, pero que a menudo se concentra en temas de interés común para los partidos como instituciones (p. ej., plataformas multipartidarias de diálogo).
5. **Diálogo partidario informal.** Se refiere a cualquier tipo de diálogo que se lleve a cabo entre dos o más políticos de diferentes partidos de manera no estructurada y sin un mecanismo organizativo (p. ej., en reuniones informales o por casualidad en los corrillos parlamentarios) (ver McLean y McMillan, 2009 para más información).

Estos cinco ejemplos muestran que la cooperación política puede ejercerse de varias maneras. Así pues, los partidos pueden decidir trabajar conjuntamente en el corto plazo —con frecuencia alrededor de una contienda electoral— o bien comprometerse en alianzas temporales o de más largo plazo mediante una colaboración interpartidaria o forjando coaliciones. Incluso cuando los partidos deciden unir fuerzas en una coalición o esfuerzo mancomunado, el elemento de la competencia política continúa existiendo, ya sea entre los diferentes partidos o internamente entre diferentes facciones de una agrupación.

La tabla 1.1 llama la atención hacia el hecho de que los partidos políticos pueden recurrir y aprovechar el diálogo partidario como una herramienta o como un mecanismo para crear coaliciones interpartidarias, colaborar en una variedad de aspectos, o cooperar en temas puntuales tanto a lo interno como a lo externo de instituciones elegidas democráticamente. En democracias de transición o en países que salen de un conflicto, el diálogo interpartidario también puede resultar fundamental para atenuar las tensiones y el conflicto.

Tabla 1.1

Uso del diálogo para apoyar la cooperación y colaboración políticas y la construcción de coaliciones

Formas en las cuales los partidos pueden trabajar conjuntamente dentro y fuera de instituciones elegidas democráticamente	Compromiso de los partidos para trabajar conjuntamente	Duración	Formalización	Nivel de confianza (relativa)	Cantidad de tópicos	Estructuras de cooperación	Instrumento/mecanismo
Fusión de partidos	Compromiso pleno	Indeterminado/ para siempre	Totalmente formalizado	Máximo nivel de confianza	Todos los tópicos en el programa del partido son acordados	Una sola estructura organizativa	Diálogo interpartidario
Construcción de coaliciones (p. e.j, mediante alianzas de largo plazo)	Compromiso muy sólido	Largo plazo (tanto como sea necesario para permanecer en el poder)	Muy formal	Alto nivel de confianza	Integral/ampliamente incluyente	Estructuras y procedimientos integrales	
Colaboración (p. e.j, mediante comisiones, consejos políticos informales o plataformas multipartidarias)	Compromiso sólido	Temporal	Relativamente formal	Nivel general de confianza	Temas múltiples	Algunas estructuras y procedimientos	
Cooperación (p. e.j, mediante alianzas temporales o reuniones)	Compromiso	Corto plazo/ temas específicos	Informal	Confianza en temas puntuales	Un solo tema	Estructuras y procedimientos mínimos	

1.3 Espacios para el diálogo dentro y fuera del parlamento

El diálogo entre partidos políticos se da en diferentes espacios, tanto a lo interno como a lo externo de instituciones elegidas por la vía democrática. En la mayoría de los países democráticos, los parlamentos (incluyendo todo tipo de legislaturas o asambleas) son los espacios clave indicados para el debate público sobre asuntos políticos en el ámbito nacional, regional y local.²

Estos parlamentos son espacios diseñados especialmente para ofrecer a la ciudadanía de un país acceso a la manera en la cual los representantes de su partido desempeñan sus funciones de fiscalización, de representación y de legislar. En la mayoría de las democracias, el propio parlamento es la plataforma primordial para el diálogo y el debate de asuntos políticos.

Ya que la mayoría de los asuntos parlamentarios se negocian en comisiones, las comisiones parlamenta-

rias pueden constituirse en canales apropiados para el diálogo partidario, dada su composición multipartidaria. En algunos países, por ejemplo en Kenia, el presidente del parlamento también puede convocar a foros especiales sobre temas a debatir en la cámara que requieren el logro de un consenso. Durante estas sesiones informales, los miembros por lo general logran el consenso alrededor de temas espinosos antes del debate propiamente dicho en el parlamento.

“Como institución central de la democracia, [los parlamentos] encarnan la voluntad del pueblo en el Gobierno y son vector de su aspiración a que la democracia responda verdaderamente a sus necesidades y ayude a resolver algunos de los problemas más acuciantes de su vida cotidiana. Como órgano electo que representa a la sociedad en toda su diversidad, el poder legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades a través de los medios democráticos del diálogo y la conciliación. En su función legislativa, los parlamentos deben adecuar la legislación de una sociedad a sus necesidades y circunstancias, que cambian con rapidez. Como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental, deben garantizar que el poder ejecutivo rinda cabalmente cuentas a los ciudadanos.”

Unión Interparlamentaria (UIP)

Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (2006) [(Parlamento y democracia en el siglo XXI: Guía de Buenas Prácticas)].

No obstante, en algunos contextos el diálogo partidario constructivo no puede tener lugar en el propio parlamento. Incluso cuando existan oportunidades para que se dé, es posible que los partidos sientan que el parlamento no les facilita participar en un diálogo interpartidario abierto y significativo. Por ejemplo, es posible que los partidos políticos deseen discutir temas como instituciones más que como grupos de parlamentarios. Las relaciones entre los principales adversarios políticos también pueden estar demasiado polarizadas como para sostener un diálogo significativo en un escenario público.

En estos casos, sería útil que los partidos establezcan mecanismos complementarios de diálogo fuera del ámbito parlamentario ya existente.

Algunos conceptos que describen un mecanismo de diálogo partidario más formalizado o institucionalizado incluyen “plataforma de diálogo”, “foro”, “consejo”

y “comité de enlace”. En esta guía se utiliza el término “mecanismo” de diálogo de manera general, en referencia a “plataformas” en casos en los que el diálogo interpartidario se caracteriza por estar institucionalizado en alguna medida.

Algunos expertos sostienen que la necesidad de un nuevo espacio para el diálogo fuera del parlamento no siempre es notoria y que se requiere cierta justificación para trasladar parcialmente el debate y el diálogo público a un ámbito separado al ámbito democrático (ver p. ej., Carothers 2006: 205).

Debido a que el diálogo interpartidario es más eficaz cuando fortalece las instituciones políticas, en lugar de debilitarlas, es importante explorar y explicar las razones subyacentes por las cuales los partidos políticos podrían recurrir a un espacio complementario para interactuar. Estas razones pueden estar relacionadas con el funcionamiento general del parlamento como una plataforma para el debate; las relaciones de poder entre los partidos representados en el parlamento; o el débil vínculo entre los parlamentarios y las organizaciones partidarias que representan.

El parlamento como plataforma de debate

Si bien el parlamento constituye un ámbito público, por lo general se considera que una plataforma para el diálogo interpartidario es un espacio más o menos confidencial y esto tiende a cambiar la naturaleza de la conversación. Los partidos utilizan el parlamento para debatir públicamente diferentes opciones de políticas, presentar sus propias plataformas partidarias y obtener apoyo de los (potenciales) votantes. Como resultado, los debates tienden a concentrarse más en diferenciarse de otros partidos que en discutir abiertamente asuntos de políticas o en elucidar problemas. Algunas veces esta práctica se ve exacerbada por reglas y procedimientos legislativos, por ejemplo cláusulas que limitan el tiempo que un representante parlamentario puede hablar. Ello obliga a los políticos a hacer sus observaciones en un tiempo limitado mientras tratan de acentuar sus contrastes con otros partidos, en lugar de tener el espacio para ampliar argumentos de fondo, explorar posiciones alternativas o buscar puntos de acuerdo.

Esta práctica también hace énfasis en la sutil pero significativa distinción entre debate y diálogo. Mientras que la mayoría de las veces los debates en el seno parlamentario denotan ataques e interrupciones

ya que operan dentro de las limitaciones del discurso público prevaleciente, en un contexto de diálogo se alienta a los participantes a cuestionar dicho discurso y a explorar distintas opciones para la definición y resolución de los problemas.³

“En el parlamento los partidos políticos solo llegan a ver la punta del iceberg: la mayor parte de lo que otro partido piensa y con lo que podría potencialmente estar de acuerdo está bajo la superficie.”

Hermenegildo Mulhovo

Facilitador de Diálogos, NIMD, Mozambique

Relaciones de poder entre los partidos en el ámbito legislativo

La distribución de escaños parlamentarios y el equilibrio de poder pueden influir de forma significativa en las relaciones interpartidarias, afectando a la vez las oportunidades para el diálogo en el parlamento, en especial cuando las decisiones en ese órgano se basan en el voto. Por ejemplo, en una situación en la que un partido tenga la mayoría parlamentaria —o bien si existe una coalición mayoritaria estable— los proyectos de ley no requerirán del consentimiento de la oposición para ser aprobados. Esto puede conducir a una situación en la que el partido o coalición en el poder ignore la voz de sus oponentes, y por ende las opiniones de los miembros de la sociedad a quienes representan.

Por el contrario, en casos en los que no hay una clara mayoría política la necesidad de dialogar y de transar en el parlamento se torna más apremiante, ya que se requiere que haya coaliciones y alianzas interpartidarias para una toma efectiva de decisiones. En estos casos será más probable que (algunos) partidos se reúnan y discutan temas de interés común en comisiones o en los pasillos, exploren las posiciones de cada uno, e identifiquen espacios potenciales de negociación y conciliación.

El débil vínculo entre los partidos y el parlamento

En muchos países los miembros del parlamento son los principales representantes del electorado, al haber sido elegidos por voto popular. Por lo tanto, en muchos casos el diálogo entre partidos políticos, en especial cuando se trata de temas como la formulación de políticas públicas, cuenta al menos con una cantidad importante de parlamentarios que participan en representación de sus partidos. Sin embargo, no siempre es seguro asumir que estos sean los mejores

representantes en el diálogo entre partidos políticos. Esto se debe a que los intereses de los partidos como instituciones con frecuencia son mejor representados por líderes del partido a lo externo del parlamento. En realidad, los miembros del parlamento (especialmente aquellos de sistemas parlamentarios con distritos uninominales) deben responder ante su partido así como ante sus electores y, por lo tanto, es posible que algunas veces dejen de lado los intereses partidarios. En algunos casos esto puede verse facilitado por una carencia general de disciplina interna del partido (p. ej., cuando un parlamentario obvia o vota abiertamente en contra de la línea oficial del partido) o crea una fisura dentro del partido.

En estas situaciones, es posible que las distintas agrupaciones tengan más probabilidades de optar por un proceso de diálogo interpartidario fuera del parlamento. Sin embargo, al hacerlo es esencial involucrar en el diálogo a los representantes parlamentarios desde las etapas iniciales y encontrar una combinación apropiada entre representantes parlamentarios y del electorado, así como de los cuadros generales del partido (ver también el Capítulo 12 sobre la comunicación y preparación a lo interno de los partidos).

1.4 Creación de diferentes dinámicas interpartidarias

Se considera ideal que una plataforma de diálogo partidario se complemente con el trabajo de los partidos en el parlamento. Esto implica que el diálogo debe procurar agregar valor a las diferentes funciones del parlamento, por ejemplo, ayudando a preparar políticas o leyes que luego se debatirán y decidirán en el parlamento, o fortaleciendo las capacidades de los partidos políticos para una efectiva participación parlamentaria. Dicho diálogo también puede ser crucial para construir consensos en torno a medidas de políticas o proyectos de ley sobre temas delicados en el parlamento.

De preferencia, la plataforma de diálogo interpartidario debe funcionar como un espacio aparte del parlamento, con diferentes estructuras y procedimientos que creen mejores dinámicas interpartidarias y que permitan el diálogo más que el debate. Por ejemplo, si bien el parlamento es un lugar en el cual se toman decisiones democráticas mediante el voto mayoritario, una plataforma de diálogo puede estimular a los partidos a recurrir a formas alternativas para alcanzar

decisiones (p. ej., construyendo consensos). En un proceso de diálogo, los partidos políticos están sometidos a menos presión que en el parlamento, de atraer votantes presentando posiciones contrastantes o alternativas políticas. En lugar de esto, la estructura de incentivos es diferente, lo cual genera más oportunidades para explorar.

Una plataforma de diálogo también puede asumir un enfoque diferente al de las relaciones de poder interpartidarias existentes, por ejemplo, invitando a un representante de cada partido, en contraste con la representación proporcional basada en la distribución de escaños legislativos. Tal plataforma también podría adoptar diferentes procedimientos, como dar más tiempo a los partidos para hablar, sostener discusiones de fondo sobre cuestiones técnicas, invitar a expertos o explorar una variedad de opciones, incluso si algunas de éstas se desvían de la línea oficial del partido.

Mientras que el diálogo partidario a lo externo de instituciones elegidas por la vía democrática puede contribuir a mejorar la dinámica interpartidaria y desempeñar un papel positivo al inspirar procesos nacionales (de reforma), este no debe verse como un proceso paralelo de toma de decisiones ni como un mecanismo para evadir las instituciones democráticamente elegidas. El diálogo interpartidario funciona mejor si se usa en continua coordinación con las instituciones formales para fortalecer de forma conjunta los procesos de reforma democrática (ver también el estudio de caso sobre Nepal en el Anexo 1 de esta Guía).

1.5 Fortalecimiento del papel de los partidos políticos

Un país democrático necesita partidos políticos fuertes para su funcionamiento adecuado. Los partidos políticos débiles (por ejemplo, aquellos que carecen de estructuras partidarias que funcionen o que son considerados como "maquinarias electorales" más que partidos programáticos) suelen tener menos capacidad para conducir un diálogo interpartidario eficaz, ya sea dentro o fuera del parlamento. Es posible que encuentren difícil formular una posición partidaria que se base en una visión política, o bien explicar sus posiciones a lo interno y garantizar el apoyo de una mayoría de miembros del partido. Las características del partido que le ayudan a involucrarse en el diálogo de manera eficaz incluyen, entre otras, el uso activo de mecanismos de diálogo y consulta a lo interno, así como la capacidad de realizar investigaciones y

análisis técnicos, formular programas y políticas partidarias y planear estratégicamente.

Cualquier diálogo interpartidario se beneficia de partidos que son fuertes y funcionan democráticamente. A la vez, los partidos políticos pueden utilizar los procesos de diálogo interpartidario para examinarse a sí mismos como instituciones y abordar muchos de sus desafíos comunes (p. ej., encontrar formas de mejorar la legislación sobre los partidos o fortalecer las estructuras organizativas partidarias, de modo que puedan desempeñar sus funciones con éxito en la sociedad).

1.6 Otros actores involucrados en el diálogo

El diálogo interpartidario no está diseñado para darse en situaciones de aislamiento y con frecuencia forma parte de procesos más amplios de diálogo democrático, por ejemplo, relacionados con esfuerzos para fomentar la paz o procesos de reforma política o socioeconómica. Por lo tanto, hacer referencia únicamente a los partidos políticos simplificaría demasiado la dinámica de la mayoría de los procesos de diálogo partidario.

Dependiendo del contexto, las metas y la estructura del diálogo partidario, es posible que muchos otros actores de la sociedad se involucren. Entre los más comunes cabe mencionar al jefe de estado, los órganos legislativos a escala nacional y regional, el poder ejecutivo y los ministerios del Gobierno, los organismos electorales (OE), organizaciones de la sociedad civil (OSC), funcionarios de registro partidario, así como grupos de mujeres, jóvenes y minoritarios. Otros actores que podrían llegar a involucrarse son las agencias de planificación del desarrollo nacional, órganos subnacionales o de gobiernos locales, consejos socioeconómicos, comités para el fomento de la paz o de procesos de reforma, organizaciones académicas de asesoría estratégica, movimientos ciudadanos, representantes del sector privado, instituciones religiosas, autoridades tradicionales, y organizaciones de los medios de comunicación. Por ejemplo, para intercambiar perspectivas sobre ciertas estipulaciones constitucionales quizás se requiera la presencia de alguna persona del comité de revisión de la constitución, mientras que discusiones relacionadas con una agenda mínima de salud pueden requerir consultas estrechas con expertos del ministerio de salud y grupos vitales de interés.

Una apropiada comprensión y apreciación de los papeles de los diferentes actores, aportes y agendas

contribuirá a que el diálogo sea más eficaz, y una relación constructiva entre estos diferentes actores es crucial para lograr que este funcione.

Si bien una exploración detallada de los papeles de todos los actores que pueden formar parte de un diálogo interpartidario va más allá del propósito de esta Guía, en los Capítulos 6 y 17 se analiza en más detalle la participación de algunos actores como el organismo electoral, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

1.7 Facilitación del diálogo

Los partidos políticos son los principales iniciadores, participantes y beneficiarios de un diálogo interpartidario. Sin embargo, cuando las relaciones entre los partidos se ven marcadas por tensiones y ninguno de ellos está seguro o dispuesto a dar el primer paso, cabe la posibilidad de que intervengan intermediarios imparciales que inicien y faciliten el diálogo.

Los actores de confianza pueden ayudar a los partidos a diseñar su proceso de diálogo, ya sea asumiendo la función de convocarlo u ofreciendo apoyo adicional, ya sea financiero o técnico. De hecho, estos son a menudo la fuerza motriz detrás de un proceso de diálogo interpartidario.

La participación de convocadores imparciales resulta más común en contextos de polarización y tensión política, en donde es posible que los partidos enfrenten dificultades para iniciar y conducir por sí mismos un proceso de diálogo (p. ej., porque podría percibirse como parte de la agenda de un partido determinado).

En la práctica, los partidos políticos que consideran la posibilidad de establecer un proceso de diálogo con otras agrupaciones pueden enfrentar una serie de escenarios, como se sugiere a continuación:

1. todos los partidos están abiertos al diálogo y desean sostener un diálogo interpartidario sin la ayuda de un facilitador imparcial;
2. todos los partidos están a favor de un diálogo interpartidario, pero desean involucrar a un facilitador imparcial que contribuya a orientar el proceso;
3. solo uno o algunos de los partidos desean participar en el proceso de diálogo, mientras que otros se oponen (p. ej., cuando los partidos de oposición están dispuestos a dialogar, pero el que está en el poder se rehúsa a hacerlo, o cuando los partidos representados en el parlamento están

renuentes a participar en un diálogo con agrupaciones que no estén representadas allí);

4. ninguno de los partidos desea entablar un diálogo (por ejemplo, en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, en que los partidos políticos todavía se ven mutuamente como enemigos, o bien en otras situaciones de polarización extrema).

En los escenarios 2 y 3, el proceso de diálogo puede ser emprendido por un tercer actor ante la petición de uno o más partidos políticos, y ofrecer un espacio neutral o “seguro” de encuentro. En estos casos, la labor de facilitación puede estar a cargo de instituciones locales como un centro nacional para la democracia, una institución académica o de asesoría estratégica; o bien actores internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones no gubernamentales (ONG) o fundaciones internacionales de partidos políticos. Todos los partidos deben considerar al facilitador de diálogo como debidamente calificado e imparcial.

El principio clave y el principal supuesto es que la mejor manera de brindar una asistencia imparcial es cuando la misma es solicitada por más de un partido político. Sin embargo, tanto en el escenario 3 como en el 4, Este interlocutor también podría actuar en una forma más proactiva e iniciar el diálogo sin que sea previamente solicitado por los partidos, por ejemplo, cuando fomentar la paz y la democracia sea parte de su mandato institucional. Los centros nacionales de asesoría estratégica o instituciones académicas también podrían acudir a organizaciones internacionales para que asuman la función de facilitación.

En todos los contextos, la responsabilidad primordial de cualquiera que facilite el diálogo es servir a todos los partidos políticos para la conducción del diálogo de la mejor manera posible. En el siguiente capítulo se explora en más detalle el papel del facilitador.

Conclusiones

- La competencia y la cooperación políticas deben ir de la mano.
- Aunque los parlamentos constituyen un espacio importante para el diálogo interpartidario, su funcionamiento general o las tensiones entre los partidos pueden limitar este espacio.
- Los mecanismos del diálogo interpartidario por lo general implican una forma más organizada de conducir el diálogo entre las distintas agrupaciones.

- Estos mecanismos pueden usarse para construir consensos en torno a temas políticos polémicos tanto dentro como fuera del parlamento, y para atenuar las tensiones en contextos altamente polarizados.
- Para su adecuado desempeño, los mecanismos de diálogo interpartidario dependen de la existencia de partidos sólidos que funcionen democráticamente, y a la vez pueden contribuir al mejor desempeño de los partidos.
- El diálogo interpartidario nunca se da en situaciones de aislamiento y muchos otros actores de la sociedad pueden llegar a participar dependiendo del contexto, las metas y la estructura.
- Quienes faciliten el diálogo pueden ayudar a los partidos políticos en su conducción.

Recomendaciones

- Determinar qué tipos de mecanismos de cooperación interpartidaria se están utilizando.
- Definir el papel del parlamento como plataforma interpartidaria para el diálogo y el debate.
- Explorar las razones subyacentes por las cuales los partidos políticos desearían recurrir a un espacio complementario para interactuar.
- Explicar de qué manera puede usarse el diálogo interpartidario para sustentar el debate parlamentario.
- Involucrar tanto a representantes del parlamento/ electorado como a los cuadros de los partidos.
- Evaluar la manera en que los partidos políticos pueden usar el diálogo interpartidario para verse a sí mismos como instituciones y abordar las debilidades y desafíos que tienen en común.
- Identificar el vínculo entre diálogo interpartidario y el diálogo democrático o los procesos de reforma en un sentido más amplio.
- Analizar cómo puede el diálogo contribuir a fomentar la confianza interpartidaria y disminuir las tensiones.
- Confirmar que exista una demanda de facilitación del diálogo entre los diferentes partidos.

Capítulo 2: El papel del facilitador

Contar con una facilitación apropiada es vital para el éxito de cualquier diálogo interpartidario. Los facilitadores son personas que en muchos casos dan el primer paso para acercar a los partidos entre sí. El facilitador (muchas veces con el apoyo de un equipo) suele asumir tanto la conducción estratégica como las labores de logística administrativa detrás de un diálogo, y es además el punto inicial de contacto entre los partidos políticos a través de todo el proceso de diálogo.

Esto significa que la facilitación está lejos de ser un ejercicio fácil. Se requiere contar con un conjunto excepcional de talentos y competencias para navegar a través de la compleja red de intereses y perspectivas políticas, diferentes expectativas, deseos y demandas cambiantes, todo esto en el marco de un contexto político en constante cambio.

El facilitador puede desempeñar un papel importante en términos de disminuir los riesgos y salvaguardar la legitimidad democrática de la plataforma y sus resultados finales. Por ejemplo, puede ayudar a los partidos a evitar que las reglas dejen por fuera a otros tipos de organizaciones políticas, al ser estos percibidos como plataformas de élite que toman las decisiones a puerta cerrada, o cuando generan expectativas muy altas haciendo promesas que no pueden cumplir.

Tres habilidades y competencias necesarias cuando se trabaja en procesos de diálogo interpartidario son la imparcialidad, la sensibilidad política y la capacidad de lograr que los partidos se apropien del proceso de diálogo (ya que, en última instancia, los partidos son los responsables de lograr que el diálogo funcione). Además, el facilitador debe tener la intención de promover el diálogo interpartidario sostenible e inclusivo, con miras a garantizar su legitimidad democrática.

En el presente capítulo se discuten estas diferentes habilidades, así como los principios rectores para todo facilitador, y se concluye con el importante paso de que los partidos lleguen a un acuerdo con respecto al papel que este desempeña.

2.1 Imparcialidad *versus* neutralidad

El principal punto de partida para quienes faciliten el diálogo es que su participación se origine en una posición de independencia e imparcialidad política (Griffiths y Whitfield, 2010:18). Esto quiere decir que el facilitador tiene que ser un agente de confianza entre los partidos políticos y nunca debe ser percibido como alguien que se pone del lado de un partido específico o que tiene injerencia en sus asuntos internos.

Un facilitador de confianza no necesariamente tiene que ser neutral en el sentido de que no se le permita tener o expresar su opinión personal. No obstante, siempre debe comportarse de manera imparcial a lo largo de todo el proceso de diálogo. Una de las principales diferencias entre neutralidad e imparcialidad es que incluso si el facilitador (o las organizaciones que los contratan) tienen sus propias preferencias o filiaciones políticas, estas no se ven reflejadas en el proceso de diálogo.

En otras palabras, existe una diferencia entre tener puntos de vista personales y llevarlos a la mesa de diálogo. Esta distinción resulta de particular importancia cuando se trabaja con partidos políticos, ya que en la mayoría de los casos las relaciones políticas entre estos y los facilitadores son inevitables. Por ejemplo, es usual que el facilitador sea un votante; que tenga visiones liberales o más conservadoras; o que tenga amigos o familiares políticamente activos o que hayan trabajado para organizaciones cívicas afiliadas con una ideología política específica.

A la vez, ser imparcial no es necesariamente lo mismo que ser no-alineado (es decir, no aliado o no afiliado a ninguno de los partidos). Por ejemplo, puede ser que el facilitador haya trabajado anteriormente para un partido, pero que sea considerado como imparcial debido a que su principal objetivo es lograr que el diálogo funcione equitativamente. En ciertos casos, el hecho de que el facilitador hubiese tenido una relación laboral con un partido puede ser de utilidad, cuando se trata de involucrar a ese partido en el proceso de diálogo.

En la práctica, esto significa adoptar desde el principio un enfoque pluralista hacia el diálogo interpartidario. Todos los partidos, sin importar su tamaño o representación en el parlamento, deben sentirse iguales. De igual forma, ningún partido debe sentirse más pequeño o menos importante debido al trato que reciba por parte del facilitador.

“Es esencial que el facilitador o instituto se mantenga decididamente no-partidario durante la concepción e implementación del proceso de diálogo.”

Facilitador de diálogos

Africa⁴

En última instancia, ser un facilitador sólido y de confianza se reduce a tener una serie de habilidades personales. Sin embargo, los profesionales también tendrán que actuar de tal manera que acentúen su imparcialidad, por ejemplo, al comunicarse y compartir información de manera abierta; garantizar que todos los partidos se mantengan al corriente y que no sientan que son objeto de subterfugios ni que están siendo mal informados; y al garantizar la confidencialidad para asegurarse de que lo que digan los partidos no termine en los medios de comunicación.

Finalmente, el facilitador debe tener la capacidad de resistirse a la tentación de ponerse del lado de las partes que sean más razonables o más abiertas a la conciliación: las personas de línea dura son igualmente necesarias para lograr que el diálogo funcione, incluso en casos en que las acciones pasadas de un partido puedan influir en su propia consciencia como mediador. Como sugirió un profesional que trabajaba en un ambiente propenso al conflicto, puede resultar útil preguntarse qué preferiría enfrentar: una situación similar al pasado, con violencia continua y violaciones a los derechos humanos, o un futuro cambiado y más luminoso.

2.2 Sensibilidad política

Todo buen facilitador requiere de una antena política efectiva. En otras palabras, con el fin de funcionar con éxito en entornos políticos delicados, el facilitador debe estar en capacidad de reconocer y respetar desde el inicio los distintos intereses de los partidos e identificar áreas potenciales de conflicto y oportunidades para la conciliación. A su vez, esto depende de que el facilitador haya depurado sus instintos.

Es necesario que el facilitador pueda analizar un entorno político en constante cambio a lo largo de todas las etapas de un proceso de diálogo, así como evaluar de qué manera pueden afectar los acontecimientos políticos las relaciones interpartidarias y los objetivos generales del diálogo. Para esto no solo se requiere de una personalidad adecuada, sino de una preparación exhaustiva. Ningún facilitador debe involucrarse en un diálogo sin saber de qué se trata, cuáles son los temas centrales y subyacentes, quién es quién dentro de cada partido y cómo están organizados los distintos partidos.

En la búsqueda de oportunidades para construir consensos, es importante estar al tanto de las principales posiciones e intereses de los partidos, y entender qué los impulsa, qué puntos son no negociables y en qué podrían estar dispuestos a transigir.

Por lo tanto, a menudo se recomienda al facilitador “pensar con la mente de un político”. Esto conlleva un intento por prever las consecuencias políticas, de forma de entender qué efectos tendrá en el entorno político el resultado final del diálogo, o bien predecir de qué forma se llevarán a la práctica las decisiones.

Aunque el facilitador sea imparcial, es más que un mero organizador político o un moderador técnico de discusiones. Es parte de un proceso político y como tal, desempeña una función política. Este es un punto importante de reconocer, ya que determina qué tipo de persona será la indicada para facilitar el diálogo.

“El proceso de involucrarse personalmente con los partidos es sumamente dinámico; una semana usted puede estar del ‘lado correcto’, mientras que la siguiente semana está fuera del juego. Es un proceso continuo de identificar, sopesar, medir y poner en la balanza intereses y aspiraciones constantemente cambiantes de los partidos”.

Eugene van Kemenade

Facilitador del diálogo, Burundi

Un facilitador sólido no solo debe tener una antena política, sino también actuar políticamente sin perder su imparcialidad. Algunas veces esta manera de actuar es conocida como “programación política” y, como lo señalan estudios recientes, es medular al brindar asistencia partidaria y parlamentaria.

La programación política se relaciona con la habilidad del facilitador para aplicar formas más políticas de análisis (tales como los “agentes de cambio”. Ver por ejemplo, Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009) en el diseño, cumplimiento y puesta en marcha de proyectos para lograr resultados “políticos” e interactuar directamente con los políticos. Esto incluye analizar la dinámica y los acontecimientos políticos, y entender cómo estos influyen en cada uno de los partidos que participan en el diálogo (ver Capítulo 3 para más información sobre las evaluaciones políticas). La programación política también se refiere al reconocimiento de que con frecuencia una intervención eficaz supone cambios de conducta aunados a cambios institucionales y que podrían requerirse cambios en el equilibrio del poder (p. ej., esfuerzos para lograr una competencia más equitativa entre los partidos en las elecciones: ver p. ej., Power y Coleman, 2011).

Asimismo, es importante que el facilitador sea flexible cuando trabaje con los partidos políticos. En un contexto político dinámico con múltiples intereses de por medio, resulta fundamental mantener la capacidad de responder a los acontecimientos políticos y encontrar un equilibrio adecuado entre reglas y flexibilidad. Por ejemplo, si los partidos iban a reunirse para dialogar, pero se desata una crisis política, quizás sea mejor cambiar la agenda de diálogo, o posponer la reunión o el diálogo.

A pesar de este papel político y sus correspondientes cualidades, sería poco realista esperar que solo un tipo de personalidad sea la indicada para desempeñar el papel de facilitador. Entre los facilitadores de diálogos consultados para esta publicación surgieron una gran variedad de personalidades con sus respectivos enfoques en torno al diálogo: algunos tuvieron un papel más activista y expresaron claramente sus opiniones ante los partidos y en público, con el fin de influir en el juego político. Otros eran comedidos al hablar y eran escasamente visibles al mundo exterior, pero ejercían su influencia detrás del escenario.

En resumen, por consiguiente, así como diferentes contextos políticos requieren distintos tipos de estructuras de diálogo, a menudo también requieren diferentes tipos de facilitadores. De este modo, el desafío es encontrar a la persona que sea adecuada tanto para el diálogo como para el contexto.

“Algunas veces los partidos le piden [a uno] que haga cosas o exprese una opinión, pero en realidad soy solo un asesor. Yo solo haría eso cuando los partidos tienen una opinión que yo pienso que es fundamentalmente equivocada para el diálogo, como poner sobre la mesa una declaración contra el presidente. Esto convertiría el foro de diálogo en una plataforma de oposición”.

Kizito Tenthani

Director Ejecutivo, Centro para la Democracia
Multipartidaria de Malaui (CMD-M)

2.3 Sentido de apropiación y pertenencia

A los partidos políticos les pertenece natural y primordialmente cualquier mecanismo interpartidario. Este principio de apropiación resulta medular para todo mecanismo de diálogo interpartidario. Si bien el sentido de apropiación y pertenencia partidaria puede presentarse en diferentes grados, por lo general, el término implica que las propias agrupaciones deben liderar y conducir el proceso, definir el contenido de las discusiones y asumir la responsabilidad por la puesta en marcha de los acuerdos.

La apropiación conjunta del diálogo también implica que los partidos decidirán en quién quieren depositar su confianza, si emprenden un diálogo con los otros partidos y si recurren a un facilitador imparcial (o si, por el contrario, nombran a un facilitador a lo interno).

Una vez que el facilitador está involucrado en el proceso de diálogo, su principal función es encontrar formas para estimular y reforzar el sentido de apropiación y pertenencia local del mecanismo de diálogo interpartidario. Esto significa que quien facilite el diálogo siempre debe actuar en representación de los partidos y a favor de sus intereses.

En la práctica, los partidos tienen visiones e intereses muy diferentes y está en las manos del facilitador interactuar estratégicamente con todos ellos (tanto en la esfera individual como colectiva) con una perspectiva pertinente sobre el interés común de la plataforma de diálogo, además de proponer un marco que permita que este resulte significativo. Por ejemplo, es

posible que los partidos dominantes deseen excluir a los pequeños, que los partidos representados en el parlamento deseen excluir a los que no lo están y que los partidos con representación parlamentaria deseen participar de forma individual. Con frecuencia, estas diferentes demandas y aspiraciones significan que dependerá del facilitador interactuar con los distintos partidos individualmente y proponer un punto medio de manera proactiva (el Capítulo 13 ofrece más información sobre la decisión con respecto a qué partidos se ha de invitar al diálogo).

En la práctica, esta “diplomacia itinerante” requiere de un facilitador muy proactivo, más que de partidos que decidan todo por sí mismos. Además, a menudo resulta demasiado delicado en términos políticos que los partidos decidan sobre estos asuntos sin un intermediario que proponga puntos de conciliación constructiva.

“El nivel de aceptación también depende de quiénes estén en la mesa. La pregunta es: ¿quién puede proteger y salvaguardar el proceso de diálogo? Esto depende bastante del momento y el tiempo. Por ejemplo, en una situación de crisis política es necesario trabajar con alguien de dentro del partido que también pueda tomar decisiones”.

Pepijn Gerrits

Director de Programas, NIMD

Una regla de procedimiento para fomentar el sentido de apropiación y pertenencia consiste en nunca imponer actividades ni puntos de la agenda, sino más bien proponer, recoger las necesidades y nutrir el proceso de diálogo. Por ejemplo, los socios del NIMD organizan al menos dos mesas redondas al año con cada una de las plataformas de diálogo interpartidario que la institución patrocina. El propósito de una de estas mesas redondas es establecer la agenda para el siguiente año, mientras que la otra es para evaluar y actualizar las metas propuestas.

El facilitador puede prestar más apoyo a los partidos ofreciéndoles insumos y experiencias comparadas, lo cual no solo contribuye a garantizar que las discusiones se basen en evidencias, sino que también alimenta la discusión y el intercambio vívido de ideas y opiniones.

Las habilidades personales y la sensibilidad del facilitador también pueden ayudar a fomentar el sentido de apropiación y pertenencia (por ejemplo, siendo

respetuoso de las diferencias culturales). Por ejemplo, una facilitadora de Malaui compartió una experiencia de un diálogo organizado en una aldea en un momento en el que se realizaba un funeral. Aunque esto interrumpía su plan, era importante aceptarlo y no seguir adelante.

El facilitador siempre debe estar consciente de que los partidos políticos deben mantener el sentido de apropiación y pertenencia respecto del proceso y los temas que se discuten, y que a la postre es responsabilidad de estos encontrar y llevar a la práctica las soluciones.

Recuadro 2.1

Presión externa

En casos en los que el diálogo depende del respaldo externo (por ejemplo, de donantes nacionales o internacionales, o de organizaciones que patrocinan a los partidos), es posible que tanto los partidos como los facilitadores topen con que muchos de estos actores no partidarios traen sus propias opiniones y puntos de vista. Aunque es posible que las contribuciones de personas ajenas sean muy valiosas para el diálogo, en algunos casos pueden representar un riesgo para el sentido de apropiación y pertenencia de los partidos. La seriedad de lo anterior depende de cómo las personas ajenas ejerzan presión y cómo utilicen su ventaja.

Así, por ejemplo, existe una diferencia si los actores externos condicionan su apoyo a la inclusión de ciertos participantes o tópicos en la agenda (p. ej., financiando un proceso de diálogo solo si este aborda también medidas anticorrupción, o si incluye a mujeres y personas jóvenes), o si tales actores van más allá y ejercen una presión deliberada para lograr medidas específicas de reforma política o resultados finales del diálogo (por ejemplo, proponer una ley de partidos políticos o una constitución “ideales” sin la solicitud previa o la participación activa de los partidos).

Si bien puede ser tentador que los facilitadores respalden ciertas iniciativas del exterior, por ejemplo aquellas que promuevan principios de derechos humanos o un punto de vista político tolerante, introducir las prioridades de personas ajenas quizás dificulte garantizar que todos los partidos tomarán con seriedad su participación en dicho diálogo. Por lo tanto, el facilitador debe ser capaz y suficientemente enérgico para resistir la presión o la imposición de puntos de vista desde el exterior cuando dichos puntos de vista no conducen al diálogo.

En lugar de esto, el facilitador debe mediar y contrapesar las expectativas de los actores externos con las de los actores internos, de tal manera que garantice que todo lo que se consiga con el diálogo deparará beneficios mutuos. Una forma de hacer esto es invitando a estas organizaciones o actores externos a explicar las razones de su respaldo a los propios partidos; otra forma es desarrollar y comprometer a los partidos con una *agenda interna de reforma* desde una etapa relativamente temprana.

2.4 Promoción del diálogo sostenible

Otro principio relevante para establecer y facilitar los mecanismos y procesos de diálogo es fomentar la sostenibilidad de largo plazo del diálogo interpartidario y sus resultados finales. Este principio se fundamenta en el sentido de apropiación y pertenencia que se mencionó anteriormente: si este no es fuerte, será difícil que los partidos políticos sostengan un diálogo entre sí.

Si bien los procesos de diálogo pueden conformarse alrededor del logro de un objetivo específico y tangible (p. ej., la formulación de la ley de Partidos Políticos o el resultado final de una reforma) y disolverse una vez que esos objetivos se han alcanzado, todavía es mucho lo que hay que decir sobre el establecimiento de mecanismos permanentes de diálogo de largo plazo entre partidos políticos.

Por lo general, en las teorías de la institucionalidad histórica la ley de “rendimientos crecientes” muestra que invertir cada vez más en una institución propicia una ruta de desarrollo y a la vez mayores pérdidas en caso de que la institución se desintegre. Esto sugiere, en primer lugar, que crear un mecanismo de diálogo interpartidario que sea sostenible es importante desde un punto de vista financiero y de inversión en el personal, por ejemplo, con el fin de no perder el dinero invertido en la estructura ni el conocimiento institucional del facilitador y de los partidos.

Además, implica que la sostenibilidad del diálogo depende y se fundamenta en los éxitos percibidos; cuantos más resultados positivos genere el diálogo (ya sean intangibles, como mayores niveles de confianza entre los partidos, o bien propuestas concretas de reforma), mayores serán las probabilidades de que los partidos continúen comprometidos y de que mantengan el respaldo del público.

Los mecanismos del diálogo sostenible pueden ayudar a los partidos a adoptar el diálogo como una práctica democrática y una forma de sustentar las buenas relaciones entre sí. Esto quiere decir que los partidos considerarán entablar un diálogo con otros de manera automática más que como una excepción (ver también el Recuadro 2.2, Diálogo político pacífico e inclusivo: una expresión de la democracia).

Al mostrar su disposición a tender la mano a otros partidos mediante el diálogo, los partidos políticos pueden servir como modelos ejemplarizantes para la sociedad y contribuir a crear una cultura de diálogo (p. ej., en contraposición a una cultura de violencia). De este modo, el diálogo entre partidos también sirve como mecanismo para prevenir y resolver conflictos. El diálogo sostenible ayuda además a garantizar la implementación real de las políticas o medidas de reforma sobre las cuales se llega a un consenso. Es necesario que los partidos continúen mostrando su compromiso conjunto de lograr los resultados finales del diálogo, el cual servirá también para fiscalizar la fase de implementación, por ejemplo, al monitorear y evaluar el apego de los partidos a un código de conducta ya acordado. Este compromiso de más largo plazo revisite especial relevancia porque el cambio político tiende a requerir mucho tiempo (a menudo décadas más que años) y es un proceso continuo que no termina.

En la práctica, la sostenibilidad de un mecanismo de diálogo muchas veces requiere la creación de una estructura más institucionalizada para que los partidos se acerquen (ver Capítulo 8 sobre el diseño de estructuras organizativas). Dicha estructura no garantiza automáticamente la calidad del diálogo, pero sí constituye un medio para mejorar la calidad de las relaciones y los resultados finales del diálogo durante un periodo más prolongado de tiempo. Una estructura de diálogo más permanente por lo general requiere de un gran compromiso de parte de los partidos y de disponer de suficientes recursos financieros durante un periodo extendido.

El diálogo sostenible no es necesariamente igual a un diálogo regular o rígidamente estructurado. Puede ser un proceso continuo pero flexible, caracterizado por intervalos irregulares y niveles fluctuantes de intensidad, por ejemplo, con picos en momentos en los que surgen temas polémicos relevantes y valles cuando no hay temas relevantes a discutir, o vice versa.

El facilitador puede llamar la atención de los partidos al asunto primordial, a saber que el diálogo interpartidario nunca debe verse como un acontecimiento excepcional, sino más bien como una parte indispensable de la cultura democrática.

Quien facilita los mecanismos de diálogo interpartidario debe tomar en cuenta todas estas perspectivas interrelacionadas —en otras palabras, contribuir a institucionalizar las estructuras de diálogo de manera que actúen como un instrumento para promover un cambio positivo en la cultura política y en las relaciones entre partidos, y para garantizar que los resultados finales sean duraderos para la democracia—.

Recuadro 2.2

Diálogo político pacífico e inclusivo: una expresión de la democracia

“El objetivo del diálogo político es alcanzar soluciones prácticas y pacíficas a los problemas y, en un nivel más profundo, abordar los factores desencadenantes de conflictos y la reconciliación, construir un mayor consenso o cohesión nacional, así como una visión compartida del futuro. Se parte del supuesto de que el diálogo político es un mecanismo esencial para promover una democracia pacífica. Por su propia naturaleza, el diálogo político inclusivo es una actividad democrática, por lo que el diálogo político pacífico es una expresión de la democracia. Cuando se lleva a la práctica de manera adecuada, contribuye además a fomentar las prácticas democráticas al permitir que se escuchen las voces de todos los sectores de la sociedad. El diálogo político no es contrario al desarrollo institucional. Sin embargo, en muchos casos las instituciones estatales no funcionan de manera adecuada porque se y la ineficiencia. El papel del diálogo político en estos contextos consiste en fortalecer la legitimidad de las instituciones mediante la construcción de consensos y la confianza en su funcionamiento adecuado. Algunas veces es necesario llevar a cabo procesos extraordinarios de diálogo para lograr este propósito”. *Diálogo Internacional sobre la Construcción de la Paz y el Fortalecimiento del Estado* (“El Papel del Diálogo Político en el Fortalecimiento de la Paz y el Fortalecimiento del Estado”, 2011)

2.5 Diálogo inclusivo para evitar el elitismo político

Es más probable que el diálogo interpartidario produzca efectos positivos si los acuerdos que genera son considerados democráticamente legítimos. Evitar el diálogo entre las élites políticas y fomentar uno más

inclusivo puede contribuir a crear esta legitimidad democrática.

En el mundo actual, la inclusividad y la participación significativa en la toma de decisiones —ambas características clave de la democracia— no pueden lograrse sin un fuerte énfasis en la gobernabilidad participativa y en los múltiples aspectos de la diversidad (p. ej., aspectos de género, étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos). Por ejemplo, a pesar de que la brecha entre la participación de mujeres y hombres en la vida política se ha estrechado, todavía existe un gran espacio para hacer mejoras.

Por consiguiente, el diálogo interpartidario debe buscar incluir y beneficiar tanto a mujeres como a hombres y tender la mano a diferentes grupos sociales sin ninguna discriminación ni prejuicio. La inclusividad es un principio rector de la democracia y merece atención continua a lo largo de todo el proceso de diálogo entre partidos. Esto es todavía más importante ya que en ocasiones resulta difícil ajustar el principio de inclusividad a la realidad cotidiana de que ciertos grupos de la sociedad no participan en la política, e incluso si lo hacen, rara vez logran alcanzar el de autoridad máxima y poder de toma de decisiones dentro de los partidos políticos y las instituciones.

En la mayoría de países alrededor del mundo, la toma de decisiones políticas todavía está en manos de las élites políticas, y por lo tanto, es probable que sean las mismas élites las que estén representadas en los procesos de diálogo interpartidario. Aunque quizás no sea realista hablar de un diálogo interpartidario que involucre a “todos, todo el tiempo”, el proceso debe incluir al menos a los partidos, miembros de partidos y actores de la sociedad que forman parte del problema que se busca abordar, así como a aquellos que puedan contribuir a encontrar una solución.

Al hablar de diálogo se hace referencia a aquel que involucra a todos los partidos del espectro político, independientemente de su ideología, tamaño o popularidad. También puede ir más allá e incluir a la cantidad más amplia posible de partidos e involucrar a diferentes grupos a lo interno de cada partido, por ejemplo, mujeres y hombres, grupos mayoritarios y minoritarios, políticos de nivel nacional o local, o cuadros de partidos y legisladores. Finalmente, la inclusividad puede referirse al trabajo conjunto con actores no partidarios, por ejemplo, la sociedad civil.

El facilitador puede intentar convencer a los partidos políticos desde el inicio de que cuanto más representativos sean sus delegados, más legitimidad democrática y éxito tendrá el diálogo. También es necesario que evalúen de manera continua hasta qué grado la consulta con otros actores, tanto dentro como fuera de los partidos (como organizaciones de la sociedad civil), es apropiada en las diferentes etapas del diálogo. En la Parte III de esta Guía el lector encontrará más información sobre este tópico.

2.6 Importancia de llegar a un acuerdo sobre el papel del facilitador

Antes de asumir la función de facilitador es importante discutir las expectativas de los partidos sobre lo que debe implicar la labor de facilitación y convenir en una distribución general de funciones o en un mandato para el facilitador. Definir este mandato contribuirá a evitar malentendidos y a crear las expectativas adecuadas en términos de lo que se espera que esa persona haga y no haga.

Una forma de hacer lo anterior es que los partidos preparen un borrador de los términos de referencia (TdR) o descripción del puesto del facilitador. Estos TdR pueden incluir algunas de las habilidades y competencias antes mencionadas y detallar las responsabilidades que tendrá en su labor cotidiana, tal cual las prevén los partidos políticos. Estas responsabilidades pueden incluir:

- mantener la coordinación y consultas regulares con los miembros de los partidos;
- ofrecer apoyo para mantener una secretaría para la plataforma de diálogo;
- coordinar con los partidos para convocar reuniones periódicas;
- colaborar con la logística en la preparación de estas reuniones, incluyendo la preparación de la agenda, reservación de habitaciones, facilitación de reuniones, tomar notas y la distribución de las actas;
- ofrecer asistencia técnica y asesoramiento especializado sobre temas de interés común para los miembros de la plataforma de diálogo, o bien identificar fuentes externas de asistencia técnica y asesoramiento especializado;
- a solicitud de los partidos, organizar seminarios y talleres de varios partidos y contribuir con insumos técnicos sobre documentos relevantes, tales como la ley de partidos políticos, códigos de ética, entre otros;

- encontrar expertos para ofrecer retiros de capacitación (para participantes de los partidos) relacionados con tópicos relevantes como la construcción del diálogo y el consenso, y técnicas de resolución de conflictos;
- proveer material técnico relevante a los miembros de los partidos, así como publicaciones y otros materiales didácticos, a las sedes centrales de los partidos;
- identificar oportunidades para la acción política conjunta que contribuya a mejorar la comunicación y el fomento de la confianza entre los partidos, y ayudarles a alcanzar el consenso en temas clave comunes;
- identificar oportunidades para la colaboración en red a escala internacional y la exposición de los miembros en simposios internacionales relevantes, coordinando y buscando el apoyo de otros donantes interesados en apoyar el desarrollo de los partidos políticos; y redactar actas/informes, así como resoluciones y acuerdos clave.⁵

De las tareas descritas anteriormente, “mantener la coordinación y consulta regular con miembros de los partidos” constituye la base de la relación entre éstos y el facilitador.

Los partidos políticos tendrán que llegar a un acuerdo para decidir si invitan a un facilitador local o internacional a unirse a su diálogo. Ambas opciones tienen puntos a favor y en contra. Aunque la mayoría de facilitadores locales están mejor informados, en algunos países (p. ej., aquellos que experimentan una división étnica después de un conflicto) podría ser difícil encontrar a un facilitador local imparcial. Por lo tanto, quizás resulte más práctico involucrar a facilitadores internacionales desde el inicio de un proceso y fortalecer el sentido de apropiación y pertenencia del programa incluyendo a más facilitadores nacionales en una etapa posterior.

No obstante, es posible que un facilitador internacional esté menos informado sobre las particularidades locales (e incluso podría no hablar el idioma o la lengua nativa). Por lo tanto, si bien la decisión sobre invitar a un facilitador nacional o internacional con frecuencia depende del contexto local, la regla general es encontrar a alguien que tenga al menos las tres características descritas en este capítulo: imparcialidad, sensibilidad política y capacidad para crear el sentido de apropiación y pertenencia entre los partidos políticos.

Conclusiones

- Los partidos políticos son los actores y dueños primordiales de los mecanismos de diálogo interpartidario y los responsables finales de lograr resultados.
- El facilitador que acompaña a los partidos en su diálogo debe actuar siempre de manera imparcial y adoptar un enfoque pluralista.
- Contar con un instinto político depurado, personalidad apropiada y preparación son elementos que ayudan al facilitador a trabajar en contextos políticos delicados.
- Para el desarrollo del sentido de apropiación y pertenencia partidaria es necesario que el facilitador interactúe con todos los partidos políticos, teniendo presente el interés común de la plataforma de diálogo.
- Las estructuras de diálogo sostenible pueden actuar como instrumentos para promover un cambio en la cultura política y para garantizar la puesta en marcha de los resultados finales del diálogo.
- Debe evitarse la política elitista y fomentarse más bien la inclusión de todos los partidos, de diferentes grupos a lo interno de los partidos y de actores no partidarios.
- Los partidos hacen bien en compartir sus expectativas sobre el papel que debe desempeñar el facilitador.

Recomendaciones

- Explique que la función del facilitador es imparcial.
- Defina áreas de “programación política” que requerirían atención específica (p. ej., el análisis político o el impacto del diálogo sobre los procesos políticos).
- Establezca una interacción estratégica con todos los partidos políticos de manera individual y colectiva.
- Explore oportunidades para fomentar el sentido de apropiación y pertenencia entre los partidos, la inclusividad y la sostenibilidad, así como la legitimidad democrática del diálogo.
- Especifique la descripción del puesto, por ejemplo, en un documento con los términos de referencia.

Capítulo 3: Evaluación del ambiente político

Los partidos políticos tienen fuertes raíces en las sociedades, cada una de las cuales tiene su propio contexto histórico, sociocultural y político, sus propios temas y actores. Por consiguiente, antes de entablar un diálogo interpartidario, resulta esencial comprender a cabalidad el entorno político y la infraestructura en la cual funcionan dichos partidos. Así, el contexto local debe determinar el propósito, el proceso y los métodos del diálogo.

Además, es importante que el facilitador garantice que no se provocará ningún daño, por ejemplo, generando, aunque sea sin intención (más) sospechas entre los partidos y la mejor manera de evitar caer en este riesgo es involucrando a expertos e interactuando con una gama variada de actores.

El intercambio entre los partidos para evaluar el entorno político puede organizarse de varias maneras, por ejemplo mediante consultas a las partes interesadas o mediante una autoevaluación de los partidos. En este capítulo se analizan dos posibles tipos de evaluación: una evaluación integral del contexto del diálogo interpartidario y una evaluación de necesidades específicas centrada en los propios partidos.

“El escenario político de un país es como un paisaje fluctuante y lleno de terrenos fracturados y pasos difíciles y angostos”.

Ernesto Aranibar

Coordinador del Programa, Ágora Democrática
(IDEA-NIMD), Ecuador

3.1 Evaluación integral del entorno político

Entender el contexto y la dinámica política en la cual la interacción partidaria tiene lugar es crucial para cualquier proceso de diálogo. Es posible usar diferentes herramientas de evaluación para recolectar información integral de línea base e investigar el contexto

político y socioeconómico de manera sistemática (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, DFID, 2009). Dos enfoques comúnmente utilizados son el de analizar la economía política, así como las relaciones de poder. Si bien están dentro de un mismo campo de estudio, cada uno tiene un abordaje ligeramente diferente.

El análisis de la economía política considera las instituciones políticas y las relaciones desde una perspectiva económica, y contribuye a analizar la interacción entre los procesos políticos, económicos y sociales en una sociedad. Por lo general, esto supone un análisis de la distribución del poder con respecto a la riqueza en diferentes partes interesadas e individuos, incluyendo además los procesos que crean, mantienen y transforman las relaciones a lo largo del tiempo.

El análisis de las relaciones de poder se centra más en entender los poderes que pueden apoyar o minar el desarrollo y el cambio social en un país. Estimula el pensamiento sobre procesos de transformación, y especialmente qué puede hacerse en torno a las relaciones informales y formales de poder, las estructuras de poder y los actores que contribuyen a ellas.⁶

En el transcurso de la última década, los organismos gubernamentales, institutos internacionales y ONG han desarrollado y aplicado una variedad de enfoques para el análisis de la economía política o las relaciones de poder, a menudo en combinación con métodos y herramientas de investigación participativas.⁷

En general, los investigadores o académicos locales están más capacitados para aplicar estos marcos, métodos y herramientas. El facilitador podría contratar este tipo de analistas de manera temporal o incorporarlos al equipo de facilitación del diálogo.

3.2 Limitaciones de la evaluación integral

Si bien una evaluación minuciosa en gran escala del contexto político es un requisito vital y básico para cualquier contratación externa, este tipo de evaluación tiende a ser costosa y requerir mucho tiempo. Por ejemplo, una evaluación detallada sobre el estado de la democracia toma al menos un año de principio a fin (IDEA Internacional 2008). Como resultado, es posible que una evaluación en gran escala no resulte indicada en situaciones de emergencia (p. ej., procesos de diálogo entablados debido a la proximidad de las elecciones o al vencimiento del plazo para aprobar reformas), o situaciones en las que se dispone de fondos para contratar a investigadores o analistas locales.

Apresurar el establecimiento de un diálogo debido a presiones de tiempo o no hacer un análisis adecuado del contexto, conlleva el riesgo de pasar por alto elementos vitales. Por ejemplo, es posible que se malinterpreten las relaciones interpartidarias o que se invite a representantes de los partidos que no sean los indicados, con la posibilidad de que esto redunde en problemas más adelante en el proceso. De nuevo, un sólido sentido de apropiación y pertenencia del proceso y el conocimiento local especializado ayudarán a no caer en esta trampa.

Otra desventaja de algunas de estas evaluaciones de mayor escala es que, incluso si ya están hechas, no siempre están a disposición del público o no son de fácil acceso, por ejemplo, debido a la información delicada que podrían contener.

Si al facilitador le preocupan estas limitaciones, debe acercarse a las organizaciones que trabajan analizando la economía política y las relaciones de poder para determinar si existen evaluaciones recientes en mayor escala y si las mismas pueden ser compartidas, o bien puede aprovechar evaluaciones que estén disponibles para el público, por ejemplo, las que puedan accederse mediante el Portal de Evaluación de la Gobernanza (Governance Assessment Portal) o los sitios web sobre el Estado de la Democracia (en la esfera local).⁸ Por último, las evaluaciones integrales, como los análisis de la economía política y de las relaciones de poder, por lo general no se conducen desde una perspectiva de los partidos políticos o teniendo en mente sus intereses, y por lo tanto, pueden complementarse con una evaluación de necesidades específicas.

3.3 Evaluaciones de necesidades específicas

Si no es posible llevar a cabo una evaluación extensa o si todavía no se está realizando, una segunda opción para la preparación de un análisis de contexto es realizar una evaluación de necesidades específicas, la cual ha de centrarse en particular en el papel de los partidos políticos y las condiciones para el diálogo interpartidario, más que en el contexto general del país.

Una forma de llevar a cabo la evaluación de necesidades específicas es entrevistar a una variedad de actores, e invitar a todos los partidos políticos a un proceso de inducción o reunión introductoria donde sea posible explorar y discutir las relaciones más formales y las personales entre y al interior los partidos. Este proceso también puede contribuir a plantear las verdaderas agendas de los partidos, incluyendo sus posiciones, necesidades e intereses, de forma más clara. Una indagación básica del entorno político para efectos del diálogo interpartidario podría incluir una serie de elementos básicos y preguntas de carácter general (ver Recuadro 3.1).

El facilitador también puede pedir a los partidos políticos que sugieran temas adicionales para incluir en este mapeo, lo cual incrementará su sentido de apropiación y pertenencia de los resultados de la evaluación. Además, puede pedirse a los partidos que hagan consultas a lo interno con el fin de obtener respuestas a algunas de las interrogantes, que reflejen sectores y niveles más amplios del partido e incrementar así el sentido de apropiación y pertenencia y la legitimidad.

Recuadro 3.1

Análisis exhaustivo del entorno político: algunas áreas prioritarias

- **Antecedentes y clima político del país.** ¿Cómo se han relacionado los partidos entre sí a lo largo de la historia? ¿Cómo afectan estos antecedentes el clima político actual y las relaciones interpartidarias?
- **Sistema de partidos vigente.** ¿Cuáles son el sistema de partidos y el sistema electoral que están vigentes? ¿Qué relaciones de poder genera el sistema de partidos, y en qué medida facilitan o limitan estas el diálogo político significativo entre los partidos?
- **Panorama de los partidos políticos.** Este aspecto supone hacer un mapeo de los partidos que estén inscritos y de los que tienen presencia en el parlamento; sus bases de apoyo geo-

gráfico o étnico; su capacidad organizativa; su presencia en los medios de comunicación y su influencia a lo externo del órgano legislativo; temas relacionados con la reforma (ya sean polémicos o no) y la posición de cada partido sobre ellos; antecedentes ideológicos, religiosos, étnicos y regionales de los partidos; y cualquier alianza formal o informal entre estos.

- **Factores externos de influencia.** ¿Cómo afectan la conducta de los partidos temas como las siguientes elecciones, pobreza, desastres naturales, sanciones internacionales y las guerras en países vecinos? (Ver p. ej., el Capítulo 7 sobre el ciclo electoral).
- **Legislación nacional que rige a los partidos y las candidaturas.** Este elemento conlleva identificar los requisitos legales, incluyendo requisitos de inscripción, nominación de candidatos a cargos electivos, leyes sobre campañas políticas, regulaciones que tengan que ver con la creación de coaliciones o con la participación de grupos en situación de desventaja. ¿Desestiman o estimulan estas leyes a los partidos para que establezcan un diálogo entre sí?
- **Estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos.** Esto implica hacer un mapeo de las estructuras organizativas e informarse de qué manera son elegidos sus líderes. Además, han de abordarse otros aspectos, a saber: ¿cómo desarrolla sus políticas cada partido; cómo se organizan los miembros; cómo se organizan los partidos en materia de finanzas; si existen mecanismos de consulta interna; qué estrategias de campaña se implementan; cómo abordan los partidos los temas de género y cómo tratan a los grupos en situación de desventaja? ¿Cómo afecta todo esto un diálogo significativo?
- **Agentes de cambio.** Este aspecto supone identificar las principales facciones y personas reformistas dentro de cada partido, así como a aquellos con más probabilidades de oponerse al diálogo y a las reformas.
- **Cultura política.** ¿Cuáles son los aspectos de comportamiento subyacentes, incluyendo temas como las conexiones personales y relaciones interpartidarias informales? ¿Existe en el país una cultura de diálogo o de confrontación? ¿Son el clientelismo, el padrino y la corrupción rasgos típicos?
- **Relaciones locales e internacionales a lo externo del partido.** Resulta útil examinar los vínculos con los organismos electorales, grupos empresariales, corporaciones, sindicatos, ONG, OSC y grupos religiosos. Las relaciones con agrupaciones internacionales de partidos, partidos hermanos o donantes externos también son significativas. ¿Cómo afectan estos actores externos las relaciones interpartidarias?
- **Obstáculos para el diálogo.** ¿Qué obstáculos potenciales han puesto al descubierto las preguntas anteriores? ¿En qué etapa del diálogo pueden entrar en juego? ¿Deberían tomarse en cuenta otros obstáculos?

- **Riesgos del diálogo interpartidario.** ¿Cuáles son los riesgos potenciales de emprender un diálogo y cómo pueden mitigarse de manera que no resulten dañinos? ¿Existe posibilidad de que una iniciativa de diálogo exacerbe las tensiones interpartidarias y la polarización, en lugar de disminuirlas? ¿Podría ser secuestrada la agenda de diálogo por determinados partidos o actores? ¿Podrían los partidos definir reglas que dejen por fuera a otros tipos de organizaciones políticas y cuáles serían las consecuencias de ello?

3.4 Necesidad de una reevaluación continua del contexto político

Debido a que los contextos políticos suelen ser dinámicos y cambian a través del tiempo, resulta esencial una reevaluación y reconsideración continuas. Por consiguiente, los análisis de la economía política y de las relaciones de poder o las evaluaciones de necesidades específicas a menudo son de utilidad no solo como un ejercicio de línea de base, sino también en el transcurso del proceso de diálogo. La reevaluación continua permite que los partidos políticos y los facilitadores puedan decidir qué enfoques y actividades son más útiles en el contexto de los cambios que tienen lugar en la sociedad.

Una opción es realizar este tipo de reevaluación incorporándola al foro de diálogo (p. ej., incluyéndola como un punto permanente en la agenda). Las experiencias del NIMD en Ghana y Uganda muestran que otra técnica efectiva es brindar apoyo a partidos individuales para que contraten a un analista de políticas internas o emplear conjuntamente a un analista político que sirva de enlace permanente con los líderes del partido y con especialistas.

Este analista puede asesorar tanto a los partidos como al facilitador sobre los riesgos, desafíos y oportunidades políticas relevantes para el proceso de diálogo. Como parte de esta evaluación continua, será necesario que el facilitador preste atención especial al ciclo electoral, un tópico que se discute en más detalle en el Capítulo 7.

“La evaluación del contexto político es un proceso continuo y necesario para decidir cuáles actividades de diálogo son útiles y en qué punto”.

Virginia Beramendi Heine

Directora de la Oficina de IDEA para la Región Andina, Perú

Conclusiones

- Antes de iniciar un diálogo interpartidario, es esencial conocer en detalle el contexto político en el cual operan los partidos.
- Diferentes herramientas de evaluación pueden usarse para recolectar información comprensiva de línea de base y examinar en detalle el contexto político y socioeconómico del país.

Recomendaciones

- Garantice la participación de los partidos en el análisis comprensivo del contexto, mediante consultas o la autoevaluación del contexto político por parte de los partidos.
- Haga una evaluación de necesidades específicas, dando énfasis al papel de los partidos y las condiciones para el diálogo interpartidario.
- Involucre a expertos que puedan hacer el análisis político, incluso en el transcurso del diálogo.

PARTE II: El diálogo interpartidario en la práctica

Capítulo 4: Fases y dinámicas del diálogo

El proceso de diálogo de cada partido político parte de un punto determinado. En algunos casos, el deseo de emprender un diálogo se origina en una conversación espontánea entre partidos, mientras que otras veces es el resultado de presiones o sugerencias externas.

Independientemente de lo que desencadene el inicio del diálogo, se esperará que el facilitador explore —de manera informal en un principio— las oportunidades de entablarlo y que sirva de enlace con los distintos partidos y otras partes interesadas. Una vez que las opciones hayan sido identificadas y los partidos expresen su compromiso con el diálogo mutuo, el facilitador puede diseñar un proceso de diálogo en armonía con los objetivos y expectativas definidas por ellos, anticipando futuras actividades clave y planeando el rumbo general del diálogo con la mayor anticipación que sea posible.

Al mismo tiempo, es necesario anotar que no existe un prediseño ampliamente reconocido para la planificación de un diálogo. Cada uno tendrá su propia dinámica y se desenvolverá de manera particular, con frecuencia de modo impredecible. Los contextos políticos difieren mucho entre sí y esto incide en todos los aspectos del diálogo, incluyendo sus objetivos, participantes y estructura organizativa. Estos elementos se discuten en más detalle en las Partes II y III de esta Guía.

Al facilitador le ayudará saber si se trata de un proceso de diálogo de largo o de corto plazo. Algunos se concentran en el logro de un resultado o acuerdo específico antes de cierto tiempo, mientras que otros se proponen realizar tareas múltiples sin un plazo determinado. Es posible que algunos diálogos solo duren unas pocas semanas o meses, mientras que otros se extenderán por varios años o incluso pueden convertirse en una plataforma permanente.

Desde la perspectiva del facilitador, cualquier proceso de diálogo de más largo plazo, sin importar su alcance o complejidad, pasa por una serie de etapas durante su ciclo de vida, donde cada etapa tiene sus propios rasgos y características. Segmentar el diálogo en diferentes etapas es útil cuando se trata de prever lo que está por delante.

En este capítulo se resumen las diferentes etapas del diálogo interpartidario.

4.1 El proceso en teoría: las cinco etapas básicas del diálogo

Un proceso típico de diálogo interpartidario por lo general abarca las siguientes cinco etapas:

1. exploración de posibilidades para el diálogo;
2. diseño del proceso;
3. definición del inicio;
4. conducción del diálogo; y
5. cierre (para más información, ver IDEA Internacional, 2007: 53).

Esta segmentación resulta de especial relevancia en las etapas iniciales, ya que contribuye a activar la reflexión sobre oportunidades y obstáculos en el más largo plazo. Por otra parte, es importante poder explicar el proceso de diálogo a los partidos políticos y a otras partes interesadas, con el fin de llegar a un entendimiento mutuo sobre cómo será en la práctica, generando así aceptación y sentido de apropiación y pertenencia en torno al proceso, y ayudando a gestionar las expectativas de los participantes.

Etapas 1: exploración de posibilidades para el diálogo

La mayoría de las veces el proceso de diálogo comienza con una fase de exploración que incluye una evaluación inicial o un análisis de la economía política. Este análisis le da al facilitador la oportunidad de

valorar dónde existe una "ventana de oportunidad" y formarse una opinión sobre el grado hasta el cual existen factores como apertura, demanda del público, el contexto institucional y los recursos de los partidos para el diálogo.

Además, se logra la participación de los partidos políticos y otros actores relevantes, se definen los factores que serán vitales para el éxito y se determinan las condiciones de dicho éxito. Durante la etapa de exploración, los facilitadores potenciales y los partidos políticos tienen la oportunidad de discutir sobre la manera en que el diálogo podría agregar valor para resolver los problemas en las relaciones interpartidarias, el sistema político o la sociedad.

Hay situaciones en las que procurar cierto grado de claridad al inicio de un diálogo ahuyentará a participantes importantes. En estos casos, las reuniones iniciales serían tentativas, limitadas en su alcance y visión, aspectos que se ampliarán (no necesariamente de manera consciente o perceptible) conforme avance el proceso, permitiendo generar certidumbre y confianza de forma gradual. En ese tipo de diálogo, los principios centrales son el carácter informal y el avance un paso a la vez.

Etapas 2: diseño del proceso

Durante la etapa de diseño se discute, se planea y se organiza el mecanismo de diálogo de tal forma que tanto el partido en el gobierno como los de oposición sientan que pueden contribuir y expresar sus aspiraciones. Un elemento crítico de esta etapa es la definición de criterios comunes para el diálogo, incluyendo las estructuras organizativas y las "reglas del juego" (p. ej., reglas sobre lo que constituye un proceso justo). Esto por lo general conlleva ciertas actividades iniciales de convocatoria o de consulta, aunque las mismas no deben confundirse con el diálogo en sí

mismo. Una vez que se establecen los puntos de referencia, los partidos pueden continuar discutiendo y llegando a acuerdos sobre los objetivos de fondo del diálogo y la agenda.

Etapas 3: definición del inicio del diálogo

El inicio oficial del diálogo suele estar marcado por un avance significativo, o bien se celebra mediante una actividad como la firma pública de un acuerdo. Este tipo de actividad es una oportunidad para que los partidos demuestren su compromiso con el diálogo interpartidario ante su base de votantes, el público y los medios de comunicación. Sin embargo, en otras circunstancias es preferible no crear demasiadas expectativas ni desviar el diálogo al enfocarlo en la atención externa, la adopción de posturas y los cuestionamientos.

Algunas veces el trabajo que se realiza en las etapas de exploración y diseño puede tomar tanto tiempo y ser tan intenso que produzca la percepción de que lograr el inicio del diálogo es el principal propósito. Si bien llegar a esta etapa puede producir una sensación de logro o alivio y con frecuencia se considera como una prueba del compromiso de los partidos con el diálogo, en general todavía habrá mucho trabajo por hacer.

Etapas 4: conducción del diálogo

En cuanto inicie el diálogo propiamente dicho, el facilitador y los partidos políticos introducen la etapa de puesta en marcha o ejecución. Se considera que esta etapa es el centro del proceso de diálogo. El proceso puede ponerse en marcha ya sea con plazos determinados o no tener restricciones de tiempo, como también puede ser de diversas formas o tipos y moverse en diferentes direcciones. Lo ideal es que el facilitador aproveche esta etapa para convocar al diálogo y profundizar los intercambios entre los partidos

políticos mediante diferentes enfoques, herramientas y técnicas. Conducir el diálogo en realidad es una de las etapas más difíciles del proceso, en particular para el facilitador. Puede asemejarse a caminar en una cuerda floja, en un acto de equilibrio que requiere habilidades muy específicas.

Para el facilitador puede ser difícil organizar y sostener un diálogo vibrante y significativo durante un periodo de tiempo prolongado (es decir, durante uno o más años). También es posible que los partidos políticos tengan dificultad en mantener el mismo nivel de compromiso y participación activa, en especial en tiempos de adversidad política. Aunque esta puede ser una indicación de que el diálogo no está siendo de utilidad, es posible que el facilitador solo necesite convencer a los partidos de que sigue valiendo la pena mantenerlo.

Etapas 5: cierre del diálogo

Si bien el diálogo interpartidario tiene el potencial para ser un proceso continuo, podría haber razones por las cuales los partidos o facilitadores sientan que es necesario que concluya. Algunas veces esto puede deberse a un acontecimiento externo inesperado, como el estallido de una guerra civil o una crisis geopolítica. En otros momentos, el deseo de cerrar el diálogo puede ser el resultado de una falla repentina en el proceso, debido, por ejemplo, a una pérdida del nivel mínimo de confianza requerida entre los partidos. Por ejemplo, podría ocurrir que uno o más partidos continúen incumpliendo promesas hechas en el propio proceso; también podría surgir algún escándalo o un cambio inesperado en la distribución del poder político. En estos casos resultará de ayuda contar con un mecanismo de resolución interna de conflictos (ver Capítulo 9 sobre las reglas del juego).

En el mejor de los casos, la etapa de cierre se introduce debido a que el resultado que se buscaba al principio ha sido alcanzado, en cuyo caso la fase de cierre o salida señalará la terminación del proceso de diálogo.

Recuadro 4.1

Procesos de duración determinada: formulación de la nueva Ley de Partidos Políticos en Perú

Tras la caída del gobierno de Fujimori en el 2000, doce partidos políticos unieron fuerzas para cambiar el sistema de partidos políticos de Perú. Paralelamente al llamado Acuerdo Nacional, un proceso de diálogo nacional de carácter más

amplio, (ver también el Recuadro 17.1) estos doce partidos decidieron establecer una plataforma de diálogo interpartidario para definir su papel como partidos políticos en el marco del nuevo régimen democrático. Los partidos utilizaron esta plataforma durante el tiempo que fue necesario para construir un consenso alrededor de la nueva Ley de Partidos Políticos.

Con el apoyo de IDEA Internacional, la organización peruana Transparencia actuó como facilitadora imparcial y trabajó a tiempo completo con los partidos de principio a fin. Su trabajo consistió en organizar un espacio seguro para reunirse, facilitar las discusiones y atraer los conocimientos especializados apropiados.

En la primera reunión se exploraron diferentes ideas sobre los temas que debería cubrir la nueva ley. A esta siguieron diez reuniones preparatorias sobre tópicos específicos, como el papel de los medios de comunicación o el financiamiento público. Luego de estas reuniones se presentó un borrador preliminar de la ley, que constituyó la base para discusiones posteriores. Las reuniones de diálogo sobre la nueva Ley de Partidos Políticos se realizaron cada dos semanas.

El contexto político cambiante en ocasiones provocó retrasos y contratiempos, pero por lo general, los facilitadores resolvieron estos asuntos mediante discusiones con los expertos técnicos de los partidos y comunicaciones frecuentes con la dirigencia del partido. Después de cada sesión, se pedía a los participantes que discutieran la información nueva al interior de sus partidos. En general, las controversias que surgieron se superaron en gran medida gracias al compromiso de todos los partidos para lograr el consenso y hacer que el diálogo funcionara. Se organizaron más de 20 foros nacionales en los cuales los líderes de los partidos podían presentar el proyecto de ley ante sus miembros.

Otros actores involucrados fueron el organismo electoral, académicos, así como representantes de ONG locales y organizaciones internacionales como el Instituto Nacional Demócrata (NDI). Además, en los foros en todo el país participaron líderes locales, los medios de comunicación y representantes de la sociedad. El Congreso de Perú participó desde una etapa muy temprana, por ejemplo, mediante el papel activo que tuvieron los presidentes de la Comisión de Constitución y el grupo de trabajo para el Proyecto de Ley de Partidos Políticos.

Mediante este esfuerzo, los partidos pudieron alcanzar un consenso básico fundamental, y dos años después de haber iniciado el diálogo, la primera ley de Partidos Políticos de Perú se sometió a debate exitosamente, aprobándose enmiendas sobre unos pocos temas sensibles, y finalmente fue adoptada por el Congreso.

Por consiguiente, el diálogo interpartidario se dio por concluido (IDEA Internacional y Transparencia, 2004).

En el cierre de la etapa de diálogo siempre deben explorarse mecanismos para la implementación del acuerdo general, o bien buscar la forma de garantizar que no haya recaídas y que los partidos no den marcha atrás en términos de los consensos logrados. Las instituciones a cargo de la implementación pueden estructurarse de tal manera que reflejen el espíritu interpartidario que condujo al acuerdo.

Por ejemplo, cuando los resultados finales del diálogo entre los partidos han sustentado un proceso de reforma constitucional y la constitución modificada demanda revisar leyes subsidiarias como la ley electoral, cabe la posibilidad de establecer una plataforma multipartidaria para el diálogo entre los partidos y el organismo electoral. En esta plataforma puede discutirse el entorno electoral y la organización y el comportamiento de las elecciones, además de formularse de manera conjunta sugerencias para la ley. El Comité de Enlace de Partidos Políticos de Kenia es un ejemplo de esta plataforma.

Si bien se considera que el diálogo sostenible es una buena práctica y por lo tanto, algo que se debe promover (ver Capítulo 2 sobre el papel del facilitador), ni el facilitador ni los partidos deben sentir la necesidad de mantenerlo vivo solo en aras de mantenerlo vivo. El diálogo continuo de largo plazo es importante únicamente cuando es útil para lograr el propósito y los objetivos convenidos.

4.2 El proceso en la práctica: el diálogo puede ser sumamente impredecible

Las cinco etapas básicas descritas podrían dar la impresión de que todo diálogo interpartidario tiene un inicio y un final bien definidos, así como un orden lógico y predeterminado de secuencia. Sin embargo, en la práctica los procesos de diálogo entre partidos tienden a ser bastante dinámicos e impredecibles, entre otras cosas debido a que el ambiente político y el acontecer diario influyen de manera significativa en los partidos que participan en el proceso.

Como resultado de esto, la distinción entre una etapa y la siguiente es de hecho bastante fluida. Un paso hacia adelante puede estar seguido de dos pasos hacia atrás (p. ej., cuando se hace una “salida en falso”) y el proceso puede retomar velocidad y tornarse lento en intervalos irregulares.

Asimismo, la duración de cada etapa puede ser difícil de definir de antemano: mientras que en algunas situaciones la etapa de diseño puede durar semanas, cuando los partidos enfrentan dificultades para llegar a acuerdos sobre el mecanismo de diálogo, puede durar meses e incluso años. Además, desde la perspectiva de los partidos políticos tener algún tipo de diálogo con sus oponentes es —o debería ser— un proceso permanente y continuo. De este modo, dividir un diálogo en etapas predefinidas puede ser percibido como un ejercicio artificial, en especial cuando se trata de la etapa de cierre. Aun así, es posible que para muchos facilitadores sea útil tener en mente las diferentes etapas, ya que pueden servir como una herramienta de planificación y exploración.

“Uno podría visualizar el diálogo interpartidario como una serie de olas: se trata de un proceso permanente y continuo durante el cual la naturaleza e intensidad de las relaciones interpartidarias cambia constantemente. Algunas veces los partidos pueden tenderse la mano mutuamente; otras veces, deciden comportarse como rivales. Sus actitudes cambian en intervalos irregulares, lo que ilustra el continuo subyacente de las relaciones interpartidarias”.

Ernesto Aranibar

Coordinador del Programa, Ágora Democrática, Ecuador

Conclusiones

- En teoría, los procesos de diálogo pasan por una serie de etapas durante su ciclo de vida, en donde cada etapa tiene sus propios rasgos y características, a saber:
 - exploración de las posibilidades de diálogo;
 - diseño del proceso de diálogo;
 - indicación del inicio del diálogo;
 - conducción del diálogo; y
 - cierre del diálogo (si se requiere).
- En la práctica, estos procesos tienden a ser muy dinámicos e impredecibles, y la transición entre una etapa y la siguiente puede ser más bien fluida.

Recomendaciones

- Discuta y describa cada etapa del diálogo en la medida en que pueda preverse desde el inicio del proceso (p. ej., de largo o corto plazo, abierto o con objetivos definidos).
- Considere esta descripción como una herramienta básica de planificación y exploración, actualícela en el transcurso del diálogo y adapte la a la dinámica y a los acontecimientos políticos.

Capítulo 5: Definición de los objetivos y la agenda

Los partidos políticos son competitivos por naturaleza y, en términos generales, se concentran más en ganar la siguiente elección y estar un paso adelante de sus contendientes que en ir tras un objetivo de manera cooperativa. Al mismo tiempo, es posible que los partidos se necesiten entre sí para abordar problemas comunes de la sociedad. Los mecanismos del diálogo interpartidario muchas veces se hacen necesarios cuando una mayoría de partidos de todo el espectro político enfrentan los mismos problemas.

Los partidos pueden compartir inquietudes sobre una serie de temas, como el sistema político dentro del cual funcionan, la necesidad de resolver los conflictos de manera pacífica y de luchar contra la pobreza, el deseo de tratarse con respeto mutuo y el deseo de crear una sociedad más igualitaria. Por lo tanto, el objetivo de cualquier diálogo constituye la base de la agenda partidaria de más largo plazo, y como tal es necesario que estos se “apropien” del diálogo.

Someter a consulta la definición de los objetivos y la agenda puede servir para garantizar este sentido de apropiación y pertenencia, así como verificar que el diálogo es el mejor instrumento dada la coyuntura. También puede servir para crear las expectativas apropiadas con respecto a lo que puede lograrse con el diálogo. Por último, permitirá garantizar que el diálogo no se convierta en un fin en sí mismo, sino que sea un medio para lograr ciertos objetivos (IDEA Internacional, 2007: 80, Definición de objetivos).

En realidad, no siempre resulta fácil identificar estos objetivos y puntos más generales de la agenda, y mucho menos ponerse de acuerdo al respecto. Diferentes actores pueden tener nociones diferentes sobre lo que debe o no debe incluirse en el diálogo. En estos aspectos, el facilitador debe gestionar las expectativas de los partidos mediante una discusión

basada en los principales objetivos del diálogo (p. ej., construcción de la confianza o reformas), e idealmente hacerlo en la etapa inicial del diálogo.

Por otro lado, debe tener presentes cuatro asuntos importantes al definir la agenda más general para el diálogo interpartidario: las necesidades e incentivos de partidos divergentes, las diferencias en el poder que los distintos partidos tienen de influir en otros partidos, las divergencias en las agendas políticas y el potencial para introducir cambios en los objetivos del propio diálogo.

Box 5.1

Burundi: confirmación de las verdaderas posibilidades del diálogo

“Dentro de un enfoque cuyo motor sea la demanda, las solicitudes de ayuda pueden provenir de igual modo de la oposición o del partido gobernante. Los partidos escogen y deciden los tópicos por sí mismos, siempre que sea dentro de las disposiciones del NIMD. El uso de un enfoque centrado en la demanda no siempre funcionó en Burundi, como vimos cuando llegó el momento de sugerir tópicos para el diálogo. Se pidió a los partidos que hicieran una lista de sus necesidades y tópicos para discusión con los otros partidos, pero en esta lista no se reflejaron las verdaderas posibilidades para entablar un diálogo: no se describían algunas de las tensiones y tópicos reales que estaban bajo la mesa. Por ejemplo, algunos partidos políticos dijeron que querían trabajar en la ley electoral, pero visto en retrospectiva resulta claro que esto no era posible y que más bien formaba parte de su estrategia política”.

Eugene van Kemenade

Facilitador del NIMD, Burundi

5.1 Consulta para definir los objetivos y la agenda

Someter a consulta la definición de los objetivos y la agenda puede constituir una herramienta poderosa para facilitar la construcción del consenso, pues crea transparencia, ayuda a discernir entre los temas políticos, los técnicos y los personales, y permite gestionar las expectativas y mantener el diálogo enfocado.

Identificar los objetivos del diálogo y la agenda general a través de la consulta inclusiva, a un ritmo que todos los partidos perciban como adecuado, también es importante para garantizar el sentido de apropiación y pertenencia de los temas discutidos por parte de los partidos. Además, si se inicia a tiempo, ofrece a los partidos una oportunidad para hacer consultas a lo interno, preparar sus aportes y proponer tópicos de interés especial.

Como facilitador, hay varias maneras de poner en marcha este ejercicio para definir los objetivos y organizar la agenda a través de la consulta. Una opción es consultar a todos los partidos en sesiones bilaterales, mientras que una segunda opción es hacerlo mediante un ejercicio verdaderamente conjunto en el que los tópicos surjan del propio diálogo. Una tercera opción es combinar estos dos métodos de manera que el facilitador identifique los objetivos y la agenda general mediante consultas con cada partido, pero donde los partidos tengan la oportunidad y la libertad para llegar a acuerdos conjuntos con miras a revisar la agenda en cualquier momento.

Aunque el facilitador debe responder a las necesidades de los partidos de la mejor manera posible, es necesario que esté consciente de que usar un enfoque centrado estrictamente en la demanda no siempre funciona, ya que puede ignorar algunas de las tensiones y asuntos reales que estén bajo la mesa

y como resultado, no siempre reflejar las verdaderas posibilidades de diálogo. De este modo, el facilitador hace mejor en sopesar las necesidades expresadas por los partidos y los temas que surjan de un análisis compartido de los problemas que estén perturbando el panorama partidario.

A menudo, el proceso de someter a consulta los objetivos y la agenda para su definición es un ejercicio de construcción de consensos (ver también el Capítulo 11 sobre la construcción de consensos).

5.2 Balance entre los incentivos y las necesidades de los partidos

Si bien muchas veces el diálogo puede terminar con una situación en la que todas las partes salgan beneficiadas, en un inicio los partidos no siempre pensarán de esa manera. Es probable que una de las primeras preguntas que se hagan los partidos sea de qué manera el diálogo les permitirá o no mejorar, por lo que es necesario que perciban la cooperación como algo que les ayudará a lograr sus propios objetivos. En general, podría decirse que estos esperan obtener algo del diálogo, lo cual incluso los llevará a aceptar que sus oponentes obtengan sus propios beneficios.

Cada partido tendrá sus propias posiciones, intereses y necesidades formales e informales. Hacer un mapeo de lo que está en juego y de lo que puede obtenerse mediante el diálogo —visto a través de los ojos de un partido político— puede contribuir a identificar las necesidades e incentivos que los partidos tendrán para participar. Estos incentivos pueden considerarse como las fuerzas motoras del comportamiento del poder político y los principales factores que motivarán a los partidos a lograr un objetivo particular de manera conjunta.

En la práctica, los incentivos pueden ser tanto negativos (p. ej., un partido que participa en un diálogo por temor a que otros partidos puedan conspirar en su contra) como positivos (p. ej., otro que desee recibir crédito por las propuestas de reforma que se generen a través del diálogo). Asimismo, los incentivos pueden ser de carácter externo (p. ej., la presión de donantes internacionales) o interno (p. ej., la presión de los miembros del partido). Por último, es posible que los incentivos existan de antemano (p. ej., que sean inherentes a la estrategia de un partido) o que sean creados especialmente para el momento (p. ej., mediante programas de apoyo para el desarrollo de capacidades).

Aunque participar en un proceso debe resultar atractivo para todos, las razones por las cuales este sería atractivo dependen del partido. Por ejemplo, cuando el partido gobernante es grande, este puede ser más susceptible a la presión internacional, mientras que los partidos pequeños de oposición pueden tener más facilidad para acceder a información y formas alternativas de influir en el partido gobernante. Debido a que las posiciones, intereses y necesidades de los partidos cambian a través del tiempo, es necesario reevaluarlas continuamente y que el facilitador se mantenga al tanto de estos cambios de posición y evalúe su impacto en el proceso de diálogo en general.

5.3 Diferencias en el poder de influencia

Al valorar si un problema puede abordarse mejor mediante un diálogo interpartidario o de alguna otra forma, quizás resulte provechoso para los partidos considerar su poder de influencia de forma individual, en comparación con la capacidad de influencia que tengan como grupo. Ver las diferencias en este sentido puede conducir a apreciar más los beneficios de unir fuerzas, así como las formas de abordar y contribuir a la resolución del problema en un contexto interpartidario.

Es posible que algunos problemas estén fuera del alcance de influencia directa de los partidos políticos (p. ej., cambios en las obligaciones legales internacionales), mientras que otros problemas podrán resolverse entre los propios partidos (p. ej., restaurando la confianza mutua, o diseñando un código de conducta para los partidos). En estos casos, es posible que los partidos se necesiten mutuamente con el fin de producir el cambio, abordar temas mediante el diálogo y avanzar de forma conjunta. Otras inquietudes podrían ser mejor abordadas al interior de cada partido (p. ej., promoviendo la democracia interna).

El contexto político en el cual tiene lugar el diálogo es crucial para evaluar el poder de influencia de los partidos. Por ejemplo, en su obra *Confronting the Weakest Link* (Cómo enfrentar el vínculo más débil), Thomas Carothers identifica los desafíos centrales para el desarrollo partidario relacionados con el poder, tanto en el contexto de regímenes autoritarios y semi-autoritarios como en democracias nacientes (Carothers 2006). Como se muestra en la Tabla 5.1, cada tipo de sistema de partidos conllevará sus propios desafíos para su desarrollo.

De forma similar, cada sistema de partidos afecta de manera diferente la dinámica entre los partidos políticos (y en consecuencia, la oportunidad para un diálogo significativo), sobre todo porque las perspectivas de los partidos sobre el diálogo interpartidario divergirán en gran medida dependiendo del sistema. Por ejemplo, establecer una plataforma de diálogo multipartidario en un país semiautoritario puede considerarse sumamente necesario desde la perspectiva de los —potenciales— partidos de oposición, pero es probable que no sea muy apreciado por el partido en el poder e incluso podría considerarse como algo que socava la autoridad del Estado.

Tabla 5.1

Desafíos medulares relacionados con el poder y asociados al desarrollo de partidos fuera de las democracias consolidadas

Tipo de sistema de partidos	Desafío medular
Regímenes autoritarios o semiautoritarios	
Sistemas unipartidarios	Crear espacio político, legalizar a los partidos de oposición
Sistemas de partidos debilitados	Empoderar a los partidos en general
Sistemas malignos de partidos dominantes	Revertir la fusión Estado-partidos y someter a control el poder del partido gobernante
Democracias nacientes	
Sistemas benignos de partido dominante	Prevenir la fusión Estado-partidos
Sistemas inestables de poder distribuido	Facilitar el arraigo de los partidos
Sistemas estables de poder distribuido	Estimular la renovación de los partidos

Fuente: Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* [Cómo enfrentar el vínculo más débil: Ayuda a partidos políticos en las democracias nacientes] (Washington, D.C.: Carnegie Foundation for International Peace, 2006), figura 3.1, “The Central Power Related Challenges of Party Development outside the Established Democracies”.

A la vez, pareciera que en la actualidad no se dispone de suficientes investigaciones que indiquen con claridad la relación entre cada sistema de partidos y las posibilidades de éxito del diálogo interpartidario. Es probable que esto se deba a que intervienen en ello demasiados factores; por ejemplo, en general se considera que un sistema de partido dominante no crea un ambiente que facilite el diálogo entre partidos políticos; sin embargo, precisamente por esta situación los mecanismos de diálogo interpartidario suelen ser esenciales y por esa razón se establecen.

Recuadro 5.2

El diálogo en contextos de un partido dominante

La disposición de los partidos a participar en un proceso de diálogo a menudo se relaciona con el sistema político o el equilibrio de poderes existente. Un caso específico de esto se da cuando existe un partido dominante. En contextos en los que un partido cuenta con una mayoría absoluta en el parlamento o tiene el dominio de las instituciones gubernamentales, suele ser más necesario el diálogo entre el partido gobernante y los de oposición.

En situaciones en las que existe un partido dominante, el diálogo entre el partido en el poder y la oposición puede resultar más difícil, sobre todo porque en estos sistemas el partido gobernante con frecuencia puede tomar decisiones sin el consentimiento de la oposición. Por el contrario, dado que en un sistema con un partido dominante las agrupaciones pequeñas o de oposición sin representación parlamentaria rara vez necesitan interactuar con el partido en el poder en un contexto institucionalizado, estos suelen tener la costumbre de antagonizar con quienes están en el poder.

Este tipo de desequilibrio de poder hace menos probable que se produzca el diálogo interpartidario tanto dentro como fuera del ámbito legislativo. En general, ambas partes tienen razones de peso para resistirse al diálogo, pudiendo recurrir a diferentes argumentos ante el público para oponerse al mismo.

En el caso del partido en el poder, podría ocurrir que esté cómodo en el poder y que no considere necesario escuchar a la oposición. Por su parte, la oposición puede temer ser cooptada por el partido gobernante y que su imagen pública de que no está dispuesta a transigir se vea debilitada, o bien que exista un cansancio ante los intentos de procurar un consenso cuando la posición mayoritaria del partido en el poder no cambia.

Por consiguiente, lograr que el partido en el poder y los de la oposición participen en un diálogo de tal manera que se genere una dinámica diferente de las relaciones de poder podría requerir esfuerzos adicionales de persuasión y mediación de parte del facilitador. Es importante que este entienda las perspectivas de ambos lados y que demuestre de qué manera puede en verdad beneficiarlos el diálogo a pesar de sus reclamos y desconfianza mutua, aunque en ocasiones desde una perspectiva egoísta.

Así, por ejemplo, desde el punto de vista del partido dominante, el diálogo interpartidario podría ser utilizado para mostrar tanto a los medios de comunicación como a la opinión pública que el partido en el poder está dispuesto a consultar y tenderle la mano a la oposición, lo cual le permitiría lograr una mayor legitimidad a los ojos de la comunidad internacional, o bien simplemente para conocer más sobre las posiciones de la oposición.

Por su parte, los partidos opositores podrían sentir que pueden aprovechar el diálogo interpartidario para formular y presentar propuestas relevantes y que dicho diálogo brinde una oportunidad para que sus opiniones sean escuchadas y posicionarse mejor en la escena política, ya sea para tener una mejor idea de las propuestas que esté preparando el partido gobernante o para influir en la toma de decisiones.

5.4 Agendas políticas divergentes

En un escenario ideal de diálogo, como cuando los partidos están de acuerdo en abordar determinados vacíos en el sistema democrático de un país, todos ellos comparten la idea de los objetivos que desean alcanzar mediante el diálogo. No obstante, este no es automáticamente el caso. Un dilema potencial surge cuando las agendas políticas de uno o más partidos no pueden alinearse de tal manera que todos puedan convenir en un objetivo común para el diálogo. Otro dilema se presenta cuando un proveedor de asistencia no está dispuesto a respaldar a los partidos para que aborden un problema con base en el conocimiento especializado o el mandato de dicha organización (por ej., cuando las negociaciones de paz son la prioridad, pero el proveedor de asistencia no tiene suficiente experiencia en esta área para brindar apoyo a los partidos).

Cuando las agendas son divergentes, los partidos y el facilitador tienen diferentes opciones, como se sugiere a continuación:

- trabajar en una estrategia de más largo plazo para armonizar a todos los partidos;

- colaborar con otras plataformas de diálogo;
- emprenderlo con una gama más reducida de partidos, a fin de alcanzar un objetivo que los partidos excluidos puedan ser persuadidos a aceptar;
- no abordar los temas más polémicos con el fin de evitar posibles bloqueos al inicio;
- iniciar el diálogo con temas en los cuales sea fácil alcanzar consensos; fomentar una actitud positiva entre los participantes y demostrar que es posible lograr resultados; o
- esperar un mejor momento.

Otra posibilidad consiste en ajustar la agenda de la plataforma de diálogo a las áreas en las cuales existe considerable presión para poner en marcha reformas dentro de la sociedad, por ejemplo, sobre tópicos relacionados con una mayor descentralización o el mejor desempeño de los partidos políticos. Este método fomentará la rendición de cuentas a escala local, más que a nivel externo.

“El principal objetivo debe ser ver más allá de la conjunción política del momento”.

Ernesto Aranibar

Coordinador del Programa, Ágora Democrática (IDEA–NIMD), Ecuador

5.5 Objetivos de largo y corto plazo

Muchos facilitadores saben por experiencia que el objetivo de un diálogo puede cambiar en el camino, por ejemplo, cuando cambia el panorama político. Por consiguiente, la mayoría de las veces el objetivo del diálogo y la organización de la agenda, al igual que llevar a cabo un análisis de la economía política, es un proceso permanente. Para más información ver el Capítulo 3 sobre la evaluación del ambiente político.

Los facilitadores de diálogos que han logrado que los partidos participen durante un periodo prolongado también han notado que cuando se trata de alcanzar objetivos de largo plazo, el sentimiento de logro puede verse reforzado por el cumplimiento exitoso de objetivos de corto o mediano plazo. Por ejemplo, si el objetivo de largo plazo es construir mejores relaciones entre los partidos, un objetivo de corto plazo puede ser lograr que los partidos se acerquen. De manera alternativa, si el objetivo de largo plazo es crear un terreno de juego político más nivelado, un objetivo de corto plazo podría ser lograr que se llegue a un acuerdo sobre los obstáculos que se interponen a esta medida de reforma.

Los objetivos también deben ser realistas. Una vez que los partidos llegan a un consenso sobre los mismos, también deben discutir de qué forma pueden monitorear su puesta en marcha de forma conjunta. Una manera de lograrlo es siendo específicos sobre los objetivos de corto y largo plazo, además de utilizar indicadores para medir los resultados y el avance a través del tiempo (p. ej., indicando el punto en el que el público más amplio o los legisladores llegan a un consenso, formulan una propuesta conjunta o aprueban una medida); lograr el compromiso para un diálogo interpartidario prolongado con el fin de fiscalizar el proceso de implementación es otra.

Recuadro 5.3

Ghana: cambio de los objetivos con el tiempo

“Al igual que los sistemas políticos y las relaciones de poder interpartidarias, los procesos de diálogo y los objetivos a los que sirven pueden cambiar con el tiempo. La experiencia de Ghana al respecto es interesante. En este país, el diálogo inició con el fin de lograr un acercamiento entre los partidos políticos y de trabajar conjuntamente para mejorar el sistema democrático y político del país. Esta plataforma ha logrado establecer nuevos objetivos por sí misma y cambiar con el tiempo. En la actualidad está evolucionando gradualmente al pasar de un foro cuya prioridad eran las reformas democráticas, para convertirse a un foro en el cual se analizan temas más socioeconómicos, con el propósito de lograr que la democracia de Ghana produzca resultados para sus ciudadanos. Esto nunca fue difundido ni previsto al inicio del diálogo y apunta hacia el fortalecimiento de un proceso del cual los partidos verdaderamente se han apropiado”.

Jean Mensa

Director Ejecutivo, Instituto de Asuntos Económicos /
Programa de Partidos Políticos de Ghana, Ghana

Recomendaciones

- Identifique el objetivo y la agenda general del diálogo a través de la consulta.
- Haga un mapeo de las necesidades e incentivos de los distintos partidos para unirse al diálogo.
- Explore formas de alinear las agendas divergentes con un objetivo común del diálogo.
- Establezca la diferencia entre objetivos de corto y largo plazo y desarrolle indicadores prácticos para medir los resultados.
- Defina y ajuste el objetivo y la agenda del diálogo durante todo el proceso.

Hallazgos

- Los objetivos y la agenda de diálogo por lo general surgen de problemas que enfrentan los partidos de todo el espectro político.
- La determinación de los objetivos y de la agenda es un ejercicio conjunto que sirve para crear un mandato para el proceso de diálogo.
- Dar prioridad a los incentivos positivos permite que el diálogo resulte atractivo para todos.
- Es necesario que los objetivos sean realistas y medibles durante periodos de tiempo cortos o largos.

Capítulo 6: Apoyo a la reforma política y al desarrollo nacional

Los procesos de diálogo interpartidario pueden apoyar una amplia variedad de objetivos, dependiendo del contexto político, social y económico de un país, y de los tipos de temas con los que se debaten los partidos políticos.

La dinámica del diálogo tiene un papel crucial en cualquier transición democrática, en términos de apoyar los procesos electorales y políticos inclusivos y generar voluntad política de base amplia para la reforma y el desarrollo nacional. Las plataformas del diálogo interpartidario pueden ayudar a construir la confianza entre adversarios políticos, al ofrecer el espacio para que los partidos exploren inquietudes comunes y encontrar formas de resolver los desafíos nacionales en beneficio del interés superior de la sociedad en general. Los resultados finales del diálogo pueden incluir mejores relaciones interpartidarias o el consenso político alrededor de una reforma o agenda política conjuntas.

Las reformas constitucionales y del sistema electoral y político (p. ej., mediante el fortalecimiento de la calidad de la legislación electoral y partidaria), así como el desarrollo de planes de largo plazo que cuenten con un amplio respaldo político y de la sociedad, pueden formar parte de la agenda de diálogo interpartidario. Si bien el facilitador no necesariamente tiene que ser experto en alguno de estos campos, es crucial que tenga una comprensión debidamente fundamentada de los principales tópicos a discutir con el fin de brindar acompañamiento exitoso a los partidos en el diálogo.

En este capítulo se resumen algunas áreas específicas en las cuales el diálogo interpartidario puede conducir a resultados concretos y contribuir a los procesos de reforma. Estas representan áreas en las cuales las plataformas de diálogo pueden ayudar a los partidos a identificar y expresar el interés colectivo

o en donde pueden desempeñar un papel de “sindicato” para los partidos políticos.

Recuadro 6.1

El diálogo entre partidos políticos en tiempos de paz

“Los objetivos de estos diálogos por lo general tienen un doble propósito. Los procesos de diálogo se crean para que funcionen como un espacio protegido y separado de la esfera política convencional, en donde los partidos pueden comunicarse entre sí, llegar a conocerse mejor a nivel personal, superar conflictos y construir una base de cooperación. Los patrocinadores del diálogo interpartidario a menudo esperan que los partidos utilicen el proceso de diálogo para trabajar en medidas de reforma política como reformas electorales, temas relacionados con el financiamiento de partidos u otros elementos de las reglas del juego político”.

Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies (Cómo enfrentar el vínculo más débil: Ayuda a los partidos políticos en las democracias nacientes)* (Washington, D.C.: Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 2006), p. 203

6.1 Creación de un nivel mínimo de confianza interpartidaria

En muchos países, el diálogo interpartidario sirve primordialmente como un mecanismo para fortalecer la cooperación y la confianza entre agrupaciones políticas rivales. Esto es importante, al igual que la existencia de un nivel —mínimo— de confianza es una condición para que se dé un diálogo significativo sobre temas de importancia nacional. Con frecuencia también funciona al revés: la necesidad de resolver temas de importancia nacional, como la introducción de reformas al sistema político, se convierte en una razón legítima para que los partidos se unan y desarrollen la confianza mutua necesaria.

El desarrollo de la confianza y los procesos de reforma son permanentes e interactivos, y constituyen una relación dialéctica que permite que cuando uno da un paso hacia adelante el otro también avance, y viceversa. Es necesario que exista un nivel mínimo de confianza o una “disposición básica de sentarse a la mesa” a lo largo de todas las etapas del proceso de diálogo. A través de reuniones regulares, los partidos pueden incrementar los niveles de confianza de manera gradual. Este es el primer paso hacia una cultura política más tolerante y conciliatoria (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, 2012).

Un creciente nivel de confianza mutua entre las personas y los partidos permite consolidar y fortalecer la democracia multipartidaria, sobre todo porque ayuda a reducir las tensiones políticas. Como tal, puede actuar como un mecanismo para la *prevención de conflictos* (p. ej., al promover la adopción de un código de conducta para los partidos políticos en lugar del recurso a la violencia). De igual forma, el diálogo interpartidario puede utilizarse como un mecanismo para la *resolución de conflictos* con el fin de resolver tensiones o disputas (p. ej., posibles repercusiones electorales) de manera informal y sin recurrir a la confrontación.

Además, en vista de sus cualidades para fomentar la confianza, el diálogo interpartidario puede aportar en procesos para la construcción de la paz, en especial en sociedades que salen de un conflicto. También resulta complementario con iniciativas dirigidas a sanar las heridas y esfuerzos nacionales de reconciliación.

Para más información sobre cómo fomentar la confianza, ver Capítulo 10.

Recuadro 6.2

Diálogo en situaciones posteriores a los conflictos

Después de años de conflictos prolongados en el interior de los estados, dentro de una sociedad prevalecen la desconfianza, el resentimiento y el odio entre los adversarios políticos. Cuando se erosiona la confianza y ya no existe una disposición de compartir diferentes visiones o de buscar el consenso y entendimiento mutuos, ningún sistema multipartidario puede funcionar de manera efectiva. La estabilidad y efectividad de un sistema de partidos políticos no están determinadas únicamente por su marco legal, los mecanismos de pesos y contrapesos dentro del sistema y la organización de los partidos y las prácticas democráticas generales. En un grado considerable, la estabilidad y la efectividad dependen de la existencia de mecanismos para que los partidos se involucren en el diálogo y la cooperación interpartidaria.

Las pugnas importantes sobre el futuro de un país no se disipan después de que se firma un tratado de paz. Con suma frecuencia, la comunidad internacional asume que un país que sale de un conflicto se dirigirá con rapidez hacia un *status quo* después de las primeras elecciones organizadas de manera precipitada, pero es muy difícil que esto ocurra. La paz a menudo es frágil y quizás las armas fueron silenciadas, pero por lo general los orígenes del conflicto persisten. Por lo tanto, para lograr una paz sostenible es esencial que los partidos mantengan un diálogo abierto, incluso después de los primeros comicios. En particular en lo que respecta al fortalecimiento del sistema democrático y el desarrollo de una visión compartida de largo plazo para la reestructuración de la sociedad después de un conflicto, los partidos se beneficiarán de un diálogo que al menos en parte tenga lugar fuera de la atención directa de los medios de comunicación, en un ambiente neutral y no competitivo.

La facilitación del diálogo multipartidario no solo sirve para prevenir una recaída en el conflicto; también es requisito para

una mejor rendición de cuentas, en especial en países en los que un partido tiene el control del poder. El fortalecimiento de un diálogo multipartidario inclusivo ayudará a los partidos a superar la desconfianza mutua, la cual con frecuencia obstruye el diálogo pragmático sobre temas políticos. Mantener un diálogo regular y pacífico mejora la oportunidad de que los esfuerzos de reconstrucción y las reformas políticas, económicas y sociales necesarias se den de forma pacífica.

Emprender este tipo de diálogo requiere un enfoque discreto y no demasiado ambicioso que esté hecho a la medida de la naturaleza específica de relaciones políticas frágiles y polarizadas.

Fuente: Tomado de ten Hoove, Lotte y Scholtbach, Álvaro Pinto, *Democracy and Political Party Assistance in Post-Conflict Societies* [Democracia y ayuda a los partidos políticos en sociedades de posconflicto] (La Haya: NIMD, agosto de 2008), pp. 16, 17

6.2. Respuesta a cambios en el ambiente externo

En el momento en que se presente un nivel mínimo de confianza mutua, el diálogo puede ayudar a que los partidos se organicen en torno a una agenda compartida, además de crear espacios para el diálogo entre el partido en el poder y los de oposición (con frecuencia por primera vez) sobre temas políticos álgidos y otros relacionados con reformas (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, 2012). Es usual que esto cambie la prioridad de la interacción hacia un diálogo significativo y demanda que los partidos discutan, deliberen o construyan consenso alrededor de temas que en el largo plazo son de interés colectivo, tanto para los partidos como para el país.

Quizás los partidos deseen investigar en detalle de manera conjunta los cambios en el ambiente externo y responder a hechos o acontecimientos políticos significativos dentro y fuera de la sociedad, en especial cuando se trata de cambios que tienen un impacto y afectan a todos los partidos. Hechos internacionales como la globalización, el ambientalismo, la igualdad de género y la migración pueden ejercer presión sobre los partidos para que adapten sus estructuras y políticas a las nuevas circunstancias con el fin de continuar siendo exitosos en términos electorales (Dalton, Farrell y McAllister, 2011: 224–5). Lo mismo ocurre con hechos en la esfera local. Por ejemplo, cuando los partidos enfrentan cambios no anticipados o amenazas a su posición (p. ej., una mayor apatía hacia la política o insatisfacción de los votantes expresada por medio de Internet y de las redes sociales, o bien una reducción en las filas partidarias a expensas de un sistema com-

petitivo de partidos), estas amenazas y las formas de mitigarlas pueden discutirse en un contexto de diálogo (Dalton, Farrell y McAllister, 2011: 224–5).

Recuadro 6.3

Mali: en defensa de la democracia

El NIMD trabaja con los partidos políticos de Mali mediante una plataforma de diálogo interpartidario, promoviendo la cooperación y apoyando activamente el proceso nacional de democratización. En marzo de 2012 el Centro para el Diálogo Interpartidario y la Democracia de Mali (Centre Malien pour le Dialogue Interparti et la Démocratie au Mali, CM-DID) emitió un comunicado de prensa en nombre de todos los partidos expresando su preocupación por los hechos del 22 de marzo de 2012, los cuales condujeron a la suspensión de la constitución y la disolución de las instituciones políticas en ese país africano. En el comunicado conjunto, los partidos acordaron públicamente:

- organizar discusiones entre las fuerzas de la nación;
- desarrollar la capacidad del ejército para su “operativización”;
- organizar giras a campos de refugiados para brindar apoyo a poblaciones desplazadas; y
- llevar a cabo elecciones transparentes y creíbles.

Luego de este comunicado, los movimientos políticos del CM-DID también acordaron proponer un plan de acción para llevar a la práctica estas soluciones (Comunicado sobre el golpe de Estado ocurrido en Mali, 31 de marzo de 2012).

Los partidos políticos cuentan con una variedad de mecanismos para adaptarse a circunstancias cambiantes en el ambiente, desde arreglos institucionales hasta cambios en la formulación de políticas (Dalton, Farrell y McAllister, 2011: 229). El diálogo interpartidario es una forma de apoyar a los partidos en su adaptación como instituciones, así como para determinar su agenda —ya sea conjunta o individual— y puede combinarse con programas para el desarrollo de capacidades y de asistencia técnica. De este modo, se pueden discutir temas técnicos que afectan las estructuras internas o el funcionamiento de todos los partidos y ofrecer acceso equitativo al conocimiento especializado relevante (p. ej., sobre formas de cumplir con la rendición de cuentas en materia financiera o con los requisitos de género).

El diálogo puede ayudar a entender mejor los desafíos que enfrentan los partidos políticos como insti-

tuciones, y las formas de mejorar el contexto social y político dentro del cual funcionan. El intercambio de información y la discusión de estrategias para acometer algunos de los problemas que enfrentan puede ayudar a los partidos a prepararse y posicionarse mejor, en línea con un nuevo orden político. Así, la plataforma de diálogo ofrece un espacio para explorar y planear las estrategias con base en objetivos que beneficiarán a todos los partidos y hacer un trabajo de cabildeo para su cumplimiento. Este intercambio también permite que los partidos participen de manera más efectiva con actores distintos a los partidos, entre ellos comisiones de reforma, institutos de investigación y grupos de académicos y de la sociedad.

6.3 Desarrollo de una agenda de reforma política

Los partidos pueden usar el diálogo interpartidario para entender mejor hasta qué punto sería conveniente construir un consenso o tomar acciones conjuntas, con el fin de impulsar ciertas medidas para mejorar el ambiente político y social.

Cuando el consenso es el resultado final que se busca, las propuestas deben reflejar la opinión de todos los partidos políticos. De esta forma, todos los partidos se apropian de las iniciativas importantes nacionales de reforma y por lo tanto, es menos probable que deban volver a analizarlas y hacerles cambios fundamentales luego de una elección o un cambio de poder. Ello no quiere decir que estos resultados finales no deban ser cuestionados, debatidos y aprobados por la sociedad en general (ya que su legitimidad democrática es crucial), sino más bien que un nivel mínimo de consenso entre los partidos puede contribuir de manera positiva a lograr consistencia y predictibilidad política. En términos prácticos, los partidos políticos pueden usar el diálogo en aras de desarrollar una agenda conjunta para la reforma política.

Recuadro 6.4

Documento de Estrategia para la Consolidación Democrática en Ghana (DCSP)

En el 2006 el Instituto de Asuntos Económicos (Institute of Economic Affairs, IEA) y el Programa de Partidos Políticos de Ghana (Ghana Political Parties Programme, GPPP), una plataforma de diálogo interpartidario que incluía representantes de los cuatro partidos políticos con representación

parlamentaria, emprendieron un estudio base sobre los distintos poderes del Gobierno y las instituciones democráticas del país. Su objetivo era evaluar el estado de la democracia en Ghana desde que entró en vigencia la constitución de 1992.

Los partidos nombraron a un equipo representativo de consultores quienes hablaron con todos los interesados importantes, desde miembros de partidos, del parlamento, de asociaciones judiciales y de la sociedad civil, hasta grupos de base que incluían organizaciones de mujeres y jóvenes, jerarcas y líderes religiosos, con el fin de recoger sus perspectivas sobre el funcionamiento de la democracia en ese país. Con base en lo que encontraron, los partidos prepararon el Documento de Estrategia para la Consolidación Democrática en Ghana (Democratic Consolidation Strategy Paper, DCSP), un análisis conjunto sobre el sistema democrático del país en el que se proponían una serie de reformas prácticas (Mensa 2009). Por ejemplo, los partidos políticos acordaron que con miras a avanzar como nación era necesario revisar la constitución de 1992. En vísperas de las elecciones de diciembre de 2008, todos los partidos adoptaron esta propuesta en sus manifiestos y en el 2010 se estableció una comisión de revisión de la constitución (CRC) cuyo fin era hacer una consulta para revisar el funcionamiento de la Carta Magna.

Los partidos también adoptaron otras propuestas del DCSP y elaboraron proyectos de ley sobre el financiamiento de partidos políticos, la revisión de la propia ley de partidos y el proceso de transición presidencial. Todos los partidos se comprometieron en sus manifiestos a aprobar estos proyectos de ley (Mensa, 2009). El 16 de marzo de 2012, el Parlamento de Ghana aprobó de manera unánime el Proyecto de Ley de Transición Presidencial. En esencia, la legislación ofrece un marco para la transferencia del poder político de un presidente electo democráticamente a otro, e introduce un marco regulatorio multipartidario de normas fundamentales y reglamentos que regirá las futuras transiciones (p. ej., detallando con claridad los plazos que tienen los ministros de Estado para desocupar sus cargos públicos). Una vez que el proyecto de ley fue adoptado, el IEA y los distintos partidos continuaron monitoreando el proceso, trabajando con todos los actores relevantes con el fin de garantizar que las estructuras institucionales estuvieran establecidas y en funcionamiento antes de las elecciones de 2012 (Ofori-Mensah, 2012).

En esta sección se describen algunos de los temas relacionados con reformas políticas que suelen formar parte de la agenda de un partido político, dando prioridad a la legislación que crea las constituciones nacionales, la legislación de partidos políticos y los sistemas electorales.

La constitución nacional

Suelen conocerse como las leyes supremas de un país. Una constitución provee mucho más que un marco jurídico de carácter general para la sociedad. Regula el poder político y afecta de manera notable las relaciones entre la sociedad y el Estado. La reforma constitucional es un instrumento importante para la consolidación democrática.

Los procesos constitucionales suelen desempeñar un papel fundamental para poner fin a un conflicto, renovar la confianza ciudadana en el Gobierno, definir los intereses y la identidad nacional fundamentales, además de establecer las leyes y normas fundamentales garantizando la igualdad y la inclusividad, así como los derechos humanos. La constitución de un país es un instrumento para cohesionarlo y mantenerlo cohesionado y en el caso de que haya que elaborarla o revisarla, los partidos políticos tienen un papel de especial relevancia en la negociación de sus normas, los tiempos, el proceso y el contenido del debate constitucional.

Asimismo, la constitución tiene un impacto fundamental en la gobernabilidad y el sistema político de un país, y por consiguiente, sobre la posición, el papel y las estructuras organizativas de los partidos políticos. Por ejemplo, la escogencia entre un sistema parlamentario, presidencialista o semipresidencialista incide de manera importante en la posibilidad de un partido de ganar y llegar a ejercer el poder. La decisión de introducir un sistema de gobierno más descentralizado podría requerir que los partidos tengan más presencia en el terreno, mientras que una norma que requiera la inclusión de cuotas de género o de minorías posiblemente obligará a los partidos a revisar su participación política y políticas internas de selección.

Como instituciones intermediarias entre el Estado y la ciudadanía, los partidos tienen un papel crucial en la elaboración y revisión de la constitución. Desempeñan un papel prominente a lo largo de todo el proceso de reforma constitucional, desde la etapa preparatoria hasta la de puesta en marcha. Es importante reconocer que los partidos pueden contribuir potencialmente en tres maneras diferentes: como partidos individuales, como integrantes de plataformas de diálogo interpartidario y como partidos políticos que se relacionan con otros actores (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria o NIMD, Centro de Estudios Africanos e IDEA Internacional, 2012: 14).

El diálogo entre partidos políticos puede usarse para apoyar el proceso de elaboración del texto constitucional de una nación y puede ayudar a identificar las áreas de acuerdo o controversia. Algunos ejemplos de países en los cuales dicho diálogo se ha usado con el fin de construir consensos para una reforma constitucional son Kenia, Zimbabue, Nepal, Ecuador y Bolivia (para más información, ver Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, [NIMD], el Centro de Estudios Africanos e IDEA Internacional, 2012).

Legislación de partidos políticos

En general, la legislación de los partidos políticos se formula a partir del marco jurídico de un país. Mientras que la constitución refleja el “alma de una nación”, sus leyes subsidiarias expresan con claridad las características más detalladas del sistema político vigente. Entre las leyes y reglamentos que tienen que ver con los partidos y los candidatos como actores clave en un sistema político cabe mencionar las leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos, la legislación electoral y los proyectos de ley de transición presidencial.

La ley de partidos es un instrumento crucial para fortalecer el funcionamiento de una democracia multipartidaria y para nivelar las condiciones del campo de juego. Por lo general, esta ley regula la creación, inscripción, organización, actividades y disolución de los partidos políticos, además de garantizar que estos puedan desempeñar sus principales funciones en la sociedad. No solo definen las características clave de un sistema de partidos sino que también determinan las reglas del juego. Pueden incluir determinadas prohibiciones (p. ej., prohibir la corrupción política o los discursos que incitan al odio) y principios rectores (p. ej., el uso de medios y métodos democráticos para alcanzar los objetivos políticos), algunas veces complementadas con un código de conducta. La legislación de partidos políticos también desempeña un papel importante al garantizar una mayor inclusividad en la política.

Además de esto, el marco legislativo tiene un impacto significativo en términos de definir si los partidos políticos y los candidatos pueden acceder al financiamiento público y privado, y cómo hacerlo.⁹ El dinero juega un papel importante en la dinámica política en la mayoría de los países. Por ejemplo, la manera en que los partidos y los candidatos recaudan fondos y

los gastan puede ser más importante en lo que respecta a la justicia de un proceso electoral que cualquier otra cosa que ocurra el día de las elecciones. A menudo los partidos ven el financiamiento político como un tema crucial pero delicado. El diálogo interpartidario puede servir para discutir los aspectos positivos y los negativos del financiamiento político en un ambiente seguro. En países donde la legislación de partidos es deficiente o de baja calidad, el facilitador puede ayudarlos a formular o mejorar estas leyes. Al igual que ocurre en muchas áreas, la aprobación de una ley no conduce a su cumplimiento de manera automática. En casos en los que a primera vista pareciera que los partidos funcionan de acuerdo a reglas formales, es posible que debajo de la superficie prevalezcan prácticas basadas en la tradición, las relaciones personales o los vínculos étnicos. Si bien estas prácticas pueden ser positivas algunas veces, también pueden obstaculizar el desarrollo político de un país. El facilitador debe garantizar que esta dimensión informal no se omita en un diálogo sobre la legislación de partidos políticos.

El sistema electoral

El sistema electoral tiene un profundo efecto sobre la vida política de un país, conforme los intereses políticos se solidifican alrededor de los incentivos que estos presentan y responden a estos.¹⁰ El tipo de sistema electoral determina efectivamente quién resulta elegido y cuál partido accede al poder. Por ejemplo, es frecuente que los sistemas de mayoría simple produzcan gobiernos unipartidarios y una oposición coherente, mientras que los de representación proporcional fomentan la formación de varios partidos que por lo general, reflejan las diferencias políticas e ideológicas al interior de la sociedad.¹¹

A pesar de que la mayoría de democracias nacientes o en pugna establecieron y consolidaron sus sistemas electorales durante o poco después de su rompimiento con regímenes dictatoriales durante los años ochenta y noventa, lo usual ha sido que la reforma del sistema electoral continúe siendo el tema de debate entre los partidos políticos (Carothers, 2008). En casos en que se adopta una nueva política y legislación electoral (p. ej., cuando la cantidad de distritos electorales aumenta o se permite la postulación de candidatos independientes a cargos electivos), es posible que los partidos deseen responder y proteger o mejorar sus posiciones proponiendo alternativas. En estos casos, el diálogo interpartidario puede servir de plata-

forma para el intercambio de información, para formular acciones conjuntas y para trabajar por construir un entendimiento detallado de las propuestas de unos y otros y poner sobre la mesa las distintas ideas, lo cual puede conllevar a modificaciones.

En los casos en los cuales se llega a un acuerdo, es posible continuar trabajando en estos temas conjuntamente con las autoridades relevantes, tales como el organismo electoral, lo cual da a las propuestas más fuerza y peso político. Es más probable que los resultados del diálogo sean sostenibles si el Gobierno, el partido en el poder y los de oposición, así como el organismo electoral, establecen foros de diálogo que trabajen de manera continua a lo largo de todas las etapas del ciclo electoral. Para más información ver el Capítulo 7 sobre el momento del diálogo y el ciclo electoral.

6.4 Elaboración de una agenda nacional de desarrollo

Los partidos políticos desempeñan funciones institucionales y sociales que tienen una importancia capital para la democracia representativa. Son responsables del desarrollo de políticas nacionales, la prestación de servicios y de las reformas, así como de brindar a la ciudadanía un desarrollo socialmente inclusivo y sostenible (Comisión Europea para la Democracia mediante ley 2008/2009). En sí, tienen la responsabilidad de contribuir a la elaboración de la agenda nacional de desarrollo de su país.

Cada partido debe tener su propio programa, ideología y su visión particular sobre el futuro de la sociedad, y explicar su estrategia y abordaje para cumplir con esta responsabilidad. Sin embargo, es posible que no todos los partidos hayan definido tal estrategia, por ejemplo debido a la falta de experiencia a lo interno en esta área, y cabe la posibilidad de que recurran al diálogo centrado en las políticas para ensayar y depurar sus ideas.

Asimismo, a pesar de sus diferencias inherentes, entre los partidos políticos siempre habrá algunas semejanzas básicas. Por ejemplo, pocos se pronunciarán en contra de la erradicación de la pobreza, de contar con buenos servicios de salud y educación o del adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Realizar un diálogo interpartidario alrededor de estas áreas representa, por lo tanto, una oportunidad para que los partidos definan si se pueden beneficiar

del trabajo conjunto y cómo, por ejemplo, desarrollando un acuerdo mínimo de consenso.

“El diálogo no siempre es por disputas sobre el poder, más bien debe ser en torno a encontrar un lugar en la mesa para discutir y abordar los grandes problemas nacionales, como reformas relacionadas con políticas financieras, petroleras, agrícolas o públicas. Los partidos políticos pueden desarrollar esa agenda y el facilitador puede usarse para suscitar tópicos a debatir”.

Rene Mauge

Director del Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral y el Consejo Nacional Electoral (CNE), Ecuador

Una ventaja de elaborar esta agenda es que solventará la necesidad de desarrollar un nuevo plan de largo plazo partiendo de cero cada vez que un nuevo Gobierno llegue al poder. Es necesario que las políticas gubernamentales en cualquier país tengan un cierto nivel de predictibilidad con el fin de mejorar la estabilidad financiera y económica, así como la confianza de la comunidad internacional. A un nivel más general, la ciudadanía necesita planear su vida cotidiana más allá de las siguientes elecciones.

Un diálogo interpartidario también puede estimular a los partidos para que sean proactivos al informar a los actores estratégicos nacionales sobre sus intereses (p. ej., organismos nacionales de desarrollo y planificación) o procurar alianzas con grupos influyentes en la sociedad. En algunos casos tener una visión conjunta que cuente con el apoyo de los partidos más importantes puede servir al interés nacional, al evitar la inestabilidad y fomentar la predictibilidad política.

En la práctica, existen diferentes ejemplos del compromiso de los partidos políticos a contribuir con una agenda nacional comprensiva y compartida (como ocurrió en Guatemala; ver Recuadro 6.5), o trabajar para alcanzar el consenso en agendas de políticas específicas (como ocurrió en Perú, donde se dio énfasis a la política nacional de salud; ver Recuadro 6.6).

Recuadro 6.5

Guatemala y su agenda nacional compartida

En el 2002 y 2003, veinte partidos políticos guatemaltecos se unieron para elaborar un análisis compartido de la situación

del país y una agenda política para la introducción de mejoras. La llamada Agenda Nacional Compartida fue aprobada en diciembre de 2003; desde entonces, ha constituido el principal marco de orientación para los políticos y para la formulación de políticas en el país.

Esta agenda se centra en los ámbitos político, económico y socioambiental para la adopción de reformas y el desarrollo, así como en temas relacionados con la paz, los derechos humanos y la reconciliación. Si bien la experiencia nacional en cuanto a la formulación de la agenda es considerada exitosa y fue reproducida en el ámbito local, por ejemplo, aún prevalece el desafío de traducirla de manera efectiva en legislación y en la adopción de políticas concretas.

Las discusiones de seguimiento sobre la implementación de la agenda continuaron en distintos foros, incluyendo en la plataforma institucional multipartidaria Foro de Partidos Políticos, establecida anteriormente para desarrollar la Agenda Nacional Compartida. La plataforma continúa sirviendo como un espacio alternativo de deliberación y formulación de políticas para los partidos guatemaltecos (ten Hoove y Scholtbach, 2008).

Recuadro 6.6

Perú: una agenda nacional de salud

En el 2005, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), que trabajaba en Perú, ayudó a 16 partidos políticos a alcanzar un consenso sobre las políticas nacionales de salud. Esta iniciativa fue parte de los esfuerzos de seguimiento a la investigación sobre el NDI y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (Department for International Development, DFID) sobre los partidos políticos peruanos y la promoción de la reforma a favor de los pobres. (Para profundizar en este tema ver Instituto Nacional Demócrata, NDI, y Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, DFID, 2005.) Los partidos firmaron un acuerdo público, cuyas cláusulas fueron adoptadas e implementadas por el Ministerio de Salud de Perú. Junto con el NDI, los partidos trabajaron partiendo de la postura de que, independientemente de quién ganara las elecciones, ocho temas de salud (p. ej., seguro de salud) serían abordados. En palabras de los miembros de un partido, “Llegamos a un consenso sobre estos ocho temas de salud, pero podríamos diferir en el resto”.

Conclusiones

- El diálogo interpartidario puede contribuir al desarrollo de la confianza entre adversarios políticos, lo cual es en sí mismo un cimiento para la construcción de la paz y para la reforma política.

- Además, el diálogo ofrece un espacio para que los partidos exploren temas de interés común, especialmente para construir el consenso alrededor de reformas políticas o de políticas de desarrollo nacional.
- El diálogo también puede apoyar a los partidos en sus esfuerzos por adecuarse desde el punto de vista organizativo y programático, así como trabajar en pro de una mayor inclusividad en la política.

Recomendaciones

- Determine si existe suficiente confianza interpartidaria para que se dé un diálogo significativo.
- Identifique cuáles de los cambios que ocurren en la sociedad repercuten en todos los partidos por igual.
- Explore las oportunidades para desarrollar una agenda general de reforma política.
- Identifique las áreas controversiales o con potencial para llegar a acuerdos, por ejemplo, las relacionadas con la constitución nacional, la legislación de partidos políticos o el sistema electoral.
- Analice cómo podría contribuir el diálogo a una agenda para el desarrollo nacional.
- Coordine los esfuerzos del diálogo con el trabajo de otros, por ejemplo, las comisiones para la construcción de la paz nacional, las reformas o el desarrollo.

Capítulo 7: Momento de realización del diálogo y ciclo electoral

En términos generales, se considera que el diálogo interpartidario es un proceso de largo plazo más que una actividad aislada. En ocasiones puede durar unos pocos meses o años, por ejemplo cuando se establece con el fin de generar aportes para obtener un “producto” determinado como una nueva constitución, o para hacerle frente a una crisis específica. En otros casos, el diálogo interpartidario llega a aceptarse como un mecanismo de carácter más permanente para la construcción de consensos o como parte de la arquitectura de la paz nacional.

Los objetivos de un diálogo y su duración esperada inciden en la fecha de inicio y los momentos para las distintas actividades emprendidas por los participantes. Muchos profesionales en el campo enfrentan dilemas para encontrar el momento adecuado. Si bien no es fácil resolver estos dilemas, deben tomarse en cuenta algunas consideraciones generales.

El momento en que se realice el diálogo resulta de particular relevancia en casos en los que éste tenga que ver con las elecciones. Los comicios de un país son un punto de referencia claro en el tiempo e influyen de manera importante en las relaciones entre los partidos. Si bien estos tienden a mejorar durante las elecciones, cuando alcanzan su apogeo de interacción ciudadana, los comicios son a la vez la máxima expresión de la competencia entre ellos.

Por lo tanto, por su propia naturaleza, las elecciones crean altos niveles de polarización y tienen la capacidad de rediseñar en poco tiempo el panorama partidario. Esto puede tener un impacto considerable sobre la forma en que se conducen los procesos de diálogo interpartidario.

En este capítulo se analiza específicamente el tema del momento de realización del diálogo interpartida-

rio, dando especial énfasis a la relación entre dicho diálogo y las elecciones.

“Las elecciones son la raíz indispensable de la democracia. Hoy en día son casi universales. Desde el año 2000, todos los países han celebrado elecciones nacionales salvo once. Pero para que sean creíbles, es necesario establecer altos estándares, antes durante y después de que los votos son emitidos. Las organizaciones de oposición deben tener libertad para organizarse y hacer campaña sin temor. Debe existir un campo nivelado de condiciones para los candidatos. El día de las votaciones, los electores deben sentirse seguros y confiar en el secreto y la integridad de la papeleta. Y una vez que los votos han sido contados el resultado debe aceptarse independientemente de cuán frustrados puedan sentirse los candidatos derrotados”.

Kofi A. Annan,

Presidente de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad en *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, 2012: 3, (Profundizando la Democracia: Una Estrategia para Mejorar la Integridad de las Elecciones en el Mundo, 2012: 3), “Prólogo” de Kofi A. Annan

7.1 El tiempo es un aliado y a la vez un enemigo

Algunas veces el tiempo —o la falta de este— puede considerarse como un enemigo del diálogo, en especial si dicho diálogo se establece para alcanzar resultados antes de una fecha determinada (p. ej., para desarrollar una nueva legislación de partidos políticos antes de la siguiente elección). En estos casos, la presión para cumplir a tiempo sobrepasa el beneficio general de sostener un diálogo abierto entre adversarios políticos que busque crear un entendimiento mutuo en una atmósfera de confianza.

En otros casos el tiempo puede ser un aliado, por ejemplo, cuando los partidos han estado compitiendo

entre sí varios años en torno a los mismos temas, pero están cansados del conflicto. La presión para llegar a un resultado final compartido, que les permita a todos ir tras sus objetivos políticos, puede llevarlos a tener una mayor apertura para cambiar sus posiciones y comportamientos actuales.

En la práctica, el facilitador puede optar por encontrar un balance entre ayudar a los partidos a alcanzar resultados dentro de un plazo definido con anterioridad, y apoyar las buenas relaciones entre los partidos que continúen comprometidos con los resultados finales del diálogo. Esta perspectiva de largo plazo es particularmente crucial cuando se analizan aspectos relacionados con los momentos del diálogo, dada la dificultad de anticipar ciertos acontecimientos futuros y ajustar la planificación del proceso de diálogo a los mismos.

7.2 El momento para emprender el diálogo

El momento para emprender un proceso de diálogo es importante por varias razones. Se diferencia el concepto de “tiempo” porque tiene que ver con elegir el momento adecuado, en lugar de con su duración. Define la cantidad de tiempo del que se dispone para garantizar el convencimiento de todos los partidos, incrementar la confianza y las relaciones interpersonales entre estos y establecer las estructuras para el diálogo.

El momento de la plataforma de diálogo también es muy importante ya que suele incidir en el énfasis que se le dé al diálogo. Por ejemplo, alrededor de la fecha de los comicios, será más probable que los partidos estén preocupados por monitorear y abordar hechos e incidentes relacionados con estos, mientras que en el periodo entre elecciones por lo general el diálogo se concentrará más en formas de incidir en las condiciones para nivelar el campo de juego, tanto en lo jurídico como en lo político.

No existe un momento perfecto para emprender un proceso de diálogo interpartidario: cada momento ofrecerá sus propias oportunidades y riesgos, dependiendo de las circunstancias específicas de cada país y del propósito del diálogo. A la vez, normalmente no hay gran diferencia si un país se encuentra justo antes, en medio o después de un proceso de transición política (p. ej., elecciones o un debate de reforma constitucional).

Ciertos momentos simplemente presentarán más desafíos para el diálogo multipartidario, ya que se presentan en medio de situaciones de extrema polarización política. Por consiguiente, el momento en que se realice el diálogo puede importar mucho en términos de la intensidad, la confianza interpartidaria y el éxito del diálogo, todo lo cual aumentará si la arquitectura del diálogo empieza a organizarse “a tiempo”.

Encontrar el momento indicado tiene que ver tanto con el funcionamiento interno del diálogo interpartidario (p. ej., el nivel de confianza entre las agrupaciones) y el propósito del diálogo, como con el grado hasta el cual los partidos puedan incidir en procesos externos, como la introducción de reformas políticas a través del diálogo. Estos dos factores pueden ser aliados o enemigos mutuos.

Después de todo, para construir la confianza dentro de una modalidad exitosa de diálogo se requiere tiempo y que no haya presión, mientras que para hacer reformas políticas fuera del diálogo a menudo es necesario establecer fechas límite estrictas (p. ej., límites de tiempo relacionados con un ciclo legislativo, fechas de elección, procesos de paz o para aprobar reformas). Quizás parezca contraproducente procurar alcanzar estas dos metas, a menudo de manera simultánea, mediante una plataforma de diálogo.

En términos prácticos esto significa que, idealmente, un diálogo debe empezar suficiente tiempo antes de la fecha límite para una reforma anticipada, con el fin de que se facilite el logro y fortalecimiento de ambos objetivos.

7.3 Prever momentos de gran presión

Un proceso de diálogo interpartidario suele establecerse con más facilidad en un contexto de relativa armonía, ya que será más factible acercar a los partidos para pensar conjuntamente sobre las formas de organizar el diálogo y la agenda. Incluso cuando el diálogo se ponga en marcha principalmente para disminuir las tensiones, el éxito a menudo depende del nivel de confianza y del espíritu de cooperación, que se desarrollan mejor antes de que aumente la polarización política.

Por ejemplo, en casos en que la polarización preelectoral en la esfera pública empieza un año antes de comicios programados, el proceso de diálogo debería empezar probablemente un año antes (es decir, dos años antes de las elecciones). En una situación ideal, el facilitador garantizará que el proceso de construir la arquitectura interna esté listo antes de que surjan grandes acontecimientos políticos. Sin embargo, en la realidad esto no siempre es posible.

Algunas veces la presión para establecer una plataforma de diálogo surge justo cuando las tensiones interpartidarias y la polarización están en su punto máximo, o bien cuando las reformas han debido aprobarse (en lugar de que exista nada más su expectativa). Así, por ejemplo, si bien un sentido de urgencia con respecto a posibles actos de violencia durante la elección puede conducir a obtener financiamiento externo para disminuir esta amenaza, a menudo tal financiamiento solo estará disponible poco tiempo antes de la elección misma.

El desafío para el facilitador consiste en convencer a los partidos y a quienes financian el diálogo sobre la necesidad de un inicio oportuno, antes de que los problemas reales se hagan evidentes. La respuesta del facilitador para quienes no vean tal urgencia debe ser la de señalar que el diálogo podría contribuir a que prevalezca la armonía en los días más difíciles. El facilitador también debe prever y preparar un esquema de tópicos futuros que puedan originar controversias potenciales. Todas las posibilidades deben considerarse con seriedad, de manera que la

arquitectura para el diálogo ya exista cuando lleguen los problemas.

7.4 La función del facilitador: anticipar los hechos

Una tarea crítica del facilitador es anticipar el momento en que ocurrirán ciertos hechos y tomarlos en cuenta en la dinámica del diálogo. El facilitador debe ayudar a los partidos a planificar y procurar no dejarse llevar por los hechos cuando se acerca una fecha límite. Por el contrario, el facilitador también podría usar dicha fecha límite en favor del diálogo con miras a estimular a los partidos a tomar decisiones cuando estén postergando el momento de llegar a consensos.

El facilitador puede ayudar a los partidos en su propia planificación estratégica y organizativa, así como a organizar la planificación de un escenario conjunto, previendo a tiempo los momentos críticos y los conflictos, tales como elecciones próximas o agendas de reforma nacional, además de seguir los debates críticos en la sociedad y mantenerse al tanto de los acontecimientos políticos en el país (ver p. ej., van den Berg, por publicarse en el 2013). Siempre habrá momentos de intensidad y presión, incluso en un diálogo ya consolidado, así como momentos de inactividad. En muchos sistemas políticos, los acontecimientos son fortuitos más que planeados y los partidos a menudo responden a los incidentes en lugar de anticiparlos.

En muchos países la política tiende a funcionar por estaciones, y los periodos de receso legislativo o vacaciones de verano de repente desaceleran un diálogo. Es importante que el facilitador aproveche estos momentos de calma para invertir en la arquitectura del diálogo, en lugar de concentrarse únicamente en manejar los incidentes intensos. Estos momentos ofrecen oportunidades para hacer trabajo en redes (aunque por supuesto esta es una función permanente también en momentos de gran actividad), para pensar en posibles respuestas a problemas futuros, así como para unir a los oponentes políticos cuando el resto del mundo siente que no está ocurriendo nada de interés en el frente político.

Por último, el facilitador puede usar estos momentos de más calma para capacitar y preparar al personal de oficina, o para trabajar en redes con quienes trabajan más bien detrás del escenario de un partido.

7.5 El ciclo electoral

Las democracias tienen procesos nacionales y límites de tiempo predefinidos que no pueden soslayarse. Uno de estos procesos, llamado el ciclo electoral, gira alrededor de las elecciones presidenciales, parlamentarias, locales o de otros tipos. La práctica recurrente de celebrar elecciones nacionales, subnacionales, y algunas veces supranacionales, puede ser vista como un ciclo continuo.

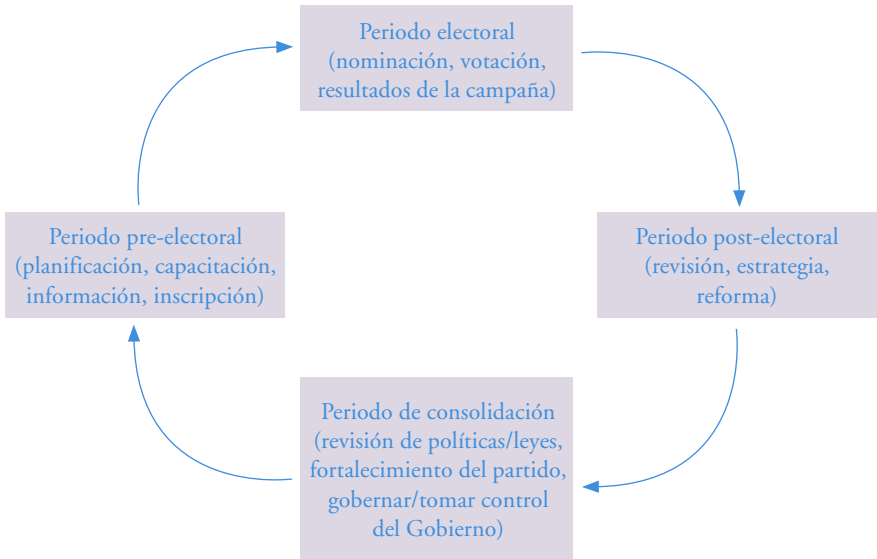
El ciclo electoral que se presenta en la Figura 7.1 ilustra el hecho de que las elecciones no son sucesos aislados sino procesos, y con la figura se demuestra que se trata más bien de acontecimientos recurrentes, precedidos y seguidos por un patrón más o menos similar de actividades. Por lo tanto, en muchas formas el propio ciclo electoral es una herramienta de planificación para alejar la atención de las tensiones

que marcan las propias elecciones y atraerla hacia las etapas preparatorias que pueden ayudar a minimizar estas tensiones.

El ciclo electoral suele abarcar un periodo de cuatro a seis años y puede dividirse en diferentes etapas, donde el propio día de las elecciones es el principal punto de referencia que marca el inicio y el final. Si bien en términos generales un ciclo electoral tradicional hace referencia a las etapas “pre-electoral”, “electoral” y “post-electoral”, los partidos políticos pueden considerar agregar una cuarta etapa igualmente importante: la etapa de “consolidación”.

Figura 7.1

El ciclo electoral



Fuente: Basada en IDEA Internacional, *Diseño de Administraciones Electorales: el Manual de IDEA Internacional*, (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), Figura 2, p. 16.

Estas cuatro etapas no están escritas en piedra, sino que más bien ilustran el hecho de que las elecciones juegan un papel relevante para los partidos en el tipo de actividades que pueden llevar a cabo en diferentes momentos.

7.6 Diálogo interpartidario en las cuatro fases del ciclo electoral

Si bien es cierto que el diálogo interpartidario puede ser de utilidad a lo largo de todas las fases del ciclo electoral, cada fase tiene diferentes características en términos de los objetivos y las prioridades de los partidos, así como del tipo de actividades en las que desearán concentrarse. Por lo tanto, la actitud cambiante de los partidos (p. ej., sentimientos de más o menos confianza, o mayor o menor interdependencia) durante cada etapa incide en los tópicos que estarán en la agenda del diálogo interpartidario.

1. Fase pre-electoral

Durante la fase pre-electoral (en general entre seis y doce meses antes del día de los comicios) la atención de un partido usualmente se concentra ante todo en los preparativos internos. El hecho de que los esfuerzos se concentren en la campaña electoral externa significa que temas tales como el desarrollo del manifiesto partidario, la selección del candidato y el desarrollo de la estrategia de campaña serán prioritarios en la agenda de todos los partidos.

Durante esta etapa, los partidos pasan gradualmente a la modalidad de competencia y esto puede incidir en las relaciones interpartidarias. Para quienes consideren iniciar un diálogo interpartidario en la etapa pre-electoral del ciclo esto puede significar dos cosas.

Primero, el aumento potencial en las tensiones tanto entre los distintos partidos como al interior de las distintas agrupaciones podría señalar la necesidad de un proceso de diálogo interpartidario como mecanismo para generar una mayor confianza y liberar tensiones. En este caso el diálogo quizás contribuya a construir la confianza en el proceso electoral, colocar los temas polémicos en la agenda y concentrarse en atenuar los conflictos en vísperas de las elecciones (p. ej., mediante discusiones entre el partido y el OE). Este es el momento para plantear inquietudes y hacer cambios de último minuto al proceso electoral mediante el consenso.

En segundo lugar, en esta etapa los temas más generales relacionados con reformas suelen ser cada vez más difíciles de discutir, ya que los partidos estarán preocupados por la lucha por el poder que se aproxima. Incluir en la agenda temas de reforma estructural puede crear expectativas irrazonablemente elevadas de que el diálogo pueda producir el cambio, con el riesgo extremo de que la plataforma se desintegre.

2. Fase electoral

El periodo electoral constituye no solo el día (o días) de la elección en sí, sino también las semanas precedentes y algunas veces meses, durante los cuales los partidos políticos realizan su campaña electoral. Las campañas electorales pueden ser intensas pero justas, aunque también puede haber “trucos sucios”, acusaciones enérgicas y en algunos casos violencia. Las tensiones entre los partidos tienden a aumentar hasta el momento en que se anuncia el resultado final de la elección.

Durante este tiempo la plataforma de diálogo puede servir para limitar inquietudes específicas relacionadas con la elección, a un foro en el cual puedan discutirse de manera más efectiva, lejos de espacios en los que pueden ser aprovechadas únicamente para obtener beneficios electorales. Por ejemplo, a menudo los códigos interpartidarios de ética o pactos de ética electoral se desarrollan al inicio de la campaña.

Recuadro 7.1

Perú: partidos políticos firman un pacto de ética electoral

En el 2005, más de 20 partidos políticos peruanos firmaron un pacto mediante el cual se comprometían a comportarse con ética electoral. Varias docenas de grupos políticos locales y regionales se unieron desde entonces. En el pacto, los partidos acordaron, por ejemplo, concentrarse en ideas y plataformas en sus campañas, evitando caer en los ataques personales hacia sus adversarios y sus familias, además de rechazar tácticas agresivas, violentas, intimidantes o represivas. También acordaron respetar las leyes con respecto a la publicación de materiales de campaña, urgieron a los funcionarios electos a evitar el abuso con los fondos públicos y a apegarse a los mecanismos formales para la resolución de conflictos. Cada partido debía designar a un representante para vigilar el cumplimiento con el pacto. Además de sus propios compromisos, los partidos también hicieron un llamado a los medios de comunicación para que garantizaran que los partidos tuvieran acceso equitativo al tiempo de emisión en radio y televisión,

y espacio en los medios escritos para su campaña publicitaria, y que brindaran una cobertura imparcial a las organizaciones políticas. Este pacto se utilizó durante las siguientes elecciones presidenciales y locales. (IDEA Internacional, 2005).

Los partidos también pueden organizar actividades para el diálogo público con el fin de lidiar con la polarización, por ejemplo, mediante debates multipartidarios en los medios de comunicación en los que se dé prioridad a las políticas en lugar de concentrarse en asuntos personales.

A la vez, en vísperas de una elección la campaña se tornará más competitiva que en la etapa preelectoral. Esto puede significar que los líderes partidarios tengan menos tiempo para asistir a actividades dedicadas al diálogo. El facilitador que procure iniciar una plataforma de diálogo interpartidario en este momento también debe tener cuidado de evitar acusaciones de parcialidad o de interferencias externas en el proceso democrático nacional.

En general, si el diálogo se lleva a cabo alrededor de la época electoral este será más apropiado para monitorear el desarrollo de los acontecimientos electorales y reaccionar a potenciales incidentes, que para resolver problemas estructurales.

3. Fase post-electoral

El anuncio de los resultados finales de la elección también señala el inicio del periodo post-electoral. Es posible que esta sea una fase relativamente tranquila, aunque en otros momentos puede ser un periodo de desconfianza máxima. Esto es así especialmente cuando la campaña ha sido apasionada o cuando ha habido un cambio de poder (aunado a la pérdida de acceso a los beneficios del poder) y todavía más cuando existen acusaciones de fraude.

Sin embargo, incluso cuando el resultado final es en general aceptado, los partidos necesitarán tiempo para acostumbrarse a un nuevo régimen político, nuevas alianzas y a nuevas caras en el gobierno y en la oposición. Dependiendo del contexto, este periodo puede durar hasta un año después de los comicios. En algunos casos un cambio de poder político requerirá seleccionar y designar a personal nuevo en el gobierno. Además, las estrategias de los partidos deberán adecuarse y será necesario que los nuevos líderes y ministros se familiaricen con los ministerios y se acostumbren a sus nuevas responsabilidades.

El facilitador puede aprovechar esta etapa para estudiar el panorama y medir el posible interés en emprender un diálogo. En este momento, la idea del diálogo puede atrapar la atención de los partidos, ya que los acontecimientos electorales y potenciales debilidades en el sistema político todavía están frescos en la mente. Para los partidos este también podría ser un buen momento para evaluar de manera conjunta el funcionamiento del propio sistema electoral, reflexionar sobre recomendaciones de misiones de observadores e incluirlas en las agendas de reforma, así como para identificar los temas de interés común que les gustaría abordar en los próximos años.

Por otra parte, iniciar un diálogo justo después de las elecciones puede significar que algunos partidos estén disfrutando la victoria mientras que otros estén sanando heridas. Si uno o más partidos no aceptan los resultados de la elección, el facilitador puede proponer el diálogo interpartidario como un mecanismo informal de resolución de conflictos, junto con cualquier mecanismo oficial de reclamación, como presentar reclamos ante el tribunal. A menudo los partidos se encuentran en un proceso de reflexión interna y pueden estar preocupados ajustándose al nuevo orden político y a las nuevas posiciones de poder. En general, un diálogo después de las elecciones resulta más indicado para extraer aprendizajes sobre el comportamiento electoral e identificar temas de reforma estructural.

Recuadro 7.2

Diálogo post-electoral: una práctica común

“Que haya un diálogo post-electoral dentro del país entre grupos de observadores locales e internacionales, autoridades electorales y actores políticos debe convertirse en una práctica común con el fin de identificar áreas en las que es necesario hacer reformas, considerar la posibilidad de obtener asistencia internacional para dichas reformas y mejorar el grado de preparación para las próximas elecciones. La observación posterior y las recomendaciones revisadas pueden constituir la base para cambios en las estrategias de asistencia, a fin de garantizar que se respeten los principios fundamentales de la integridad electoral” *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (Profundizar la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en el mundo) Comisión Mundial sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, setiembre de 2012, p. 9.

4. Fase de consolidación

No existe un momento preciso que defina la transición del periodo post-electoral a la etapa de consolidación. Más bien, se trata de un proceso gradual que depende del contexto. En general, podría decirse que el inicio del periodo de consolidación es el momento en el que los partidos están más “afincados” en sus nuevas posiciones y han tenido tiempo para acostumbrarse a la nueva realidad política.

A pesar de que en esta etapa es posible que exista una elevada polarización y una relativamente escasa disposición a colaborar, el periodo de consolidación suele ser el momento en que los problemas estructurales en la conformación política de una sociedad todavía están frescos en la mente de las personas. Esto lo convierte en un momento ideal para dar seguimiento a evaluaciones del sistema político. Entonces, cuanto antes en la etapa de consolidación se puedan abordar temas de reforma mediante el diálogo, mejor.

Con frecuencia la fase de consolidación se vislumbra como una oportunidad potencial para aprobar reformas. Esto es especialmente cierto en países con una estabilidad relativa, donde la etapa de consolidación podría durar dos o tres años. Durante este tiempo, no se espera que se dé ninguna alternancia importante del poder político y existe un mayor potencial para tomar decisiones sobre reforma del estado y políticas de desarrollo. Los partidos también tienden a estar menos expuestos al público que durante la fase pre-electoral y tienen más oportunidad para la reflexión interna. Esta predisposición mental puede dar lugar a un mayor margen de maniobra y servir de oportunidad para la adopción de una perspectiva de más largo plazo.

Sin embargo, en algunas situaciones los cambios (o la falta de estos) en las estructuras inciden en la disposición de los partidos a participar en el diálogo. Quizás no estén motivados si no se espera que el diálogo tenga un impacto hasta muy adelante en el futuro, y es posible que prefieran mantenerse quietos hasta un momento más cercano a las siguientes elecciones; en otras palabras, hasta el inicio de la siguiente fase pre-electoral.

El problema es que cuanto más se acerca el periodo pre-electoral, desde luego, mayores serán los intereses políticos en juego. A su vez, esto dificulta más llegar a acuerdos sobre algunas reformas. A pesar

de ello, por lo general se considera que la etapa de consolidación es el periodo con más probabilidades de que los partidos políticos logren introducir nuevas propuestas de políticas y reformas.

7.7 Influencia del ciclo electoral en el diálogo

En términos generales, podría argumentarse que cuando la competencia entre partidos va en aumento, es probable que la cooperación y el diálogo entre agrupaciones políticas disminuyan. El facilitador puede preguntarse si el aumento en las tensiones en vísperas del día de los comicios representa una justificación para emprender un diálogo, o si más bien debe posponerse hasta después de las votaciones.

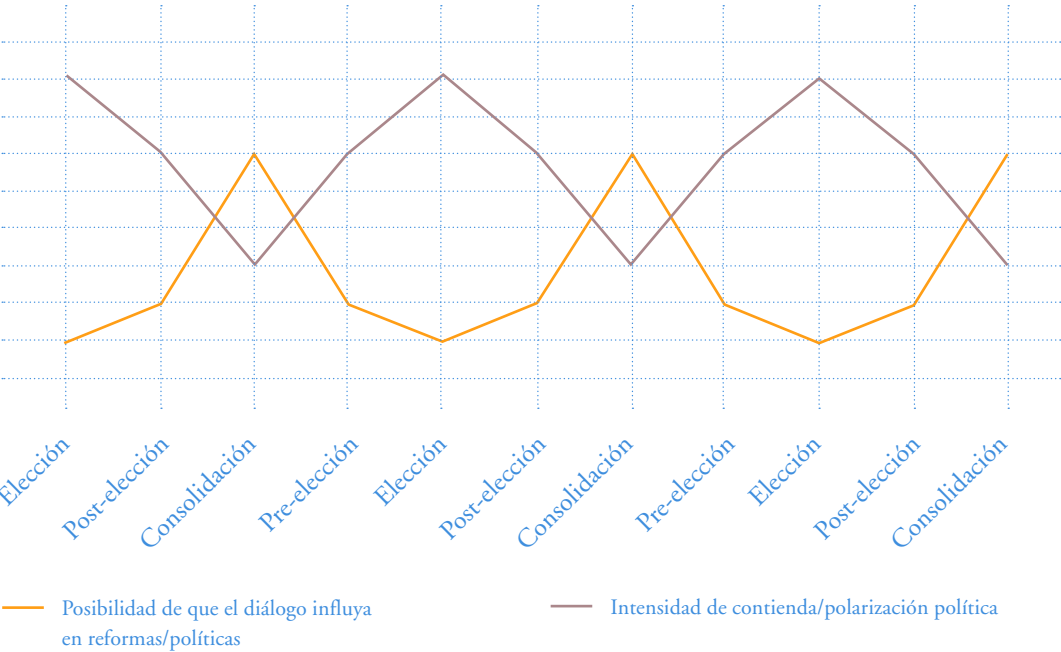
Al mismo tiempo, en situaciones en que la presión sobre todos los partidos para ganar la elección aumenta, la necesidad de que se dé una interacción pacífica entre adversarios políticos se convierte en una manera importante de evitar el mal comportamiento electoral o la violencia pre-electoral.

Dos factores importantes que se relacionan con el momento en que se realiza el diálogo son su *funcionamiento interno* (que depende de que exista suficiente confianza entre las agrupaciones y de la construcción de consensos) y sus resultados *finales externos* (p. ej., intentos de incidir en las reformas). Es necesario que estos dos factores estén sincronizados entre sí en aras del éxito del diálogo. Así, por ejemplo, probablemente sea mejor no discutir temas relacionados con reformas amplias justo antes de las elecciones —cuando la competencia política es demasiado intensa— sino más bien ponerlos en la agenda en la etapa de consolidación, cuando tales tensiones tienden a disminuir.

La Figura 7.2 ilustra la interrelación entre la posibilidad de incidir en las reformas y políticas nacionales, y la intensidad de la competencia política y la polarización. El gráfico también muestra que las fluctuaciones del diálogo son recurrentes debido al carácter repetitivo del ciclo electoral. La implicación es que, si se le da el tiempo necesario, muchas veces el diálogo tendrá una segunda oportunidad, ya sea para el éxito o para el fracaso.

Figura 7.2

Relación entre la intensidad de la competencia política y la posibilidad de que el diálogo influya en las reformas



Por lo tanto, para el facilitador esto significa que ciertos rasgos recurrentes que pueden esperarse y preverse deben tomarse en cuenta durante la planificación y preparación. Antes de iniciar cada fase, el facilitador debe tratar de determinar cuáles temas de reforma surgirán en qué fase, y la manera en que el diálogo puede incidir en la predisposición de los partidos. Esto tiene el potencial de disminuir el nivel de desconfianza en aquellos periodos en los cuales, por tradición, están más predispuestos a una mayor polarización, como ocurre durante las elecciones.

El papel del facilitador consiste en asegurarse de que las necesidades de reforma externa y el funcionamiento interno del diálogo coincidan en la medida de lo posible. Si considera que la brecha entre estas necesidades y funciones es demasiado grande, tendrá que encontrar otras formas para que los partidos aborden estos temas, quizás incluso fuera de la plataforma de diálogo.

7.8 Procesos de duración determinada al interior de los partidos

Aun cuando el ciclo electoral es uno de los procesos externos más importantes en los que puede concentrar la atención todo partido, estos también atraviesan otros procesos que tienen una duración determinada. Otro ejemplo de un proceso asociado a un plazo es el de la reforma constitucional, que sigue su propio ciclo de vida y a menudo depende de plazos establecidos por ley que pueden, a su vez, imponer fechas límite estrictas a los resultados finales de un proceso de diálogo.

Los procesos intrapartidarios también inciden en el comportamiento interno de los propios partidos y en sus interacciones en el marco del diálogo. Por ejemplo, los congresos anuales de los partidos —durante los cuales la agrupación responde a sus militantes con respecto a sus decisiones políticas y en materia de políticas del año anterior, presenta sus objetivos para el siguiente año, informa sobre sus cuentas financieras y algunas veces elige nuevas dirigencias— pueden incidir de forma significativa en sus perspectivas o actitudes en la plataforma de diálogo.

Estas actividades al interior de los partidos también pueden incidir en el diálogo, ya que por lo general los congresos son un asunto que demanda mucho tiempo de parte de algunos miembros del comité ejecutivo, por lo que queda menos tiempo para concentrarse en temas alternativos como el diálogo. Además, el congreso partidario es el lugar en donde los líderes políticos forjan y defienden sus identidades políticas, lo cual puede requerir un cambio temporal en las interacciones políticas con otros partidos.

7.9 Distintos momentos y consolidación de las plataformas de diálogo

Hay una serie de desafíos para emprender un diálogo en un momento apropiado durante el ciclo electoral, y oportunidades y riesgos similares aplicarán a plataformas de diálogo ya establecidas. Por ejemplo, durante la fase electoral, los partidos continuarán haciendo campañas apasionadas y sus líderes, por lo general, estarán más interesados en dirigir la campaña que en participar en un proceso de diálogo.

A la vez, el carácter recurrente del ciclo electoral permite que las plataformas de diálogo establecidas construyan e incrementen la confianza de forma gradual. Cuando los partidos que participan en un diálogo ya han experimentado el proceso de pasar por las diferentes etapas (o alternancias de poder), tienen más capacidad de enfrentar los problemas de manera efectiva en un nuevo ciclo electoral.

Esta lógica aplica tanto de forma retroactiva como hacia el futuro. Si los partidos saben que anteriormente un diálogo abordó con efectividad temas electorales, lo utilizarán con más facilidad en procesos futuros. Quizás aun más importante, será menos probable que los partidos abusen o descarten el diálogo si saben que se necesitarán uno al otro en etapas posteriores del ciclo electoral.

Muchos factores que ilustra la Figura 7.2 inciden en las fluctuaciones extremas, incluso los cambios del sistema de partidos que se dan en el tiempo. Sin embargo, debido a la naturaleza repetitiva de un diálogo, es probable que las fluctuaciones disminuyan conforme la plataforma de diálogo atraviesa sus ciclos de vida, mostrando picos más bajos y valles más planos.

7.10 Diálogo con el organismo electoral (OE)

En muchos países, el OE establece un enlace con los partidos políticos en tópicos relacionados con las elecciones y las reformas electorales mediante

mecanismos de diálogo multipartidario. Este tipo de diálogo suele recibir el nombre de comité de enlace interpartidario. De hecho, en algunos contextos el OE tiene un papel importante en términos de emprender la plataforma de diálogo (aunque usualmente solo en cuanto a reformas relacionadas con su propio mandato). Para el facilitador es importante entender hasta qué grado los partidos ya interactúan con el OE y cómo pueden mejorarse estas relaciones.

Las posibilidades de cooperación entre el OE y los partidos políticos dependen del nivel de desarrollo de la relación, así como de la fase específica del ciclo electoral (IDEA Internacional, 2006:16). Por ejemplo, en términos de asumir un papel activo para tender la mano a los partidos, es probable que el OE tenga una participación más activa en la fase electoral y menos activa en la fase de consolidación del ciclo. Si bien la cooperación entre el OE y los partidos podría darse con base en la práctica, también puede incluirse en la legislación electoral o en el mandato de ese organismo.¹²

Los tópicos de discusión en las reuniones pueden centrarse tanto en reformas electorales que se relacionen con el mandato del OE como en la confianza en el proceso electoral. En términos de reformas electorales, las discusiones podrían cubrir una amplia variedad de temas relacionados con la administración electoral, incluyendo el calendario electoral, preparativos para la inscripción de votantes, requisitos para la postulación de las candidaturas, directrices y códigos de ética para los partidos políticos, procesos de postulación, procedimientos para la presentación de reclamos y el anuncio de los resultados.¹³

La interacción de los partidos políticos con el OE también puede contribuir a reducir la desconfianza y evitar acusaciones entre los partidos con respecto a la elección. En sí misma, puede desempeñar un papel positivo para mitigar las tensiones sobre temas que pudiesen desencadenar actos de violencia electoral, tales como normas electorales inadecuadas, partidos problemáticos, inscripción de candidaturas o de votantes, acceso desigual a los medios o acciones violentas, problemas operativos o en el conteo de votos el día de la elección y conflictos sobre la verificación de los resultados electorales (IDEA Internacional, 2012).

No obstante, en algunos contextos existe poca cooperación entre el OE y los partidos políticos, por ejemplo, debido a que tal vez el OE desee asegurar su independencia o los partidos tengan poca fe en su

papel y funcionamiento imparcial. Además, es importante darse cuenta de que el diálogo en torno a reformas generales suele trascender el mandato del OE.

Como facilitador, también es bueno tener presente que el OE puede ser un actor político con sus propios intereses y puntos de vista. La manera en que los intereses del OE se manifiestan en el sistema político depende del contexto del país, el modelo de organismo electoral que se utilice y la conformación de ese organismo. Los partidos pueden optar por un modelo de gobierno, un modelo independiente o un modelo mixto, de forma que en algunos países el OE está conformado por personal gubernamental y tecnócratas, mientras que en otros está conformado por una combinación de personal designado por los partidos políticos (centrado en el multipartidismo) o de personas designadas a partir de su formación profesional (centrado en la experticia) (IDEA Internacional, 2006; Capítulo 4).

Esto quiere decir que los OE no son automáticamente participantes imparciales del diálogo, en particular en aquellos casos en que dicho organismo está más asociado o vinculado con algún partido (p. ej., el principal partido en el gobierno) o si sus integrantes son designados por el presidente. En estos casos a menudo se hace necesario hacer una separación entre el diálogo del OE y los partidos políticos, y el diálogo interpartidario.

En los casos en que el diálogo interpartidario aborda temas relacionados con las elecciones, la función del facilitador es asegurarse de que exista la debida coordinación entre ambos foros.

Recuadro 7.3

Cooperación entre los partidos y el organismo electoral en Nepal

La Comisión Electoral de Nepal (ECN) trabaja de manera intensa y estrecha con los partidos políticos en campos como el desarrollo político, políticas electorales y preparativos técnicos. En la práctica, la Comisión Electoral emprende el desarrollo de políticas y elabora anteproyectos de regulaciones en materia de elecciones y de partidos políticos. Durante este proceso, invita a consultas con representantes de dichos partidos en distintas etapas para generar ideas, obtener retroalimentación sobre los anteproyectos, así como discutir anteproyectos de políticas, leyes y procedimientos. Por lo general, las siguientes políticas, procedimientos y anteproyectos se desarrollan en estrecha consulta con los partidos:

- leyes que rigen las elecciones y su administración;
- normas, reglamentos y procedimientos para la realización de elecciones;
- identificación de centros de votación y su administración;
- desarrollo de un código de conducta;
- procedimientos generales de administración de las elecciones;
- introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales; y
- revisión de la situación de seguridad involucrando a los partidos para crear un ambiente que propicie la seguridad.

Al terminar el ciclo electoral, se lleva a cabo un proceso de revisión “de abajo hacia arriba”, involucrando a los partidos políticos, observadores electorales, personal electoral, personal de seguridad y representantes de la sociedad civil, tras lo cual se hacen recomendaciones para reformas futuras.

Bhojraj Pokharel

Ex jefe de delegados electorales, Nepal¹⁴

Conclusiones

- En cada etapa del ciclo electoral, los partidos políticos encuentran diferentes oportunidades y riesgos que pueden influir en el éxito del diálogo.
- La etapa de consolidación puede usarse para fortalecer el funcionamiento interno del diálogo y sus resultados finales en términos de reformas políticas, tanto antes de los momentos de polarización política como durante los comicios.
- El carácter recurrente del ciclo electoral también ofrece a las plataformas de diálogo ya establecidas la oportunidad de construir y fortalecer la confianza de manera gradual.
- Los partidos políticos tienen muchos otros procesos internos y externos de duración determinada cuyos plazos también es necesario tomar en cuenta.

Recomendaciones

- Evalúe el momento en que se realizará el diálogo con respecto al ciclo electoral del país.
- Tome nota de las características clave de cada fase del ciclo, incluyendo la predisposición de cada partido, y los riesgos y oportunidades que tal predisposición plantea.
- Anticipe los procesos próximos a realizarse a interior de los partidos, tales como la elección de sus líderes, y evalúe su influencia en el comportamiento interno de los partidos y en las interacciones en el marco de un diálogo.
- Asegúrese de que haya coordinación con el OE a lo largo de todo el ciclo electoral.

Capítulo 8: Diseño de la estructura organizativa del diálogo

Cuando los partidos convienen en una unión estructural, también tienen que empezar a pensar en la mejor forma de organizar sus interacciones y relaciones. El tipo de estructura de diálogo que se elija puede incidir de forma significativa en las relaciones entre ellos y la manera en que operen quienes participen en la plataforma de diálogo.

Se parte del supuesto de que el diálogo eficaz puede organizarse de manera muy informal y no necesariamente requiere estructuras formales ni complicadas.

Además, y aunque es importante pensar en el diseño del diálogo antes del comienzo, en la experiencia de muchos facilitadores resulta muy difícil crear un diseño acabado desde las fases iniciales. Muchos elementos del diseño surgirán en el transcurso del diálogo. Por ejemplo, el grado de formalidad o informalidad es algo que probablemente se defina una vez que esté en marcha.

Con todo, usar una estructura organizativa que se ajuste a los propósitos del diálogo, a la etapa en la cual se encuentre el diálogo y a los tipos de participantes, permite a los partidos concentrarse en la agenda de diálogo y lograr una claridad al definir quién se encargará de cada cosa, además de preparar mejor a los partidos para la toma conjunta de decisiones y para la construcción de consensos.

Por el contrario, un diseño organizativo y una estructura deficientes pueden generar confusión sobre las funciones y responsabilidades, así como la implementación de procedimientos imprecisos para tomar decisiones, con lo cual se distraerá la atención de los representantes partidarios del verdadero proceso de diálogo. En el peor de los casos, incluso puede exacerbar las tensiones entre los partidos. Un principio general cuando se diseña una estructura organizativa

para propósitos de diálogo es garantizar que dicha estructura apoye el proceso y sus objetivos.

En vista de estos dos resultados finales divergentes, la principal interrogante para los partidos y los facilitadores continúa siendo qué estructura organizativa deben utilizar, y desafortunadamente no existe una respuesta simple. Existe una amplia variedad de estructuras de diálogo interpartidario, desde las muy informales, pasando por las plataformas que apenas si están organizadas, hasta las más institucionalizadas como fideicomisos o fundaciones de partidos.

8.1 Plataformas informales *versus* plataformas institucionalizadas de diálogo

El facilitador puede ayudar a los partidos a pensar sobre las ventajas relativas que ofrecen las plataformas de diálogo informales y las institucionalizadas. Así, por ejemplo, mantener el diálogo informal demanda menos compromiso, implica menos presión para lograr resultados y conlleva menos responsabilidades administrativas y financieras. Por el contrario, un diálogo más institucionalizado es muestra de una mayor confianza entre los distintos partidos y ofrece oportunidades para la contratación de personal y la recaudación de fondos para actividades de los partidos.

Por lo general, las plataformas institucionalizadas también se concentran más en metas de largo plazo. Sus estructuras de gobernanza (p. ej., una junta directiva conformada por los partidos políticos y una secretaría para las funciones de apoyo) y las bases financieras les permiten ser sostenibles por un periodo más prolongado. Una plataforma institucionalizada también supone la posibilidad de que los propios partidos sean los dueños legítimos de la estructura y de que esta sea estratégicamente gobernada y financieramente mantenida por ellos.

La sostenibilidad de este tipo de estructura depende del grado de apropiación de los partidos, aunado a otros factores como la disponibilidad de recursos financieros o disposiciones reglamentarias.

Recuadro 8.1

Plataformas multipartidarias en Kenia

Kenia es un ejemplo de un país en el que hay múltiples plataformas de diálogo que utilizan diferentes estructuras y enfoques. El diálogo entre los distintos partidos políticos, el Registro de Partidos Políticos y la Comisión Electoral empezó como un proceso muy informal que se institucionalizó en la forma de un comité de enlace de partidos políticos. Durante la discusión sobre la promulgación de la ley de Partidos Políticos y la ley Electoral, el proceso de diálogo se formalizó en la ley de Partidos Políticos y en la ley Electoral. Específicamente, la Sección 38 de la Ley de Partidos Políticos de Kenia (2011) incluye disposiciones sobre dicho comité de enlace, como se muestra a continuación:

Artículo 38—Creación del Comité de Enlace de Partidos Políticos.

- Se crea un Comité de Enlace de Partidos Políticos.
- El Comité de Enlace de Partidos Políticos se establecerá en el ámbito nacional y el provincial.
- La principal función del Comité de Enlace de Partidos Políticos es ofrecer una plataforma para el diálogo entre el Registro, la Comisión y los partidos políticos.
- El Comité de Enlace de Partidos Políticos desempeñará cualesquier otras funciones que pudiesen ser recomendadas por el Registro.

Antes de la creación del Comité de Enlace, varios partidos kenianos ya habían establecido otra plataforma interpartidaria, el llamado Centro para la Democracia Multipartidaria (Centre for Multiparty Democracy, CMD-K). El CMD-K

es un órgano fundado por partidos políticos kenianos, que a su vez son sus miembros, y fue inscrito mediante la figura de un fideicomiso a principios del 2004. Su misión es facilitar el crecimiento de la democracia multipartidaria mediante el desarrollo de capacidades en los partidos políticos que lo integran, y al mismo tiempo actúa como una plataforma para el diálogo y la construcción de consensos entre todas las agrupaciones en temas nacionales importantes.¹⁵

Estos ejemplos muestran que, dependiendo de su objetivo, los partidos políticos pueden beneficiarse de usar más de una opción para institucionalizar un proceso de diálogo. En este caso, los actores que participan varían de forma considerable entre las dos plataformas, de forma que algunas discusiones se abordan mejor en el contexto conjuntamente encabezado por la Comisión Electoral y todos los partidos inscritos, mientras que otras se manejan de forma más efectiva en el marco de un grupo más selecto compuesto únicamente por partidos políticos.

En las siguientes secciones se destacan algunas decisiones que tendrán que tomar los participantes y facilitadores de diálogos, además de ciertas consideraciones generales que han de tenerse presentes para el diseño de la estructura del proceso de diálogo.

Elegir entre compromisos de corto y largo plazo

Definir si el diálogo se realizará de forma aislada o si será un proceso de largo plazo marca una enorme diferencia en cuanto a la organización de la plataforma. El compromiso de los partidos con un proceso de diálogo de largo plazo puede representar una oportunidad para desarrollar lazos institucionales más importantes, pero cuando la prioridad del diálogo gira en torno a un logro específico dentro de un plazo determinado, puede ser más fácil elegir un mecanismo más temporal e informal.

Elegir la opción apropiada depende del contexto político y la razón fundamental detrás del diálogo.

Por ejemplo, en Nepal, los principales partidos se unieron para tratar de construir un consenso alrededor de una nueva constitución. Esto significó que la adopción del texto constitucional era el fin buscado y el punto final de ese proceso de diálogo en particular. Con ese plazo y propósito en mente, se hacía innecesario diseñar una estructura formal y permanente de diálogo, por lo que se eligió una estructura organizativa más informal, conformada por una secretaría externa que tenía a su cargo la preparación, organización y seguimiento de una serie de sesiones de diálogo por parte de los principales partidos políticos.

En algunos casos la disponibilidad de financiamiento externo puede influir en las preferencias de los partidos. Por ejemplo, algunas organizaciones buscan construir una interacción de largo plazo con los partidos en un país y garantizan fondos para cierta cantidad de años, mientras que quizás otros proveedores de asistencia a partidos opten por operar con un enfoque de más corto plazo y mantenerse "ágiles y ligeros" sin comprometerse a brindar apoyo más allá de cierta fecha.

Niveles mínimos versus niveles máximos de apropiación y pertenencia

El grado hasta el cual exista un sentido de apropiación y pertenencia partidaria tiene gran impacto en la forma de la estructura. Con respecto al proceso de diseño en sí, es necesario que todos los partidos se sientan preparados para asumir un compromiso conjunto y que no se sientan forzados a hacer escogencias o asumir responsabilidades con las que no se sientan cómodos.

Lograr el grado más alto de apropiación y pertenencia partidaria puede implicar que no se necesite (o que ya no se necesite) un facilitador externo. En estos casos es posible que los partidos prefieran asumir la responsabilidad de organizar el proceso de diálogo por sí mismos, por ejemplo, mediante sesiones informales sobre algunos temas relevantes. Si la ruta preferida es la institucionalización, pero este proceso despegue demasiado rápido, al final puede tornarse contraproducente ya que las expectativas pueden ser muy altas sin que exista el respaldo suficiente mediante el compromiso político requerido.

Desde el punto de vista del facilitador, es importante dar tiempo a los partidos para que piensen muy bien el tipo de estructura que prefieren, así como las

ventajas y desventajas de mantener una estructura informal y de trabajar con miras a una estructura más institucionalizada. El desafío es lograr que los avances en el campo institucional coincidan con cuestiones tales como el compromiso político, las capacidades y la disponibilidad de los partidos y de políticos individuales para lograr que la estructura funcione, sin dejar de lado las oportunidades de financiamiento.

Otro elemento del sentido de apropiación y pertenencia está en el grado hasta el cual los partidos deseen involucrarse en el funcionamiento y en la administración cotidiana de la estructura organizativa. En este respecto, el sentido de apropiación y pertenencia conlleva una serie de responsabilidades, y los partidos pueden escoger entre un enfoque mínimo y uno máximo de apropiación y pertenencia.

Dentro del enfoque de apropiación mínima, los partidos optarán por no asumir las responsabilidades organizativas de manera conjunta. Tal vez una razón para hacerlo sea que tal apropiación y pertenencia conjunta fácilmente pondría gran énfasis a temas administrativos más que de fondo y en el peor de los casos, aumentaría las posibilidades de conflictos entre las diversas agrupaciones. En este escenario los partidos quizás prefieran pedir a una organización externa que se ocupe de las cuestiones administrativas cotidianas.

En otros casos tal vez los partidos deseen quedarse con la administración, por ejemplo, para evitar que alguien ajeno sea quien emprenda o conduzca el proceso de diálogo. Cuando los partidos optan por un máximo sentido de apropiación y pertenencia, también deben aceptar su entera responsabilidad y la obligación de rendir cuentas por lo que ocurra dentro de la organización, en particular cuando se trate de temas tales como la administración financiera o la contratación de personal. Esto significa que los propios partidos deberán acordar reglas y procedimientos claros, establecer los órganos rectores y estructuras necesarias y asegurarse de que se disponga de suficientes recursos financieros de forma sostenible y la debida fiscalización.

Escogencia entre el diálogo puro y el desarrollo de capacidades adicionales

La estructura también depende del tipo de funciones que los partidos deseen que la organización atienda. En algunos contextos, los partidos pueden adoptar

un enfoque restringido y concentrarse en el uso de la plataforma propiamente para el diálogo. En otros, quizás los partidos deseen usar la plataforma para propósitos que vayan más allá del diálogo, como para el desarrollo de capacidades o programas de capacitación conjunta, giras de intercambio, seminarios o actividades públicas.

Si bien los procesos de diálogo interpartidario y los programas de desarrollo de capacidades pueden considerarse dos actividades distintas en las que los partidos interactúan, en la práctica suelen estar relacionadas (ver p. ej., Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD 2010). Por ejemplo, cuando los partidos están a cargo de un programa de capacitación en un contexto de multipartidismo, pueden usar el diálogo para alcanzar el consenso sobre el tipo de actividades que consideran necesarias o para acordar el plan anual de actividades. En este caso el diálogo interpartidario busca primordialmente apoyar el programa para el desarrollo de capacidades.

En otros casos funciona en sentido contrario: los programas de desarrollo de capacidades pueden usarse para apoyar los procesos de diálogo de los partidos, por ejemplo, cuando un diálogo se concentra en revisar las regulaciones sobre el financiamiento de partidos políticos, y las agrupaciones consideran que necesitan fortalecer sus propios conocimientos en esta área mediante la capacitación o una gira de intercambio a otros países.

La consecuencia de usar una estructura organizativa para diferentes funciones significa que por lo general esta trae aparejada una mayor cantidad de fondos externos, más responsabilidades de administración y el establecimiento de órganos específicos como juntas programáticas y comités de supervisión o fiscalización financiera. Lo ideal es que el incremento en responsabilidades conjuntas fortalezca la cooperación interpartidaria, aunque esto también puede influir en la flexibilidad de las plataformas de diálogo, y en algunos casos, desviar la atención de la agenda substancial (de reforma) del proceso de diálogo.

Por lo tanto, al combinar el objetivo de desarrollo de capacidades en los partidos con el del diálogo interpartidario, el facilitador debe sopesar con cuidado ambos objetivos.

Recuadro 8.2

Centros para la Democracia Multipartidaria (CDM)

“Para el NIMD, los Centros para la Democracia Multipartidaria (CDM) son fundamentales, ya que están orientados al desarrollo de capacidades, de manera que su institucionalización se ha convertido en un objetivo en sí mismo. Desde los memorandos de entendimiento (MdE) el objetivo del desarrollo de capacidades es fortalecer cada uno de los centros para que se conviertan en ‘un instituto creíble y autónomo, que tengan un liderazgo al incidir en las políticas y en las reformas transformadoras para la profundización de la democracia y para fortalecer el panorama de los partidos políticos’. Los CDM son considerados instituciones insustituibles en el sector del apoyo a la democracia. Son administrados por dirigentes de los partidos políticos y cuentan con personal profesional que facilita la implementación de los programas y apoya los diálogos en procura de consensos entre el partido gobernante y los de oposición, en torno a los desafíos y/o agendas de reforma política”.

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, *Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: The Case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy*, (NIMD), [Evaluación del Apoyo Neerlandés al Desarrollo de Capacidades: el Caso del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD] IOB Evaluation [Policy and Operations Evaluation Department (IOB) Evaluation] no. 331, 2010, p. 74, disponible en: <<http://www.nimd.org/document/2368/evaluation-of-dutch-support-to-capacity-development>>

Opciones para la administración financiera

Establecer una plataforma de diálogo interpartidario conlleva costos elevados. Incluso cuando los partidos deciden participar en un diálogo mediante un mecanismo muy informal, pueden necesitar algo de fondos para pagar personal de apoyo, lugares de reuniones, alimentación, transporte y otros costos de logística. Estos recursos financieros pueden provenir de distintas fuentes, a saber, los propios partidos políticos, fondos gubernamentales, o bien donantes.

Cuando los partidos tienen acceso a financiamiento público, en algunos casos es razonable pedir a cada partido que contribuya para solventar los costos y actividades de organización del proceso de diálogo. Estas contribuciones son una señal de voluntad e independencia política y contribuyen a garantizar la sostenibilidad de la plataforma en caso de que se agote el financiamiento externo.

Es necesario tomar en cuenta el riesgo de depender de los donantes cuando no se dispone de fondos públicos o de los partidos y se usa dinero de estas fuentes. Aunque a menudo los fondos externos representan un buen incentivo para el funcionamiento profesional de una plataforma de diálogo, debe encontrarse un equilibrio en términos del sentido de apropiación y pertenencia financiera con el fin de garantizar que se tomen decisiones impulsadas localmente.

Recuadro 8.3

Apoyo externo para el diálogo interpartidario

Durante las últimas dos décadas, la asistencia para la democracia se ha convertido en un rasgo significativo del trabajo de muchas agencias de cooperación internacional, en particular a partir de lo que se ha conocido como la “tercera ola” democratizadora, que se dio a finales de los años ochenta y a inicios de los años noventa.

Este acontecimiento se dio de la mano con un creciente apoyo de los donantes a partidos políticos, algunas veces mediante programas tradicionales de capacitación y asistencia técnica, y durante la última década cada vez más mediante asistencia al sistema de partidos. Esto último es lo que Thomas Carothers denomina como un método para “fomentar cambios en todos los partidos de un país a la vez, mediante modificaciones al marco fundamental jurídico y financiero a los cuales se sujetan los partidos, o cambios en la manera en que se relacionan y trabajan los partidos entre sí”. (Carothers, 2008: 12). Este método incluye el apoyo a las plataformas de diálogo interpartidario.

Las organizaciones que apoyan estas plataformas de diálogo en materia financiera o técnica incluyen a todos los tipos de proveedores de asistencia a partidos políticos, incluyendo, entre otros, las siguientes:

- Fundaciones e institutos de partidos políticos, como la fundación sueca y la fundación alemana para partidos políticos, el Instituto Republicano Internacional (International Republican Institute, IRI), el IDN y el NIMD;
- ONG e institutos nacionales como el Instituto de Asuntos Económicos (Institute for Economic Affairs, IEA) en Ghana o Transparencia en Perú;
- ONG internacionales como el El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos (Oslo Center for Peace and Human Rights) o el Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, EISA);
- Organismos multilaterales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/ODIHR), e IDEA Internacional;
- Organismos gubernamentales como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Department for International Development, DFID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Además, continúan estableciéndose nuevas fundaciones multipartidarias que participan en esta área, como el Instituto Danés para los Partidos y la Democracia (Danish Institute for Parties and Democracy, DIPD).

Para la administración de los recursos financieros por lo general, se requiere contar con estructuras que salvaguarden el sistema de pesos y contrapesos en grado suficiente, por lo que tal vez sea una mejor opción asignar la administración cotidiana de un programa de diálogo a personal independiente, y la orientación y supervisión general a una junta interpartidaria. Hacer uso de recursos financieros también plantea riesgos para la plataforma de diálogo y es importante ser consciente de ello, ya que incluso acusaciones de uso indebido de los fondos podrían comprometer a la organización, al diálogo y por consiguiente, la reputación de todos los partidos políticos.

En todos los casos, es necesario rendir cuentas satisfactoriamente sobre el uso de los fondos mediante un sistema de pesos y contrapesos y una serie de herramientas que incluya auditorías financieras. Una apropiada administración financiera y adecuados sistemas de monitoreo y evaluación pueden ayudar a los partidos a satisfacer estas demandas y a aprender de las irregularidades y de las buenas prácticas. Esto es cierto en particular en situaciones en las que el foro de diálogo interpartidario también está vinculado a programas de asistencia técnica o de desarrollo de capacidades apoyados por donantes. En estos casos, el monto de los fondos y la presión de rendir cuentas sobre estos tiende a ser mayor.

“Tres consejos provenientes de Malaui:

- I *Asegúrese de contar con financiamiento de largo plazo para realizar el diálogo de manera que pueda extenderse más allá del gobierno actual.*
- II *Adopte un acta constitutiva de la plataforma de diálogo con el fin de evitar estancamientos innecesarios y discusiones interminables sobre los tipos de diálogo y la toma de decisiones.*
- III *Tome las medidas del caso para que los partidos políticos contribuyan al diálogo con una parte de sus propios fondos, para mostrar su compromiso y garantizar la sostenibilidad del mismo cuando los donantes desaparezcan”.*

Levison Ganiza

Partido MAFUNDE, Malaui

Desarrollo de una secretaría profesional

Contar con una secretaría imparcial y profesional para el diálogo interpartidario desde la cual trabaje el facilitador puede ayudar a velar por la imparcialidad de la plataforma y la organización de diálogo interpartidario. Una de las ventajas de crear este tipo de secretaría es que, además de uno o más facilitadores, en general incluye personal financiero, administrativo y de logística.

Esta secretaría tiene mayor capacidad para facilitar el diálogo interpartidario, convocar a reuniones, garantizar la comunicación transparente y oportuna entre partidos, llevar las actas de las reuniones y hacer la labor de seguimiento. Tal secretaría apoya a los partidos en aspectos técnicos, logísticos y financieros con miras a llevar a la práctica los resultados finales del diálogo. Este tipo de órgano también puede facilitar la implementación de programas para el desarrollo de capacidades y la administración de una mayor cantidad de fondos.

Recuadro 8.4

El papel de la secretaría en el CDM-K

“El Centro para la Democracia Multipartidaria de Kenia (CDM-K) estableció su propia secretaría, la cual está dotada de jurisdicción profesional sobre los asuntos cotidianos y tiene a su cargo la implementación de políticas y programas. Además, evalúa y rinde cuentas sobre los programas y recursos utilizados, tanto ante los partidos que integran el CMD como ante los donantes. Actúa como un centro de recursos e información sobre democracia y política para las agrupaciones políticas y para la sociedad en general. Su conducción está a cargo de un director ejecutivo, quien tiene sólidas raíces y una importante red de contactos en la sociedad civil, y representa el frente no político del CMD ante el mundo exterior”.

Resumen de Speijcken, Renée, “Fortalecer las funciones de los partidos políticos en la responsabilidad pública: Estudio de caso de un nuevo enfoque sobre la asistencia a los partidos políticos en Kenia, 2012” (*Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenya*).¹⁶

Ciertamente es necesario hacer algunas aclaraciones en cuanto a la relación entre los partidos políticos (o la junta) y el personal de la secretaría a fin de evitar tensiones más adelante.

En general, los partidos tienen dos opciones para establecer una secretaría profesional. Primero, pueden optar por establecerla por sí mismos, de forma que solo sea formalmente responsable ante los partidos (como en el caso del CMD de Kenia). En segundo lugar, los partidos pueden delegar una serie de tareas en una organización externa sobre la cual no tengan autoridad legal, como en el caso de la Asociación Mundial Público-Privada (Global Public-Private Partnership, IEA/GPPP).

Si bien la primera opción puede considerarse como una señal fuerte del sentido de apropiación y pertenencia de la plataforma por parte de los partidos, también conlleva responsabilidades administrativas adicionales para ellos, a saber, una serie de funciones que van desde la administración de personal, actividades de planificación, implementación y monitoreo, hasta la supervisión y la responsabilidad de rendir cuentas financieras y administrativas en general. El funcionamiento de la secretaría también dependerá de forma significativa del grado de compromiso, las capacidades y la confianza entre los partidos políticos.

En la segunda opción, los partidos piden a una organización externa que ya exista (p. ej., a una ONG, un centro de asesoría estratégica o una institución académica) que funcione como la secretaría de la plataforma de diálogo. Resulta común que estos tipos de organizaciones cuenten con estructuras que faciliten el inicio y conlleven menos riesgos para los partidos (por ejemplo, en caso de acusaciones por mala administración de los fondos). Es obvio que la desventaja consiste en que los partidos pueden sentir que

dependen de un actor externo y, por lo tanto, de las decisiones que este tome, lo cual en ocasiones podría afectar su compromiso y sentido de apropiación y pertenencia conjunta de la plataforma de diálogo.

En general, una secretaría incluye un facilitador (a quien en ocasiones se le designa como el director), un administrador de finanzas y una persona que brinde apoyo administrativo y logístico. Dependiendo del alcance y aspiraciones de la plataforma de diálogo, la secretaría puede ampliarse para incluir a personal a cargo de los programas temáticos, investigadores sobre tópicos relevantes del diálogo, contabilistas del proyecto, personal de secretaría y para la coordinación de conferencias. Aunque algunas veces el personal puede tener conexiones con los partidos, a menudo se prefiere emplear a personal no alineado pero que conozca bastante sobre el clima político, con el fin de velar por la imparcialidad de la secretaría.

La secretaría también puede desempeñar un papel importante identificando a expertos nacionales o internacionales, invitándolos a presentaciones sobre casos comparativos, o contratándolos para hacer análisis o recomendaciones en áreas específicas. A menudo resulta exitoso integrar a expertos a este órgano, aunque esto también puede generar tensiones internas. Dependiendo del contexto, tal vez los partidos sientan que tienen menos libertad para entrar en desacuerdo con lo que proponga alguien de la propia secretaría, al contrario de lo que ocurre con un experto externo.

8.2 Órganos rectores para los procesos de diálogo interpartidario

Los mecanismos del diálogo interpartidario se presentan en una variedad de formas y tipos. Las opciones y consideraciones básicas analizadas en las secciones anteriores sustentan la base lógica de los partidos para crear una determinada estructura organizativa alrededor del diálogo.

En algunas situaciones los partidos también pueden optar por el establecimiento conjunto de una estructura de gobernanza que dirija y fiscalice el proceso de diálogo, por una serie de razones: los órganos rectores pueden proveer orientación y liderazgo a la secretaría y a otros órganos subordinados, de forma que los partidos puedan conducir el diálogo y ocuparse de la agenda más general.

El órgano rector también tendrá la obligación de presentar ante los partidos planes y decisiones, supervisar la puesta en marcha de los acuerdos y participar en la resolución de conflictos entre los órganos de más baja jerarquía. Cabe destacar que ciertos tipos de órganos rectores pueden considerarse como obligatorios desde un punto de vista jurídico. Por ejemplo, es posible que cuando las actividades del diálogo involucran dinero, una fundación de partidos o estructura como una ONG puede ser la única forma legal de garantizar que los partidos reciban y administren estos fondos de manera ética.

Si bien establecer estructuras de gobernanza a menudo resulta importante y en algunos contextos bastante importante, existe el riesgo de que la prioridad de los partidos cambie gradualmente de una agenda de diálogo hacia temas relacionados con la gestión y administración. Por ejemplo, cuando una reunión del directorio de un partido se enfoca en aprobar planes o presupuestos anuales, lo más probable es que esto conduzca a dinámicas y resultados finales interpartidarios muy diferentes, en comparación con las reuniones cuya prioridad sea el intercambio de perspectivas sobre medidas sensibles de reforma política.

El facilitador puede contribuir a hacer esta distinción entre gobernanza y asuntos de fondo colocándolos en puntos independientes de la agenda, o bien considerando las funciones de la gobernanza y el diálogo como procesos separados dentro de la institución. En la práctica, esto puede requerir una convocatoria a reuniones separadas con distintos objetivos, participantes de diferentes partidos y procedimientos diversos (p. ej., tomar decisiones por medio del voto cuando se trate de temas operativos y por consenso cuando se definan propuestas de reforma).

Con esta nota de precaución en mente, y principalmente con base en las experiencias de las plataformas de diálogo apoyadas por el NIMD, en esta sección se describen una serie de órganos de gobernanza impulsados por los partidos, establecidos como parte de una institución partidaria.

Directorios de los partidos políticos

El directorio de un partido político ("el directorio") en general se establece en calidad de órgano principal de la institución para la toma de decisiones y la formulación de políticas (dependiendo del contexto, pueden usarse otros nombres como "consejo de

partido" o "junta directiva"). Por medio de la junta, los partidos supervisan conjuntamente las actividades de la organización. Las actividades de la junta son determinadas por los poderes, obligaciones y responsabilidades que le delegan o confieren los propios partidos políticos.

Las responsabilidades legales del directorio y sus miembros varían según la naturaleza de la organización y la jurisdicción dentro de la cual opere. Sus funciones típicas incluyen el gobierno de la institución, el diseño de la estrategia institucional y la discusión de la agenda de diálogo en términos más amplios. Además, el directorio puede supervisar a una junta ejecutiva y otros órganos; garantizar la sostenibilidad de los recursos financieros; aprobar el presupuesto anual; presentar informes ante las fuentes de financiamiento externo y nombrar al personal clave.

Lo típico es que el directorio se reúna entre cuatro y seis veces al año y que esté conformada por un secretario general, el presidente del partido —o ambos— ya que a menudo únicamente la dirigencia del partido tiene el mandato para velar por el cumplimiento de las decisiones. Sin embargo, estos funcionarios de alto nivel no siempre tienen tiempo para participar en todas las reuniones y cabe la posibilidad de que deleguen algunas de sus responsabilidades en representantes seleccionados dentro del propio partido.

El diálogo con los líderes de alto nivel puede generar grandes beneficios, aunque a la vez plantea un gran riesgo: si los esfuerzos producen malos resultados, no hay posibilidad de referir los problemas a un nivel más alto de jerarquía. Los dirigentes de segundo nivel deben estar en capacidad de persuadir a sus líderes, como lo muestra el estudio de caso de Nepal (ver Apéndice 1), aunque también pueden proponer y explorar asuntos que por lo general los altos dirigentes no pueden, lo cual quizás resulte en una mayor flexibilidad. Contar con un directorio formalmente designado, por ejemplo, por el comité ejecutivo nacional del partido, puede garantizar un nivel básico de legitimidad y representación.

Aunque resulta entendible que se delegue, es necesario que los dirigentes de alto nivel participen en el foro de manera continua con el fin de garantizar el verdadero sentido de apropiación y pertenencia partidaria, si no en el directorio entonces por otros medios, por ejemplo, mediante reuniones cumbre que

se realicen sin regularidad. Lo ideal es que un directorio sólido esté compuesto por miembros que sean respetados en las estructuras partidarias, y que a la vez tengan suficiente autonomía para tomar sus propias decisiones en tiempos de crisis.¹⁷

En algunos casos, el directorio podría incluir a un único representante por partido, mientras que en otros más de un representante puede participar. En los procesos de diálogo que involucran a muchos partidos, una persona por partido puede ser suficiente para llenar una sala de reuniones grande, mientras que en países en los que hay un número reducido de partidos políticos, más representantes serían bien recibidos.

Invitar a más de un representante por partido mejora la presencia de ese partido cuando algunos participantes no estén disponibles. Además, es un mejor reflejo de las facciones que hay al interior de cada agrupación, permite que haya diversidad e incrementa la participación institucional de los partidos. Una lección general es que los dirigentes de los partidos deben siempre tener conocimientos sobre cualquier estructura organizativa y participar en esta.

Juntas ejecutivas o comités directivos

Además del directorio, pueden crearse otros órganos que le apoyen o asesoren, o que funcionen como instancia de apelación en caso de desacuerdos. Tanto una junta ejecutiva como un comité directivo pueden asumir la responsabilidad de la gestión y administración cotidianas de la plataforma interpartidaria en general. Este tipo de órgano tiende a funcionar como coordinador del directorio de un partido (con el apoyo de una secretaría), y debe garantizar la formulación real de los planes y programas anuales, así como asumir la implementación y monitoreo regular de las decisiones que tome y las políticas que el directorio formule. La junta ejecutiva puede estar compuesta por miembros del directorio y es usual que esté conformada por una cierta cantidad de funcionarios designados, incluyendo a un presidente. La secretaría, a menudo conformada por cargos tales como un administrador financiero, un administrador de programas, un tesorero y una secretaría, puede funcionar como una estructura de apoyo.

Box 8.5

Estructura del CDM-K de Kenia

“Además del personal profesional de la secretaría, el CDM-K está conformado por una Junta de Fiscalización y por una Asamblea General, integradas por miembros de los distintos partidos. Dicha junta es el principal órgano para la formulación de políticas del CMD-K y se reúne al menos cuatro veces al año. Cada partido designa a dos representantes, preferiblemente de la más alta jerarquía (secretario general o similar) para brindar al CDM-K un enlace adecuado con la dirigencia de los partidos. Los miembros de la junta de fiscalización eligen a un presidente, que se desempeña en el cargo durante un año y que también ejercerá la función de principal representante político del CDM-K ante el mundo exterior. Varios comités, de los cuales el Comité Directivo es el más importante, apoyan a la Junta de Fiscalización. La Asamblea General es el órgano decisorio supremo del CDM-K en lo que respecta a los planes estratégicos y presupuestos anuales. Se reúne una vez al año y está conformada por cinco delegados de cada partido miembro. Los partidos pueden elegir a quienes consideren apropiados para representarlos”.
Extracto de documento de IDEA Internacional escrito por Renee Speijcken, “Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenia”, 2012.

Cumbres

Las cumbres pueden organizarse en reflejo del nivel más alto de toma de decisiones, así como para dar lugar a la fiscalización de la gobernanza. Pueden ubicarse por encima del directorio a fin de dar lugar a una intensificación en caso de desacuerdos entre los representantes partidarios ante el diálogo cuando el directorio no logre llegar a un acuerdo. Por lo general, las cumbres se llevan a cabo una o dos veces al año, y pueden fungir como el máximo órgano de gobierno cuando sea necesario. Lo ideal es que estén conformadas por quienes ocupen la secretaría general y la presidencia de cada partido, quienes se reunirían para discutir la dirección estratégica de la plataforma interpartidaria y el proceso de diálogo que se supone que apoyará.

Consejos consultivos y consejos de ancianos

Un consejo asesor o de ancianos puede estar compuesto por miembros respetados y de alta jerarquía del partido y su función es aconsejar a los partidos sobre temas substantivos y organizativos, o bien mediar en caso de controversia. Su experiencia y

base de conocimiento pueden ayudar al directorio (o a la cumbre) a sentar las pautas para la toma de decisiones de carácter más general, y ofrecer una perspectiva más amplia. Esto resulta especialmente válido cuando el consejo asesor está compuesto por ex dirigentes de confianza de los partidos que tengan experiencia en procesos de diálogo interpartidario.

Comités técnicos

Los comités técnicos pueden establecerse para tratar temas especializados, ya sean políticos o de índole más operativa. Estos comités pueden ayudar a establecer la agenda del directorio en un campo determinado. Por ejemplo, si los partidos desean saber más sobre un tópico específico (p. ej., el federalismo), los detalles de determinada disposición legal o la manera apropiada de responder a auditorías, un comité técnico temporal o permanente puede ofrecer sus aportes durante las reuniones del directorio sobre estos temas. Estos comités también pueden contar con el apoyo de expertos externos.

8.3 Dos ejemplos de organigramas de estructuras de diálogo

Un organigrama puede resultar de ayuda para que los partidos políticos visualicen de qué forma quieren o desean relacionarse entre sí, como también será de utilidad para el facilitador. Este gráfico debe explicar el lugar que cada partido ocupa dentro de la jerarquía de la toma de decisiones y de autoridad, además de mostrar los diferentes órganos de esa estructura y los diferentes niveles de la plataforma de diálogo e identificar quién está representado dónde en nombre del partido. El tipo de participantes identificados en este organigrama dependerá del nivel dentro de la estructura de diálogo que el mismo recoja, el tamaño y organización interna de cada partido, además de las calidades individuales de los participantes. El facilitador puede dar acompañamiento a los partidos en el diseño de este organigrama. En esta sección se presentan dos ejemplos de estructuras organizativas utilizados en la práctica.

Los diseños de las estructuras de diálogo estudiadas fueron casi siempre descripciones ex-post, en lugar de ex-ante, mientras que en otros casos el diseño fue elaborado en las etapas iniciales del diálogo, aunque en la práctica la estructura funcionó de forma diferente. Aún así resulta útil ver estos dos ejemplos de organigramas básicos de estructuras interpartidarias de diálogo.

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) es una organización conformada por personas de casi todos los partidos políticos bolivianos y del mundo académico (ver estudio de caso sobre Bolivia en el Apéndice 1). Su estructura organizativa comprende una Asamblea General y una oficina de dirección (rectoría o junta).¹⁸

El directorio es responsable de las decisiones de política más generales, así como del control y aprobación

de las acciones del director ejecutivo, quien tiene a su cargo la puesta en marcha de las políticas y los asuntos cotidianos. El director ejecutivo cuenta con el apoyo de 20 funcionarios, la mayoría de los cuales trabajan desde La Paz (cuatro funcionarios trabajan desde la filial de la Fundación en Santa Cruz).

Si bien desde mediados de 2004 se han introducido algunos cambios institucionales, la estructura básica permanece igual (ver Figura 8.1).

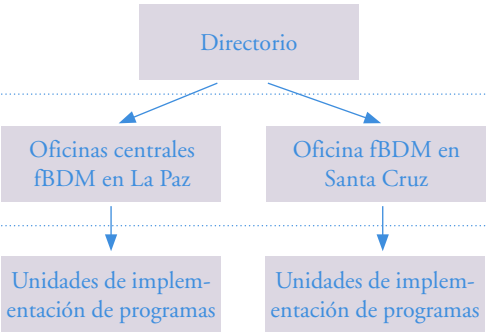
Figura 8.1

Organigrama básico de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

Oficinas

Programas



Organización Interpartidaria para el Diálogo (IPOD) de Uganda

Con la facilitación del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, la Organización Interpartidaria para el Diálogo (IPOD) ofrece una plataforma neutral mediante la cual los partidos con representación parlamentaria en Uganda pueden ampliar su entendimiento sobre las posiciones de cada uno y resolver las diferencias de manera pacífica (ver el estudio de caso sobre Uganda en el Apéndice 1).¹⁹

De acuerdo con el MdE suscrito con IPOD, la Secretaría de la Organización es la que maneja los asuntos cotidianos de la misma. Esto implica dirigir los programas del IPOD, desarrollar planes de trabajo y presupuestos anuales, ofrecer servicios de secretariado e informar al Consejo de Secretarios Generales.

Dicho consejo supervisa los aspectos estratégicos y financieros, así como el proceso de desarrollo del programa anual, y tiene a su cargo garantizar una amplia participación de los miembros de los partidos y el afianzamiento del diálogo del IPOD dentro de los partidos.

El Consejo también es responsable de organizar la llamada Cumbre del IPOD, designar al administrador o administradora y otros cargos de la secretaría, además de conformar comités técnicos. La Cumbre, que está conformada por las dirigencias de los partidos miembros, define las políticas, ofrece orientación técnica y aprueba los presupuestos y programas anuales. En la Figura 8.2 se describe la estructura organizativa del IPOD.

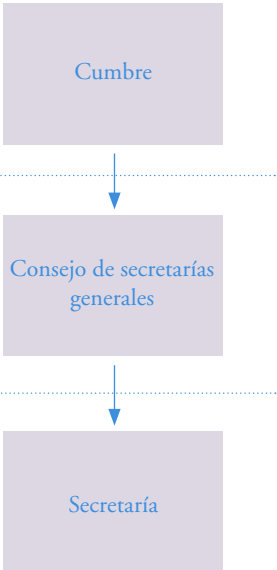
Figura 8.2

Organigrama básico de la Organización Interpartidaria para el Diálogo (IPOD)

Conformada por jefes de los partidos miembros (presidentes) y sus suplentes. Presidencia de la cumbre rota entre partidos miembros en forma trimestral y por orden alfabético. Quórum conformado por un miembro de cada partido.

Conformado por los SG de partidos miembros y dos miembros adicionales de cada partido —nominados por los propios partidos—. Cada delegación partidaria encabezada por su SG. Presidencia rotativa. Quórum consiste en al menos un representante de cada partido miembro.

Conformada por un administrador (funge como máximo ejecutivo de Secretaría) y personal auxiliar necesario aprobado por el Consejo en línea con el presupuesto de IPOD. El administrador es un profesional designado por el Consejo y es miembro ex-officio de la cumbre y del Consejo.



8.4 Reproducción de estructuras en la esfera local

Ampliar el diálogo a otros niveles dentro del partido (p. ej., iniciando una instancia de diálogo interpartidario en el ámbito provincial o local) puede contribuir a institucionalizar el diálogo y a profundizar las relaciones entre los partidos. Además, ampliar el diálogo significa que la responsabilidad de mantener las buenas relaciones entre ellos será compartida.

Crear más capas de interacción entre las agrupaciones políticas también puede hacer que el diálogo sea inmune a las tensiones repentinas y fluctuaciones en las relaciones, de forma que en situaciones en que las relaciones en el ámbito nacional se vean temporalmente distorsionadas, el diálogo pueda continuar en el ámbito local.

Esto ocurrió en Bolivia en el 2012, cuando el diálogo a escala nacional prácticamente se detuvo, pero continuó realizándose en el ámbito regional en la provincia de Santa Cruz. Esto se debió en parte a que el equilibrio de poder político (es decir, de escaños

parlamentarios) entre estos dos niveles era diferente y el partido mayoritario era más dominante en el ámbito nacional.

El diálogo interpartidario en el ámbito local puede ser de gran utilidad durante los procesos de reestructuración y descentralización del Estado. Al igual que los diálogos en el ámbito nacional, las estructuras locales o subnacionales pueden variar, dependiendo del contexto.

Lo ideal es que la dirigencia del partido se mantenga informada e involucrada en las discusiones que se den en la esfera local, a fin de garantizar un total sentido de apropiación y pertenencia por parte del partido. De manera similar, las filiales del partido a escala local deben mantenerse actualizadas sobre los avances con respecto a los procesos de diálogo en el ámbito nacional, de forma que puedan contribuir al mismo y de forma que ambas discusiones puedan retroalimentarse mutuamente. Como se analiza en el Capítulo 12, esto puede lograrse a través de una preparación y un diálogo a lo interno de los partidos.

8.5 La naturaleza cambiante de las estructuras organizativas

Para efectos de garantizar un equilibrio interno de poder, resulta importante lograr acuerdos definidos en cuanto a la forma que tendrá el órgano organizativo y la función de responsabilidades en cada uno de los distintos ámbitos. Esto contribuirá a evitar la pérdida de tiempo en las reuniones para definir quién tiene a su cargo qué tareas y prevenir las pugnas internas. El mandato de un órgano puede especificarse mediante un MdE, o bien estar incorporado al acta constitutiva.

No obstante, es necesario tener presente que ya sea el acta constitutiva o un MdE deben mantener el equilibrio de forma que los acuerdos sean sólidos y a la vez funcionales, y ser flexibles de forma que puedan ser adaptados a circunstancias cambiantes cuando sea necesario. El momento también resulta crucial: en ocasiones los esfuerzos por formalizar o legalizar las estructuras se hacen con demasiada antelación, con lo cual se da al traste con el impulso para el diálogo, mientras que otras veces tal formalización ocurre demasiado tarde, lo cual tiene como consecuencia una falta de capacidad para resolver problemas.

Administrar y decidir todo lo relacionado con una organización como una fundación política es un emprendimiento ambicioso, en especial en contextos multipartidarios polarizados en donde las agrupaciones políticas invierten la mayor parte de su tiempo compitiendo entre sí. Si esto se hace bien, se trata de un logro importante.

Sin embargo, tanto los partidos como el facilitador deben tener presente en todo momento la posibilidad de que la estructura de cooperación no funcione, o bien que dé señales de colapso, por ejemplo, debido a desacuerdos sobre temas organizativos o a una disminución en el compromiso con el proceso de diálogo.

En términos prácticos, esto significa que la estructura organizativa debe ser tan simple y tan funcional como las posibilidades lo permitan, y mantener un grado de flexibilidad. La estructura debe reflejar la etapa en la cual el diálogo se encuentre, el grado de confianza entre las agrupaciones participantes y los propósitos del diálogo.

Cabe la posibilidad de que con el tiempo la estructura de un foro pase de la informalidad a la formalidad y, de vuelta de la formalidad a la informalidad. Si bien

esto puede resultar una carga desde el punto de vista práctico, y una flexibilidad excesiva puede distraer a los partidos de enfocarse en los temas importantes, también es parte de la realidad política en la que fluctúan las relaciones interpartidarias.

Como resultado de ello es posible que los partidos tengan que revisar sus estructuras organizativas de vez en cuando a fin de asegurarse de que el diálogo no quede atrapado en una estructura estática y rígida, sino que más bien tenga suficiente espacio para ajustarse a las circunstancias y que continúe funcionando de forma adecuada.

Conclusiones

- Al diseñar una estructura organizativa, los partidos deberán decidir el nivel de institucionalización que tendrá.
- Los partidos pueden escoger entre un compromiso a corto o a largo plazo, un sentido de apropiación y pertenencia mínimo o máximo, el diálogo puro y el desarrollo adicional de capacidades, así como entre diferentes grados de responsabilidad en cuanto a la administración financiera.
- Los órganos clave de esta estructura organizativa tienden a incluir órganos de gobernanza (p. ej., un directorio) y una secretaría profesional.
- Contar con una secretaría profesional e imparcial puede contribuir a salvaguardar la imparcialidad de la plataforma de diálogo y de la organización.
- Entre los órganos rectores cabe mencionar una junta partidaria, una junta ejecutiva o comité directivo, una cumbre, un consejo asesor y comités técnicos.
- Las estructuras locales pueden ser similares o muy diferentes de las nacionales y pueden contribuir a institucionalizar aún más el diálogo interpartidario.

Recomendaciones

- Plantee y discuta las diferentes opciones en cuanto al desarrollo organizativo con los partidos políticos tanto de forma individual como colectiva.
- Asegúrese de que la estructura organizativa sea tan simple, funcional y flexible como las posibilidades lo permitan, de forma que las estructuras de gobernanza faciliten y no tomen el lugar del diálogo propiamente.
- Desarrolle un organigrama para ayudar a los partidos políticos a visualizar cómo quieren relacionarse entre sí y con el facilitador.

Capítulo 9: Las reglas del juego del diálogo

En todo contexto de diálogo, definir las reglas básicas para determinar cómo se conducirán los partidos políticos constituye un paso importante para crear un ambiente en el que los participantes se sientan cómodos y seguros. Es probable que los partidos adquieran más fe y confianza en el proceso si saben con antelación qué tipo de reglas regirán las relaciones entre ellos durante el proceso de diálogo, por ejemplo sobre temas como qué hacer en caso de que surjan conflictos o ante la necesidad de tomar decisiones. Establecer las reglas del juego desde el inicio puede contribuir a disminuir las tensiones en última instancia, en particular dentro de un contexto de alta polarización.

Cada espacio de diálogo tiene su propia estructura, lógica y complejidades, y por consiguiente necesitará sus propias reglas de comportamiento, procedimientos y principios rectores. Estas “reglas del juego” internas pueden resultar fáciles de resumir en teoría, pero en la práctica solo serán útiles cuando sean el resultado de un acuerdo mutuo y sean respetadas por todas las partes. Por el contrario, reglamentar por el simple hecho de reglamentar puede resultar incluso contraproducente; el exceso de regulaciones en una plataforma de diálogo puede derivar en discusiones sobre la interpretación de las diferentes reglas y provocar fricciones que desvíen la atención de los partidos del diálogo en sí.

Una vez que los partidos se pongan de acuerdo en torno a las reglas y comportamientos básicos, esto les servirá de apoyo para el desarrollo de una cultura de diálogo de respeto mutuo, pese a las diferencias inherentes en sus puntos de vista. Las reglas básicas pueden resultar útiles a manera de lineamientos en una serie de campos distintos, cada uno de los cuales se analiza a continuación.

9.1 Valores de comportamiento

Los partidos políticos pueden acordar registrarse por una serie de valores compartidos, tales como el respeto y la tolerancia mutua, la honestidad y el compromiso. Si bien tales valores pueden parecer obvios, no hay duda de que definirlos y adoptarlos de forma conjunta crea un impedimento ético más fuerte frente a las conductas indebidas. Además, le da al facilitador una base más legítima para intervenir cuando sea necesario. Cuando los participantes en una plataforma de diálogo mantienen una cultura de ver a sus contrapartes como iguales, una cultura de honrar la propia palabra, de procurar el bien común y de rendirse cuentas entre sí, serán mayores las probabilidades de que estos principios sean respetados a lo interno de la estructura organizativa.

Por ejemplo, los partidos pueden acordar que si un político que forma parte de la plataforma de diálogo resulta ser corrupto en el contexto de la plataforma misma, esa persona ya no podrá integrar la plataforma. Este tipo de conducta es esencial para la construcción de la confianza, y es probable que transmita una señal positiva a otros interlocutores, tales como el OE, las OSC, Gobiernos y fuentes externas de financiamiento. La presión positiva de parte de los iguales porque se respeten las reglas y los comportamientos acordados de común acuerdo dentro de la plataforma también podría influir en los procesos intrapartidarios fuera de la plataforma, tales como el parlamento, y viceversa.

Si bien convenir sobre determinados principios genéricos puede ser en sí una afirmación importante, resulta incluso más valioso discutir sobre lo que los diferentes principios suscritos significan para los distintos partidos. Por ejemplo, en un determinado contexto es posible que los partidos acuerden que la inclusividad significa que todas las agrupaciones

están invitadas a participar (incluso las que no tienen representación parlamentaria), mientras que en otro contexto los partidos pueden entender ese concepto como un compromiso para incluir a más mujeres en los foros de diálogo, o bien entenderlo en términos de un “espíritu de consulta”.

Lo ideal es que la plataforma de diálogo sea un espacio en el que los partidos estén en igualdad de condiciones y abiertos a la crítica. Sin embargo, en la práctica las relaciones también dependen del equilibrio de poderes entre las agrupaciones. Por ejemplo, mientras que en el ámbito parlamentario el poder del partido más fuerte lo hace menos vulnerable a las críticas, en un foro de diálogo (en donde se supone que los partidos ingresan como iguales) el partido gobernante puede sentirse más fácilmente amenazado por la oposición.

Las reglas y principios (p. ej., sobre la toma de decisiones, el tiempo para hablar y los procedimientos para interrumpir) pueden equilibrar las fuerzas entre los partidos de oposición y el partido gobernante, de forma que ambos se sientan respetados en un ambiente de tolerancia. A menudo es una buena idea invertir tiempo en discutir los principios y valores desde una etapa temprana, de forma que los partidos trabajen con miras a tener una comprensión similar sobre lo que estos significan en la práctica.

Al mismo tiempo, quizás el facilitador no desee formalizar excesivamente el proceso antes de iniciar el diálogo, ya que ello supone el riesgo de echar por tierra el diálogo antes de que siquiera despegue. El facilitador debe analizar cómo encontrar un balance en las etapas iniciales, entre un número más reducido de reglas (lo cual posibilitaría el diálogo) y un número mayor de reglas (lo cual podría obstaculizar el diálogo).

“La regla más importante es hablar racionalmente. Esto significa que si alguien habla y hace una propuesta, la misma persona también tiene que dar una opción alternativa. Hablar antes de pensar es una ‘regla’ que ha crecido con el paso del tiempo durante un proceso de diálogo”.

Atmaram Prasad Shah

Foro Madheshi Janaadhikar – Partido de la República, Nepal

9.2 Acuerdo formal versus acuerdo informal

Si bien en algunos casos una discusión abierta sobre el “espíritu del diálogo” es suficiente para llegar a un acuerdo sobre los términos de entendimiento y para adquirir mayor confianza en el proceso, otras situaciones podrían requerir la adopción de “reglas de juego” más formales que mencionen, por ejemplo, los principios y procedimientos para la toma de decisiones y para la resolución de conflictos. Una forma de captar las reglas del juego en un diálogo entre partidos políticos y traducirla en términos más formales es mediante la elaboración y uso de un memorando de entendimiento (MdE).

La firma de un MdE entre los partidos políticos puede verse como un instrumento para lograr que todos ellos estén “en la misma página”, para validar las expectativas e intenciones conjuntas de estos, y para convenir sobre el propósito principal y los objetivos del diálogo. Aun más importante, puede ser utilizado para manejar las expectativas en las etapas iniciales del diálogo. Es necesario que todos los partidos entiendan los temas que incluye ese diálogo, por lo que el MdE debe indicar qué se propone alcanzar con el diálogo y puntualizar en qué momento se detendrá el proceso.

Por ejemplo, en Nepal los partidos han mantenido sus foros de diálogo en términos muy informales de forma que apenas si cuentan con reglas formalmente acordadas, mientras que el CDM de Kenia estableció sus

reglas de forma minuciosa en su acta constitutiva. En la práctica, algunos diálogos requieren contar con más reglas que otros, dependiendo de la etapa en la que se encuentren, el número de participantes y el contexto cultural.

Algunos facilitadores prefieren llegar a este tipo de acuerdos a medida que el diálogo transcurra y visualizan el diálogo como un proceso orgánico. Otros argumentan que es mejor establecer las reglas del juego al inicio cuando hay una armonía relativa, ya que una vez que surgen los conflictos suele ser demasiado tarde para alcanzar acuerdos que permitan solucionarlos o salir de un *impasse*. Asimismo, mucho depende del nivel de confianza entre los partidos políticos y de la sensibilidad del público con respecto a sus encuentros. Cuando la polarización es extrema, la firma de un MdE permite formalizar lo que todavía son conversaciones exploratorias, con lo cual se pondrá en peligro su desarrollo posterior. En otros casos llegar a un acuerdo sobre los valores que unen a bandos opuestos contribuirá a legitimar el diálogo a los ojos del mundo externo. Por lo tanto, el facilitador debe buscar con cuidado el mejor momento para la firma del MdE.

“Tuvimos que hacer el camino a medida que lo caminábamos. No había una metodología de diálogo prefabricada así que había que sacar el mayor provecho en cada oportunidad”.

Luis Egusquiza

Coordinador del programa, Transparencia Perú

9.3 Disposiciones sobre gobernanza y participación

Normalmente, en especial si el diálogo está respaldado por una estructura organizativa, el MdE o el acta constitutiva de la organización incluirán algunas disposiciones sobre la gobernanza y sobre la membresía en general. Las disposiciones que se incluyan dependerán en gran medida de los deseos y acuerdos internos a que lleguen los partidos.

Estas disposiciones pueden abarcar una serie de temas, entre ellos la estructura organizativa (p. ej., si será una plataforma informal o una fundación); sus objetivos (por ejemplo, si serán de corto o de largo plazo); las regulaciones en cuanto a sus miembros (p. ej., el número de representantes de cada partido); y las funciones de los órganos más importantes (p. ej., las tareas y la composición de su directorio, consejo asesor y secretaría). Además, pueden abarcarse

temas tales como el grado de representación de cada partido (p. ej., si estarán el presidente y el secretario general ante el directorio, o bien expertos de cada partido en los comités técnicos); los cargos de los funcionarios (p. ej., las obligaciones del presidente, tesorero y secretario); y el balance de género (p. ej., si se adaptarán cuotas específicas o si habrá una representación del ala femenina del partido).

Cabe la posibilidad de que se requieran disposiciones más detalladas, como es el caso de procedimientos de nominación o designación más específicos (p. ej., mediante votación o por designación); procedimientos para la destitución de miembros del directorio o del personal (p. ej., la expulsión de un miembro por hacer caso omiso de decisiones tomadas en el marco del diálogo o por no mantener una promesa); como también disposiciones sobre quién tendrá permitido fungir como sustituto (p. ej., llegar a un acuerdo sobre las suplencias).

La regla sobre la elegibilidad y la designación adquieren especial importancia cuando la formación para el desarrollo de capacidades u otros beneficios dirigidos a los partidos se complementan en una plataforma de diálogo. El establecimiento de reglas sin ambigüedades contribuye a evitar las interminables pugnas en torno a quién obtiene qué, de forma que las distracciones con respecto a los propósitos del diálogo se mantengan al nivel mínimo.

En lo que respecta al presidente, pueden incluirse también reglas específicas, por ejemplo, para determinar las principales funciones y decidir cómo se elegirá ese cargo. Los partidos pueden optar por una presidencia permanente o rotativa (p. ej., al acordar que el partido del gobierno o el partido de oposición más importante siempre asigne a quien ocupe la presidencia, o bien que dicho cargo cambie todos los años).

9.4 Procedimientos de reunión

Los partidos también tendrán que llegar a un acuerdo sobre la forma en que quieren que se realicen las reuniones. El desafío consiste en no dar al traste con la espontaneidad de la reunión imponiendo un exceso de reglas. Si se introducen demasiados procedimientos, se corre el riesgo de que el diálogo empiece a parecerse al parlamento y a otros órganos formales de decisión. Por otra parte, si existen muy pocos procedimientos el diálogo podría tornarse inmanejable. Algunas cuestiones que podrían surgir son la frecuencia

con que se realizarán las reuniones (p. ej., de forma trimestral, mensual o semanal) y cómo garantizar que la conducción de las sesiones sea ordenada y oportuna, que estas se planifiquen con antelación, así como la notificación oportuna de las actividades.

En el caso del IEA/GPPP en Ghana, por ejemplo, los partidos adoptaron disposiciones específicas. De acuerdo con una de ellas, “la correspondencia relativa a la plataforma de diálogo debe traducirse en puntos obligatorios de todas las agendas, mientras que las actas de las reuniones deben reflejarse fielmente en un registro escrito y ser confirmadas antes de cada reunión”. En otra disposición se estipula que ‘se distribuirá una notificación escrita de cada reunión entre los participantes con al menos tres días de antelación, y esta debe indicar con claridad la fecha, hora, puntos de la agenda y el lugar de la reunión’.

Además, quizás resulte útil acordar los mecanismos mediante los cuales los partidos podrán incluir en la agenda puntos para discusión, por ejemplo indicando que los mismos deben ser de relevancia para el diálogo y que deben ser presentados o enviados al facilitador o a quien preside el diálogo un número determinado de días laborales antes de la reunión. Los partidos podrían acordar que cada uno pueda convocar a reuniones extraordinarias cuando surja la necesidad, como también pueden dejar estas convocatorias a criterio del facilitador o del presidente de la plataforma.

Otra disposición podría abordar el tema del quórum, el cual puede variar de acuerdo a la importancia de los temas a discutirse en la reunión y en algunos casos incluso podría significar que la asistencia sea obligatoria.

9.5 Toma de decisiones en el proceso de diálogo

Si bien el diálogo tiene que ver con la búsqueda de entendimientos mutuos, el diálogo multipartidario a menudo busca llegar a acuerdos ya sea sobre recomendaciones o sobre decisiones. Mientras que las decisiones normalmente están dentro del alcance de lo que los participantes del diálogo pueden poner en marcha por sí solos, las recomendaciones suelen requerir el acuerdo de terceros.

Algunos ejemplos de este tipo de terceros actores son órganos relacionados como el parlamento, el OE, comisiones de reforma constitucional o la comunidad internacional, además de otros actores dentro de los propios partidos como militantes, a quienes por ejemplo

podría encomendárseles la tarea de implementar una recomendación para garantizar la igualdad de género en la selección de las candidaturas a cargos electivos.

Si la plataforma de diálogo se utiliza para tomar decisiones o para decidir qué recomendaciones se formularán, es necesario que los partidos acuerden los procedimientos adecuados. Por ejemplo, es posible que los partidos necesiten llegar a un acuerdo sobre el tipo de decisiones que podrán tomar y el nivel dentro de la estructura organizativa en el cual serán tomadas.

En un contexto de diálogo, todas las decisiones deben ser alcanzadas, en la medida de lo posible, ya sea por mutuo acuerdo o por consenso, de forma que se recurra a la votación solamente en casos difíciles. Algunos tópicos, como las propuestas de reforma sustancial o la agenda de largo plazo de los partidos, solo pueden ser definidos por los más altos líderes de los partidos y únicamente mediante el consenso, mientras que quizás tenga sentido que otros asuntos menos estratégicos o más operativos (p. ej., la agenda o cuestiones de orden de una conferencia) sean definidos por mayoría o a un nivel inferior dentro la jerarquía de los partidos.

Los partidos también pueden proponer que la votación se haga simplemente levantando la mano para llegar a aquellas decisiones sobre las cuales no se alcance un consenso. En estos casos, un partido político que esté en desacuerdo puede abstenerse de participar en acciones a las que conlleve esa decisión.

9.6 Uso de los fondos

Los temas financieros pueden desencadenar disputas entre agrupaciones, o bien entre estas y el facilitador, incluso en casos en los que no hay mucho dinero de por medio. Por ejemplo, los representantes de los partidos a menudo esperan o reciben reembolsos por combustible, gastos de viaje, alojamiento y alimentación en los que incurren cuando participan en reuniones, y en algunos casos dietas, que normalmente se consideran controversiales por quienes financian a los partidos.

Un profesional observó que en contextos donde se da una política de clientelismo y altos niveles de corrupción, el acceso a recursos financieros puede tornarse problemático en términos de la relación entre los partidos políticos y el facilitador. En un país se observó que los representantes ante una junta interpartidaria con-

tinuamente se contrataban a sí mismos como facilitadores en distintas actividades regionales y, mientras lo hacían, se pagaban dietas por montos considerables. Como resultado de ello, la junta se convirtió en un espacio en el que los representantes de los partidos competían para acceder a recursos financieros, poniendo a los facilitadores en una posición incómoda, además de poner el diálogo en riesgo.

Es importante mencionar que el anterior es solo un ejemplo y no necesariamente se trata de un problema de la mayoría de las plataformas de diálogo. Sin embargo, con el fin de evitar crear expectativas equivocadas o divergentes debe aclararse desde el inicio del diálogo en qué medida los partidos tienen derecho a reembolsos por gastos, y bajo qué condiciones y mediante qué procedimiento pueden obtenerlos. Cuando las plataformas de diálogo también participan en el desarrollo de capacidades de los partidos y hay más dinero de por medio, se hace necesario establecer acuerdos estrictos sobre los gastos y la rendición de cuentas, y las regulaciones se tornan aun más cruciales.

Es posible que sea necesario incluir reglas sobre el uso de fondos externos, la distribución de los costos relacionados con actividades del diálogo, así como criterios convenidos mutuamente con respecto a tal distribución. A menudo estos criterios reflejan el panorama de los partidos políticos. También habrá que llegar a acuerdos sobre las medidas de rendición de cuentas para la administración de los fondos (p. ej., si establecer la presentación de informes dos semanas después de cada actividad de diálogo, asignar los signatarios de las cuentas bancarias y definir los procedimientos de fiscalización financiera y de aprobación de fondos).

Recuadro 9.1

Fórmulas para la distribución de fondos en Ghana y Malaui

El Programa de Partidos Políticos de Ghana (GPPP), facilitado por el IEA, acordó dar a todas las agrupaciones participantes en su plataforma de diálogo igual acceso a los fondos asignados para el fortalecimiento interno de los partidos. Como cuatro de ellos tenían representación parlamentaria, cada uno recibiría una cuarta parte de la asistencia para el desarrollo de capacidades, sin importar cuál fuese el equilibrio de poderes en el parlamento en ese momento. Por el contrario, en Malaui, el 50% de los fondos bilaterales son asignados al oficialismo, mientras que el 50% restante se asigna a los otros partidos. En el 2009, esta regulación fue modificada

para asignar el 85% de los fondos de manera equitativa, y el 15% restante se distribuye con base en la representación legislativa. Esto muestra que a menudo los partidos toman las decisiones sobre cómo distribuir los fondos con base en diferentes criterios, dependiendo del contexto de su país.

9.7 Conflictos y resolución de disputas

La confianza es algo que nunca debe darse por sentado: a través de todo el proceso de diálogo, pueden surgir temas delicados y de repente las relaciones se tornan hostiles. La construcción de la confianza es un proceso continuo, pero no lineal, y las interacciones constructivas entre los partidos demandan cuidado y atención constantes, en especial si se considera la posibilidad de que los dirigentes de los partidos cambien después de una elección. Por lo tanto, puede resultar beneficioso para una plataforma diseñar un mecanismo de resolución de conflictos.

Este mecanismo podría establecer distintas formas de involucrar a la dirigencia en caso de que existan tensiones no productivas entre los representantes de los partidos, como también métodos para abordar temas polémicos o conflictos graves. No obstante, su efectividad se verá complicada por el hecho de que el diálogo interpartidario en sí está diseñado en muchos casos como un mecanismo para la resolución de conflictos entre partidos.

El conflicto dentro de la plataforma de diálogo debe anticiparse y prevenirse desde el inicio, mediante acuerdos sobre un código de conducta o sobre el papel de un consejo asesor, un consejo de ancianos, una cumbre u otro órgano creado de forma *ad hoc* para resolver algún problema específico. Esto también significa que el diálogo y la interacción son instrumentos clave para resolver las disputas internas.

Resulta mejor establecer un código de conducta o mecanismo específico de resolución de conflictos antes de que estos se presenten. Tales acuerdos internos deben ser aprobados por todos los partidos, y el facilitador debe pedir a cada miembro nuevo que acepte el código de conducta al ser nombrado o juramentado. Sin embargo, estos mecanismos de resolución de conflictos son medios a los que se recurre en última instancia, ya que por lo general, inciden de forma considerable en las relaciones internas. Está en manos del facilitador tratar de evitar que los desacuerdos lleguen a un punto en el cual es necesario recurrir a mecanismos de resolución de conflictos o a la mediación externa.

9.8 Comunicaciones externas y portavoces

Un asunto importante a convenir es si se harán públicos los temas que se discutan en el diálogo y, ciertamente, si se ha de confirmar la existencia de la plataforma de diálogo en sí. En algunos contextos los partidos pueden optar por una confidencialidad absoluta y adoptar las llamadas “reglas de Chatham House”, lo que significa que no habrá comunicación con la prensa ni con el exterior sobre lo que se discute durante las reuniones. En otros contextos, los partidos pueden propiciar una apertura completa e invitar a los medios a algunos o todos los encuentros de diálogo. Sin embargo, esto podría inhibir el diálogo, ya que algunos partidos pueden considerar que ya no tienen la posibilidad de expresar sus opiniones en un ambiente seguro y de confianza.

Puede llegarse al acuerdo de hacer público solo el resultado del diálogo. Cada partido político dentro de la plataforma tendría que presentar los resultados finales en términos positivos para su posición particular. Debido a que en realidad esto puede socavar los resultados finales, resulta de ayuda discutir de antemano cómo se comunicarán los resultados a los medios y al público en general.

Quizás los partidos opten por emitir un comunicado de prensa o declaración conjunta cuando se llegue a un consenso significativo. Después de una reunión específica, también podrían adoptar una resolución y recomendaciones conjuntas. Esta resolución puede emitirse de manera conjunta, reflejando a la vez las discrepancias de opinión de partidos individuales.

En todos los casos es importante decidir quién será el portavoz del diálogo. Las características de su perfil pueden ser personales (p. ej., disposición a participar en el diálogo, ideales políticos, compromiso con la democracia) o relacionados con su posición dentro del escenario político y el equilibrio de poder entre los partidos. Para evitar desavenencias sobre esta función, los partidos también pueden pedir al facilitador o a quien presida el diálogo que emita los comunicados públicos en representación del colectivo.

Las aspiraciones de los partidos con respecto al nivel de publicidad que desean darle al foro de diálogo también pueden cambiar con el tiempo. Por ejemplo, en Zimbabue, en una primera etapa del diálogo interpartidario los facilitadores realizaron una labor preliminar para sentar las bases del diálogo, con el objetivo de crear un entendimiento común y una disposición general a participar en el diálogo interpartidario.

Esta etapa se desarrolló tras bastidores, pero con el tiempo llegó a ser más importante sacar el diálogo a la luz pública, al considerarse que realizar reuniones confidenciales podría generar rumores y alimentar la desconfianza entre los políticos, así como entre los partidos y el público. Una vez que el proceso de diálogo se encontraba lo suficientemente consolidado, demostrar sus resultados finales positivos podría fortalecer la unidad y la confianza a lo interno del foro.

Pero este “proceso de realización/convencimiento” por sí mismo tomó tiempo y se requirió paciencia de todas las partes. Un aprendizaje general resultante es que solo es posible salir a la luz pública cuando los partidos están convencidos de algunos de los beneficios de la cooperación. Una vez que esto ocurre, el reconocimiento del público por el proceso de diálogo puede impulsar más la confianza de quienes participan en él y fomentar su legitimidad democrática.

Conclusiones

- Cada espacio de diálogo requiere sus propias “reglas del juego” internas.
- Estos acuerdos pueden describir cómo funciona el diálogo y cómo se realizarán las reuniones (p. ej., cubriendo temas como el momento en que se realice, la correspondencia y los quóruns).
- Si hay dinero de por medio, es crucial que existan regulaciones para los gastos y la rendición de cuentas.
- Diseñar mecanismos de resolución de conflictos puede contribuir a mantener la confianza.
- Es necesario discutir cómo se comunicarán los resultados del diálogo a los medios y al público.

Recomendaciones

- Discuta los valores y principios a los cuales los partidos desean adherirse durante el proceso de diálogo.
- Recoja las reglas internas en un acuerdo informal o un MdE más formal en el momento indicado del diálogo.
- Cuando la toma de decisiones sea parte del diálogo, puntualice los procedimientos convenidos para la toma de decisiones o la formulación de recomendaciones.
- Llegue a un acuerdo sobre los mecanismos de comunicación externa y los portavoces.

Capítulo 10: Construcción de la confianza entre los partidos políticos

El diálogo significativo, por ejemplo, sobre la introducción de reformas al sistema político, puede parecer casi imposible si no existe un nivel mínimo de confianza entre los partidos, en especial en contextos de polarización. Cuando existe un sentido de apropiación y pertenencia local respecto del proceso de diálogo, este puede servir como una forma de congregar a los partidos y contribuir a ofrecer un espacio seguro de reunión informal para llegar a conocerse como colegas competitivos, en lugar de como enemigos. En este espacio, el diálogo les permitirá liberar tensiones, lo cual sirve como mecanismo de mitigación y despolarización o como un medio para abogar por una convivencia pacífica.

Cuando los partidos políticos se consideran enemigos entre sí más que competidores, es esencial sentarlos a la mesa para que participen en el diálogo. En contextos en los que prevalecen temores y sospechas muy arraigadas entre adversarios políticos, construir un nivel mínimo de confianza y confiabilidad mutuas es un primer paso importante, así como la base para un diálogo continuo y significativo.

El facilitador desempeña un papel crucial en la creación de un ambiente apropiado y para construir dicha confianza entre los participantes. Sin embargo, la construcción de la confianza empieza por la construcción de la *confianza entre los partidos y el facilitador*. Para ganarse la confianza de los partidos políticos en su personalidad, habilidades y capacidades de facilitación, usualmente él o ella tiene que interactuar con los partidos no solo dentro del espacio colectivo, sino también fuera de este.

Los facilitadores tienen bastante espacio de maniobra en sus relaciones bilaterales con los participantes en el diálogo, siempre que estén conscientes de los acontecimientos y dinámicas políticas que los ro-

dean, sean percibidos por todos como imparciales e inclusivos, y actúen teniendo presentes los intereses comunes de los partidos.

“Facilitar el diálogo interpartidario en un ambiente tenso tiene que ver con el manejo de las esperanzas, temores y expectativas”.

Facilitador de diálogos
África

Construir la confianza entre los partidos políticos no implica necesariamente “la entera confianza”, sino más bien crear la confianza suficiente en términos de una sinceridad, profesionalismo, y de las habilidades o capacidad de los partidos para hacer posible su cooperación. Si bien la cantidad de tiempo que toma desarrollar este nivel mínimo de confianza puede variar mucho, el tema importante es decidir cómo dar el primer paso.

10.1 Entender las razones de la desconfianza entre los partidos

Una de las primeras cosas que el facilitador debe hacer cuando se le pide explorar la posibilidad de llevar a cabo un diálogo interpartidario es identificar cuáles tensiones y conflictos no productivos —más allá de la competencia interpartidaria normal— podrían reducirse mediante el diálogo.²⁰ Las razones de la desconfianza entre los partidos tienden a tener múltiples facetas, en especial en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, y pueden ser difíciles de entender para una persona ajena.

En países posteriores a un conflicto como Mozambique, Nepal o Burundi, resulta claro que las tensiones pueden originarse en temas no resueltos entre facciones enfrentadas en un conflicto, o en profundas divisiones políticas. En contextos menos polarizados, la competencia o las sospechas entre los diversos

grupos pueden tener un origen diferente. En algunos casos las tensiones pueden aumentar cuando un partido sospecha que existe una agenda política oculta o cuestiona las motivaciones de algún adversario para participar en el diálogo. En otros casos puede tratarse de distorsiones en las relaciones personales.

La presión externa puede dificultar aun más que los partidos participen en un diálogo. También es frecuente que los actores de la sociedad civil estén divididos en torno a la línea de los partidos y es posible que hayan adoptado una actitud de “conmigo o contra mí”. Como resultado, quizás los partidos no deseen que se les relacione con el diálogo interpartidario y con la posibilidad de que tiendan una mano a sus oponentes políticos por temor a ser percibidos como débiles o a perder el respeto de su base de apoyo.

Si bien todo lo anterior puede sonar desalentador, el objetivo es sencillamente demostrar el valor de que exista un grado de preparación, en particular por parte del facilitador. Es muy importante que el facilitador sepa qué tipos de argumentos podrían usar los saboteadores o actores escépticos y que idee con anticipación los argumentos para contrarrestarlos. Además, muchos diálogos que luego demostraron ser exitosos, empezaron con personas que usaron argumentos para desvirtuarlos.

10.2 Una reunión para romper el hielo

La desconfianza entre los partidos suele estar asociada a confusiones en las relaciones personales. Por lo tanto, la primera sesión o reunión de diálogo entre los representantes de los partidos es una oportunidad para que estos, así como los facilitadores, conozcan a los diferentes actores que se sientan a la mesa, entender por qué participan y conocer las diferentes percepciones y razones para debatir.

Puede invitarse a los partidos a esta reunión mediante cartas informales enviadas a sus líderes, aunque en contextos más polarizados se requiere mucho más tiempo, paciencia y esfuerzos antes de que todos los partidos aparezcan. Como alternativa, es posible que el facilitador desee hacer una serie de consultas preliminares e informales con los líderes y representantes clave de los partidos, o bien movilizar la ayuda de otras instituciones locales que ya cuentan con la confianza de las agrupaciones (p. ej., centros de asesoría estratégica, universidades u otros agentes religiosos y de la sociedad civil). Por ejemplo, en Mozambique algunos líderes de la iglesia cristiana desempeñaron un papel importante al alentar a los líderes partidarios para que participaran en un foro de diálogo.

Aunque parece fácil, organizar una primera reunión entre adversarios políticos puede ser una de las partes más arduas de un proceso de diálogo. De ahí que muchos facilitadores subrayan la necesidad de realizar en muchos casos más de una reunión para el proceso general de ganarse y construir la confianza entre los partidos políticos, y que la mayoría de las veces “romper el hielo” es un proceso que puede tomar meses y algunas veces años.

10.3 Discusiones con un actor no partidario

Otra forma de mejorar las relaciones personales es llevar a cabo discusiones preliminares entre los partidos como un colectivo y como actores individuales no partidarios. Algunos ejemplos de actores no partidarios son los ministerios de Estado u otras instituciones democráticas como el OE o un comité de planificación nacional.

Las discusiones con una institución no partidaria pueden hacer que los partidos tengan más apertura para compartir el mismo espacio y conversar sobre sus respectivos puntos de vista. Como resultado, es

posible que puedan ser persuadidos con más facilidad para que defiendan sus posiciones, necesidades e intereses como grupo, y que en consecuencia se concentren más en lo que tienen en común, que en sus diferencias.

10.4 Entablar un diálogo sobre el diálogo

Durante las primeras sesiones del diálogo es buena idea concentrarse en discutir la utilidad potencial del diálogo interpartidario. De hecho, conversar sobre las ventajas y desventajas de emprender un diálogo puede conducir a un mayor entendimiento de lo que ofrece el diálogo en sí, y en su momento llevar a algún tipo de acuerdo sobre la forma de establecerlo. Aprender de experiencias de diálogo interpartidario exitosas en otros países e invitar a otros políticos a explicar lo que el diálogo significó para ellos puede ayudar a crear esta predisposición más abierta y positiva. El intercambio internacional entre colegas políticos que han tenido una participación activa en procesos de diálogo puede ayudarle al facilitador a plantear un argumento convincente en favor del diálogo y a describir un escenario optimista para las futuras relaciones interpartidarias (van Breukelen y Magolowondo, 2010).

Recuadro 10.1

Intercambio entre iguales de Uganda y Ghana

Un ejemplo exitoso de intercambio entre iguales ocurrió en las etapas iniciales del proceso de diálogo interpartidario de Uganda (IPOD, por sus siglas en inglés), cuando políticos importantes de Ghana visitaron a representantes de los partidos ugandeses para compartir algunos de los resultados finales positivos de un proceso de diálogo similar realizado en Ghana algunos años antes. Estos intercambios tuvieron un papel fundamental para lograr convencer y obtener apoyo de los líderes políticos ugandeses para su propio programa de diálogo (ver también el estudio de caso sobre Uganda en el Apéndice 1).

El facilitador también puede considerar y discutir diferentes opciones y herramientas para el proceso, con el fin de adecuar el diseño y puesta en marcha de un proceso de diálogo a su contexto y al propósito de construcción de la confianza. *El Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes*, publicado por IDEA Internacional, ofrece una serie de opciones y herramientas de procesos, por ejemplo para la exploración

y la sensibilización, para compartir conocimientos e ideas, para la construcción de relaciones y resolución de conflictos, para la deliberación y la toma de decisiones difíciles, y para actividades de colaboración.²¹

10.5 Énfasis en temas que no generen polémica

Establecer una agenda durante un diálogo puede ser primordial para reunir a los partidos, en especial en casos en los que parezca mejor evitar por algún tiempo los tópicos delicados y evadir las áreas de conflicto potencial entre los partidos. En particular, puede ser contraproducente concentrarse en temas polémicos al inicio de un proceso de diálogo. Más bien, resulta preferible buscar aspectos en común entre los partidos participantes.

Algunas veces estos intereses en común están directamente relacionados con reformas democráticas. Otras veces puede ser útil iniciar el proceso de diálogo discutiendo temas menos politizados que no afecten de manera directa el papel y el poder de los partidos individuales. Temas tales como la reducción de la pobreza o el control de enfermedades, por ejemplo, pueden ser igualmente importantes para el futuro del país, pero menos controversiales en términos políticos. De este modo, la agenda llamará la atención hacia aquellos tópicos sobre los cuales es más fácil que los partidos desarrollen perspectivas en común, en contraposición a relaciones más polarizadas.

No obstante, lo que se considere como delicado a menudo variará. En algunas circunstancias tal vez los partidos se sientan cómodos trabajando con valores y principios democráticos porque todos están convencidos de su valor y naturaleza general, mientras que en otras situaciones estos valores y principios pueden estar en el centro del conflicto.

Independientemente del tema en discusión, se recomienda que el facilitador use evidencia empírica como insumo para el diálogo. Una vez que se ha creado suficiente confianza entre los partidos, la necesidad de evitar temas delicados puede disolverse gradualmente para ser reemplazada por una situación en la que las áreas de disputa se tornen más relevantes para el diálogo.

“En condición de centro para la democracia multipartidaria (CMD) usted corre el riesgo de volverse irrelevante si evita los puntos críticos. Entonces, siempre buscamos un equilibrio: lo que es relevante pero

nos mantiene unidos. Al principio, por lo general, nos concentramos en temas ‘seguros’ no polémicos, en los cuales tanto la oposición como el partido en el poder estén interesados. Con el tiempo, fue posible incluir en la agenda temas más polémicos, como tópicos sobre los cuales el presidente algunas veces cambia su posición. Como resultado, varios proyectos de ley fueron revocados y devueltos a la comisión de legislación después de ser discutidos en el CMD, incluyendo el acceso a la ley sobre información, el proyecto de ley sobre la edad para casarse, el proyecto de ley sobre la policía, y el proyecto de ley sobre pensiones”.

Kizito Tenthani

Director Ejecutivo, CMD–Malaui

10.6 El punto de partida: “interactuar sin diálogo”

En casos en los que aún no se vislumbra una primera sesión de diálogo entre los partidos, pueden existir formas menos amenazantes de reunirlos. Algunas veces ayuda convocar a actividades multipartidarias cuyo principal propósito no es el diálogo, sino que el propósito fundamental es que todos estén en el mismo lugar y que compartan experiencias similares.

Entre las actividades diseñadas y usadas con este propósito cabe mencionar sesiones de capacitación, talleres, visitas de estudio, seminarios y conferencias multipartidarias. Todas las agrupaciones deben ser invitadas a participar o solicitárseles su contribución mediante presentaciones. Un enfoque específico aplicado en Ecuador fue crear una revista de asuntos políticos con aportes de distintos partidos. En este contexto, los partidos participaban en discusiones sobre distintos temas y artículos para la revista y se les solicitaba que hicieran sus contribuciones.

Este tipo de “interacción sin diálogo” tiene el potencial de crear relaciones interpartidarias básicas en distintos ámbitos dentro de los partidos, permitiendo así crear nexos iniciales entre los participantes.

“Cada partido tiene dos caras. Una cara pública o para el consumo público, y otra cara no oficial a lo interno del partido. En general, estas dos se ven diferentes. Al mostrar algunas partes de nuestra cara intrapartidaria en el diálogo, nosotros, como partidos, pudimos avanzar”.

Atmaram Prasad Shah

Foro Madhesi Janaadhikar—Partido de la República, Nepal

Conclusiones

- La existencia de un nivel mínimo de confianza o una “disposición de sentarse a la mesa” suele ser una condición necesaria para el diálogo interpartidario.
- La construcción de la confianza entre los partidos y el facilitador por lo general precede a la construcción de la confianza interpartidaria.
- Si bien la construcción de la confianza es un proceso continuo, el primer paso para reunir a los partidos para que conversen es a menudo uno de los puntos más difíciles del diálogo.

•

Recomendaciones

- Identifique cualquier tensión y conflicto improductivo que pudiese existir entre los partidos políticos.
- Considere diferentes opciones para “romper el hielo”, por ejemplo:
 - encuentros para conocerse y mejorar las relaciones personales;
 - discusiones entre los partidos políticos y un tercer actor no partidario;
 - intercambio de perspectivas sobre los puntos a favor y en contra de sostener un diálogo interpartidario; y
 - actividades multipartidarias como capacitaciones, talleres o giras de estudio.
- Observe el efecto positivo que pueda tener el concentrar el diálogo en temas no polémicos y utilizar como insumo información basada en evidencias.

Capítulo 11: La construcción de consensos mediante el diálogo estructurado

El uso del diálogo para generar consensos habla de la responsabilidad conjunta de los partidos políticos para resolver los problemas que afectan sus intereses comunes. Sin embargo, en términos generales, la posibilidad o el deseo de llegar a un acuerdo o consenso no están automáticamente presentes entre todos los actores políticos.

La mayoría de los facilitadores concuerdan en que el éxito o el fracaso del diálogo depende de la construcción de consensos, y que los temores, las altas expectativas y la desconfianza son factores inherentes y que influyen en esta etapa.

Por lo tanto, generar consensos puede resultar difícil y es necesario tener cuidado con el enfoque que se adopte para estructurar las discusiones en esta etapa. Si el proceso de diálogo no se establece o administra de manera adecuada, puede resultar fácilmente en un estancamiento político en lugar de conducir a soluciones para los problemas. En algunos casos, los partidos pueden resolver un conflicto o llegar a un arreglo haciendo concesiones.

El facilitador puede tener un papel importante en la creación de un ambiente en el cual los partidos se sientan motivados a lograr consensos y, de ser el caso, mostrar disposición para conciliar. En particular, puede estructurar las sesiones de diálogo y el programa de reuniones de tal modo que ofrezcan a los partidos oportunidades para trabajar de manera gradual con miras al consenso.

11.1 Del diálogo al consenso

El diálogo es una manera de hacer posible la deliberación y la toma de decisiones, así como los procesos de mediación y negociación. Esto significa que, incluso cuando se logra reunir a los partidos políticos con el objetivo específico de sostener un “diálogo”,

en la práctica es fácil ir más allá del diálogo y pasar a otras áreas.

Esto no plantea ningún problema, siempre que el facilitador tenga consciencia de esta dinámica dentro del diálogo y reconozca el tipo de conversaciones en las que participan los partidos en ciertos momentos: ¿están en un proceso de diálogo, negociación, deliberación o toma de decisiones, o usando alguna combinación o algunos elementos de todos estos?

La mayoría de las veces el diálogo se asocia con un intercambio abierto de información en el que se comparte relatos y perspectivas diferentes y se exploran las posiciones de otros partidos. En general, se usa para fomentar el respeto y una mejor comprensión mutua. La deliberación y la toma de decisiones suelen estar un paso más adelante, al poner el énfasis en el análisis detallado y la valoración de las diferentes opciones para tomar decisiones, que algunas veces serán difíciles.

En general, la negociación y la mediación se concentran en mayor medida en encontrar soluciones específicas a problemas, lograr que los partidos lleguen a acuerdos sobre temas polémicos y en resolver conflictos. Todos estos procesos guardan una estrecha interrelación; las negociaciones y deliberaciones pueden fluir en un diálogo y viceversa, dependiendo de la situación en la que se encuentren los partidos. A pesar de que existen muchas diferencias teóricas, los traslapes son a menudo inevitables y necesarios en la práctica para alcanzar resultados y generar consensos. (Para más información sobre este tópico, ver p. ej., IDEA Internacional, 2007: 22). Para que un diálogo sea exitoso en muchos casos es medular que este evolucione a una etapa posterior de deliberación, negociación y toma de decisiones.

“La diferencia entre el diálogo y las negociaciones es que el diálogo incluye el intercambio de opiniones para obtener nuevas ideas: ideas que podrían conducir a un consenso entre los partidos”.

Shekhar Koirala

Partido del Congreso Nepali, (NC)

11.2 Evitar decidir sobre temas por medio de la votación

La toma de decisiones puede ser de diferentes tipos y formas: cabe la posibilidad de que una sola autoridad tome una decisión, o bien un grupo mediante votación, o por medio de un consenso (IDEA Internacional, 2007: 23, Figura 1.3.1).

Cuando se busca el consenso, un punto básico de partida para todos los actores que participan en la mesa es darse cuenta de que la toma de decisiones en un contexto de diálogo es diferente de la toma de decisiones en el parlamento: lo que es decisivo es la manera en que los partidos alcancen acuerdos como grupos, en lugar de su fuerza respectiva (es decir, la cantidad de escaños requeridos para aprobar un proyecto de ley).

Esto también significa que, a diferencia del parlamento, las plataformas de diálogo por lo general deben hacer todo lo posible por no utilizar un sistema de votación.

Sin embargo quizás ello resulte necesario en algunos casos, como cuando es necesario tomar decisiones relacionadas con la gobernanza (p. ej., la aprobación de informes o auditorías financieras anuales). Cuando está involucrado un grupo grande de partidos políticos, la votación permite medir el grado de aprobación partidaria hacia las propuestas que se discuten en el diálogo.

El facilitador topa con dos opciones cuando se considera la posibilidad de hacer una votación. La primera es permitir que los partidos voten según su fuerza individual en el parlamento; esto haría que el partido o coalición gobernante tenga más poder que los partidos más pequeños. La segunda opción es adoptar el principio de “un voto por partido”; esto daría al partido más pequeño igual poder que un partido mayoritario. En el primer escenario la votación podría conducir a que los partidos más pequeños se sientan anulados (de manera similar que en el parlamento), mientras que en el segundo escenario es el partido gobernante el que puede terminar sintiendo que queda en un segundo plano. Ambas opciones pueden crear tensiones innecesarias y reproducir el tipo de debate antagónico que se da en el órgano legislativo.

Una manera de describir el proceso de toma de decisiones y evitar la duplicación de reglas parlamentarias es manifestar y acordar de forma explícita con todos los partidos que las decisiones se tomarán mediante el consenso, o bien puntualizar en qué circunstancias se permitirá la votación. También es importante que a los partidos les quede bien claro que una situación en la que todos salen ganando, que por lo general, es el resultado de iniciativas de diálogo, es preferible a una situación en la que “el ganador se lleva todo”, que es una característica usual del proceso de votación.

11.3 Tomar en cuenta las perspectivas de todas las partes

Es probable que un proceso de diálogo no conduzca al consenso salvo que cada partido reconozca su propia contribución al logro de los resultados finales. Por lo tanto, una de las principales responsabilidades del facilitador es garantizar que se tomen en cuenta todas las visiones dentro de la mesa de discusión. El facilitador puede identificar y presentar a los partidos las diferentes opciones disponibles, mientras que los

representantes partidarios deben consultar con sus agrupaciones y acordar las áreas en las que podrá llegarse a una conciliación.

La conciliación puede considerarse como el nivel más alto de un proceso “toma y daca” y en ocasiones este puede ser un ejercicio difícil y doloroso para quienes participan. En sí, generar consensos no es solo un ejercicio técnico sino también una predisposición política y personal. Quizás sea necesario motivar a los partidos políticos para que se escuchen entre sí y que tengan apertura para usar sus habilidades de comunicación, consulta, búsqueda de consensos y, cuando sea necesario, tener el valor de conciliar (ver Figura 11.1). Incluso si fuese necesario persuadir a algunos partidos para que participen en el diálogo, nunca se les debe forzar a participar en una situación en la que se sientan incómodos al hablar.

Para los partidos, la mejor solución y la última es aquella en la que se considera que un acuerdo es “propiedad colectiva”. Incluso cuando la solución a un problema pueda parecer obvia para el facilitador, el diálogo tiene que producir el resultado al ritmo adecuado para que todos los partidos la adopten. Esto puede requerir de paciencia por parte del facilitador: si usted no resuelve la situación de inmediato, discútalala la próxima vez; la construcción de consenso

requiere apertura para aceptar una diversidad de opiniones y debe alcanzar cierto nivel de madurez.

El facilitador puede contribuir a crear la base en cuanto a la razón fundamental que impulsa el proceso para llegar al consenso y la conciliación, brindando conocimiento e información objetivos sobre las diferentes opciones que tienen los partidos.

Recuadro 11.1

Nepal: la capacidad de conciliar

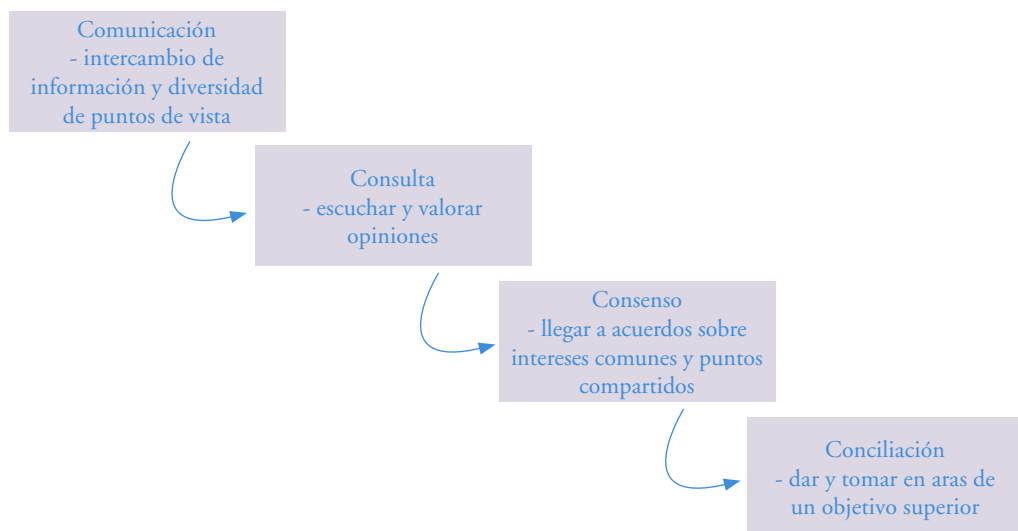
“Al principio podía sentirme herido ante las opiniones de otros partidos pero ahora me doy cuenta de que todos estamos luchando por nuestro país, simplemente tenemos diferentes percepciones. Necesitábamos hacernos más racionales y, con el tiempo, fortalecer nuestra “capacidad de tolerancia”, permitiendo que cada quien exprese sus propios puntos de vista. Sin embargo, lo importante es que pudimos llegar a una conciliación. En una negociación, no hay un solo ganador o perdedor, y con frecuencia el resultado es de 50/50. Como partidos, esto nos obliga a discutir y conciliar. Al hacerlo, siempre habrá necesidad de dialogar”.

Atmaram Prasad Shah

Foro Madheshi Janaadhikar Forum—Partido Republicano, Nepal

Figura 11.1

Las cuatro C: comunicación, consulta, consenso y conciliación



11.4 Adoptar un enfoque estructurado

El facilitador también puede estructurar el proceso de diálogo de modo que fomente la construcción de consensos. Puede hacerlo introduciendo una etapa preparatoria antes de la primera sesión de diálogo y una etapa de seguimiento después de la segunda sesión, así como usando una agenda de reuniones orientadas a identificar áreas de interés común y de acuerdo potencial.

La “primera” sesión de diálogo en este contexto no significa necesariamente el primer encuentro, sino más bien la primera ocasión en que los partidos se reúnen para una discusión sustancial alrededor del tema sobre el cual es necesario llegar a un consenso, ya sea cómo establecer la estructura de diálogo, o sobre otros temas de carácter más político.

El facilitador que desee motivar a los partidos a trabajar para lograr consensos interpartidarios sobre cualquiera de los temas debería tomar en cuenta cuatro etapas.

1. La etapa preparatoria

Construir un sentido de apropiación y pertenencia partidaria respecto del diálogo y convencer a todos los participantes es algo que puede facilitarse generando un entendimiento mutuo acerca de lo que trata el diálogo. Los preparativos son importantes para que el facilitador llegue a conocer a los partidos y para que estos entiendan el proceso de diálogo en el cual están participando. A manera de preparación para la primera sesión de diálogo, el facilitador (idealmente junto con expertos técnicos) debe informarse sobre las diferentes opiniones y posiciones de los partidos, y analizar los puntos de vista desde todas las partes que conforman el espectro político.

Al hacerlo, el facilitador también puede hacer una comparación inicial entre las diferentes posiciones de los partidos, describiendo las diferencias más importantes así como las áreas de acuerdo potencial, mientras procura identificar las “mejores segundas opciones” que podrían funcionar para todos los partidos. Una vez que completa este ejercicio, puede consultar a las respectivas dirigencias de los partidos para sondear la agenda de reuniones y las áreas potenciales identificadas como posiciones intermedias. Luego debe preparar la agenda final y compartirla con los partidos.

2. La primera sesión de diálogo

Durante la primera sesión de diálogo, el facilitador tiene la oportunidad de presentar a los participantes,

plantear los temas de discusión y brindar tiempo y espacio para el intercambio inicial de puntos de vista e ideas. Resulta importante permitir que cada uno de los partidos haga sus aportes de forma equitativa, además de asegurarse de que el diálogo se mantenga centrado en áreas de consenso potencial, por ejemplo, recurriendo a los puntos de agenda que se presentan más adelante.

Aunque esta agenda de reunión podría parecer incluso demasiado elaborada para una única sesión, muestra el curso fluido que se desea que la discusión tenga. Depende del facilitador evaluar la dinámica interpartidaria en la reunión y decidir cómo puede generarse este curso de la mejor manera. Por ejemplo, esto puede implicar organizar un retiro de dos días de manera que los partidos tengan suficiente tiempo y oportunidad para concentrarse, o bien limitar la discusión a un tópico específico.

Recuadro 11.2

Puntos sugeridos para una agenda

A continuación se sugieren algunos puntos que podrían incluirse en la agenda de la primera reunión:

1. una declaración de apertura a cargo del facilitador para presentar a los participantes y expresar el propósito de la reunión;
2. compromiso de los participantes con el proceso de diálogo y reglas básicas;
3. declaraciones oficiales de los partidos y anécdotas de cada partido;
4. identificación conjunta de asuntos políticos y técnicos planteados;
5. priorización de los distintos tópicos para discusión;
6. segunda ronda sobre temas: intercambio directo de ideas sobre tópicos específicos;
7. generación de opciones con aportes de expertos técnicos;
8. exploración de alternativas aceptables para todos los partidos que conforman la mesa de diálogo;
9. planteamiento de áreas en las cuales se llega a consenso o se llega a un acuerdo;
10. reconocimiento de temas sobre los cuales los partidos “están de acuerdo o en desacuerdo”;
11. identificación de áreas sobre las cuales los partidos desean continuar discutiendo en sesiones posteriores;
12. acuerdo sobre puntos de acción o “tareas” para facilitadores, expertos y partidos;
13. propuestas de tópicos para la siguiente sesión de diálogo; y
14. un resumen de conclusiones y una declaración positiva de cierre por parte del facilitador.

3. Seguimiento a la primera sesión de diálogo

Después de la primera sesión, el facilitador deberá invertir tiempo en dar seguimiento a los puntos de acción y asegurarse de que los representantes de los partidos reciban retroalimentación sobre los resultados del encuentro y que les den seguimiento. Esta etapa de seguimiento no debe subestimarse, por varias razones.

La primera es que resulta vital establecer hasta qué grado los partidos hacen lo que se comprometieron a hacer. En segundo lugar, el facilitador deberá verificar si la información que se compartió durante la sesión de diálogo es completa y veraz. En tercero, es importante saber si existen dinámicas ocultas o subyacentes entre los partidos o al interior de algunos de ellos que puedan afectar el resultado final del diálogo. En cuarto lugar, la etapa de seguimiento permite al facilitador observar la manera en que cada partido organiza sus propios mecanismos de consulta o diálogo intrapartidario. Este último punto tiene especial importancia para garantizar que el diálogo se mantenga arraigado en los partidos.

Mientras hace todo esto, el facilitador puede empezar a prepararse para la segunda sesión. En este momento, es aconsejable consultar con los líderes de cada partido a fin de verificar el resultado final de la primera sesión y preparar la agenda para la segunda. Otras responsabilidades incluyen estimular el trabajo en grupo y las consultas intrapartidarias, y entender las capacidades, fortalezas y debilidades de los partidos para llevar a la práctica las decisiones o puntos de acción. En algunos casos el facilitador también tiene el mandato y los medios para brindar asistencia bilateral a los partidos de manera directa, por ejemplo, ofreciendo apoyo técnico y financiero para sesiones de diálogo intrapartidario.

4. La segunda sesión de diálogo

En la segunda sesión debe darse seguimiento a los resultados finales de la sesión anterior, empezando con un resumen en el que se describan los tópicos sobre los cuales los partidos llegaron a un consenso, así como los tópicos en los que todavía no existe acuerdo. Esta segunda sesión se basa en el contexto y posiciones modificadas de los partidos, pero copian-do los puntos de la agenda indicados anteriormente.

Una serie de diálogos conducidos de esta manera tiene el potencial de reducir de forma gradual la can-

tidad de temas controversiales. Lo ideal sería que la mayoría de los problemas desaparecieran naturalmente, pero en algunos casos puede ser necesario poner en marcha otros procesos con el fin de encontrar una solución (p. ej., una votación en el parlamento o un proceso especial de negociación entre los principales oponentes).

Este método para mantener un diálogo está en mayor medida orientado hacia el logro de resultados y en muchos sentidos es mejor que el que se aplica en sesiones de diálogo aisladas (a menudo percibidas como conferencias por los políticos). La fortaleza de un enfoque estructurado es que puede repetirse y servir como marco para la continuidad del diálogo.²² Asimismo, los partidos pueden monitorear el avance logrado para alcanzar el consenso, a la vez que se mantienen al tanto de los desafíos que tendrán por delante.

Como se indicó antes, es importante que el facilitador vele porque los representantes continúen disfrutando del apoyo de sus respectivos partidos mientras se desarrolla el consenso. Con mucha frecuencia los representantes partidarios alcanzan dicho consenso durante el diálogo, pero no garantizan la comunicación y consulta continuas con otros representantes partidarios que no están en el equipo de diálogo o con miembros de la base de apoyo partidaria.

Esto puede darse en una situación en la que ciertos grupos no apoyen el consenso (y, ciertamente, pueden expresarlo de manera abierta), creando desconfianza, malentendidos, frustración y falta de claridad. A menudo estas situaciones retrasan el diálogo y pueden constituir problemas serios. Apoyar los mecanismos de diálogo y consulta intrapartidaria ayuda a los partidos a incorporar el diálogo en sus diferentes organizaciones (ver Capítulo 8 sobre estructuras organizativas).

Conclusiones

- La construcción del consenso conlleva una combinación de diálogo, mediación, negociación, deliberación y toma de decisiones.
- Es necesario que los partidos tengan capacidad para comunicarse, consultar y procurar el consenso y la conciliación.
- Los diálogos de más largo plazo pueden estructurarse de manera que fomenten la construcción de consensos y busquen reducir gradualmente la cantidad de temas objeto de disputa.

Recomendaciones

- Motivar de manera enfática a las plataformas de diálogo entre los partidos políticos para que procuren no llegar a decisiones mediante votaciones y para que promuevan la construcción de consensos.
- El facilitador debe encontrar maneras de tomar en cuenta todos los puntos de vista que se plantean en la mesa y puede usar la agenda de la reunión como una herramienta práctica.
- El facilitador debe aprovechar la etapa de preparación y de seguimiento de cada sesión de diálogo para hacer consultas a los partidos y promover el diálogo entre ellos.

Capítulo 12: Comunicación y preparación al interior de los partidos

La práctica nos enseña que con mucha frecuencia los partidos llegan a la mesa de diálogo sin estar preparados, con suposiciones erróneas o con expectativas divergentes. Tal preparación supone hacer la tarea con respecto a los tópicos de la agenda y obtener el apoyo interno del partido para las posiciones que uno pretende alcanzar.

La falta de preparación de un partido puede aumentar las posibilidades de que un diálogo fracase. Por ejemplo, tal vez un representante partidario no se sienta cómodo de expresar su opinión por temor a que algún líder se enoje, o quizás no conozca la posición del partido respecto de cierto tema, lo cual imposibilita el intercambio de puntos de vista y la participación en un verdadero diálogo.

Asegurarse de que un partido está preparado internamente y que se hayan hecho las consultas suficientes resulta más sencillo en la teoría que en la práctica. El facilitador debe estar consciente de los principales puntos de vista y posiciones de cada agrupación antes del inicio de una sesión de diálogo, de manera que los posibles obstáculos puedan eliminarse mediante la consulta directa, con el fin de evitar que un solo tema acapare todo el proceso de diálogo.

Para tener un adecuado nivel de preparación se requiere una interacción continua entre el facilitador y los partidos, incluso entre una sesión de diálogo y otra, algo que también depende de la antenna política del facilitador y del acceso a discusiones a lo interno de los partidos. Por lo tanto, en este capítulo se discuten las distintas maneras en las cuales el facilitador puede ayudar a los partidos a prepararse para el diálogo.

12.1 Entrar al diálogo en condición de iguales: la reflexión interna

En una situación ideal, los partidos políticos entran al diálogo como iguales, no necesariamente en términos de su poder político real, sino teniendo el mismo conocimiento, capacidad y comprensión de lo que implica dicho diálogo antes de involucrarse en el mismo. Sin embargo, en la práctica es posible que un partido no siempre cuente con experiencia previa en la conducción de un diálogo interpartidario, por ejemplo, cuando se trata de un partido recién creado, que por lo tanto, podría dudar sobre integrarse sin conocer bien en qué se está involucrando, en especial si considera que podría estar en desventaja con respecto a otros partidos.

El facilitador puede ayudar o apoyar a los partidos brindándoles consejo, dirigiendo la atención hacia las fortalezas y las debilidades más significativas en cuanto a la capacidad de diálogo de cada uno y, en algunos casos, ofreciendo apoyo en materia de capacidades. Este tipo de apoyo puede concentrarse en el fortalecimiento de las estructuras internas de comunicación e incluir por ejemplo, apoyo para diseñar mecanismos específicos de consulta intrapartidaria o capacitación para el diálogo y la mediación para personal relevante. La ayuda también puede orientarse al fortalecimiento del conocimiento temático especializado de cada agrupación (p. ej., ofreciendo capacitación en temas de financiamiento político, reforma del Estado o descentralización, o en temas de política pública como servicios de salud, educación o gestión de recursos naturales).

Antes de emprender el diálogo, quizás cada partido desee hacer una reflexión interna sobre aspectos como: su posición formal e informal con respecto a ciertos tópicos; a quiénes enviará como representantes y con qué mandato; y qué tipo de reglas y estructuras de diálogo serían más convenientes desde su punto de vista. Los partidos podrían pensar sobre

lo que esperan lograr mediante su participación en el proceso de diálogo (p. ej., acceso a información o influencia en un proceso de reforma).

A la vez, es necesario que los partidos tengan presente que entrar en un proceso de diálogo interpartidario no es lo mismo que hacer negociaciones o debatir en el parlamento. De hecho, el diálogo puede requerir distintas habilidades y diferentes maneras de llegar a acuerdos, y en general se concentra más en un intercambio abierto de puntos de vista e ideas, y menos en la toma de decisiones.

12.2 Entender los mandatos de los representantes ante el diálogo

Desde la perspectiva de quien participa en el diálogo, también es importante que el partido se haya preparado, dada la importancia de que agrupaciones y representantes se apeguen a una misma línea durante todo el proceso. Con el fin de que se sientan seguros al expresarse, los representantes necesitarán contar con respaldo y un mandato claro del partido y su dirigencia. Esto quiere decir que los partidos deben saber por qué van a participar en un diálogo y lo que les gustaría obtener del mismo, y con base en esa discusión, dar a sus representantes el mandato apropiado para su participación.

Este mandato debe contemplar el darle a los delegados suficiente espacio para interactuar de forma más personal, explorar alternativas y hablar sin temor a ser “castigado” si lo que se discute durante el diálogo no está enteramente en línea con las posiciones formalmente asumidas. Aunque su mandato debería permitirles tomar decisiones cuando los temas estén en la agenda, es importante tomar en cuenta que, en un contexto de diálogo, el mandato no es sinónimo de hacer cumplir la disciplina interna del partido, donde se requiere que sus representantes se apeguen a dicha línea en todo momento —algo que suele verse en el

parlamento cuando hay votaciones—. Con frecuencia, los diálogos se traducen en resultados finales solo cuando los participantes están dispuestos a conciliar.

El mandato para un diálogo es distinto al necesario en procesos de negociación, donde es probable que las concesiones recíprocas de un partido se expresen de forma explícita y sean monitoreadas de cerca para ver quién está ganando y perdiendo. El facilitador siempre debe hacer hincapié en la importancia primordial de explorar formas alternativas de analizar los temas y problemas, y al hacerlo, estimular la comprensión mutua o la construcción de consensos entre los partidos.

En general, los participantes en el diálogo valoran varios aspectos en su mandato, a saber: el que les dé la libertad para entablar conversaciones abiertas, con la aprobación de los líderes; que les dé cierta flexibilidad para ir más allá de la posición formal de los partidos; y que les otorgue suficiente flexibilidad para explorar vías para llegar a puntos de coincidencia. A la vez, los partidos no quieren que sus representantes tengan demasiada libertad para hacer promesas que sean muy contrarias a la línea de partido. Esto quiere decir que los delegados partidarios a la vez tienen que respetar el mandato que se les ha otorgado, informar y consultar con sus partidos de forma regular, y flexibilizar sus posiciones, pero manteniéndose dentro de los límites de forma que no pierdan el apoyo de sus agrupaciones.

“Para el representante de un partido, ayuda tener un mandato partidario claro; de este modo es posible hablar con más libertad. Si no existe un mandato claro, se corre el riesgo de que el punto de vista del representante se desvíe de la línea de partido y sea criticado después de que el diálogo se ha llevado a cabo”.

Pradeep Kumar Gyawali
Partido Comunista de Nepal (Marxista-Leninista Unificado)

12.3 Promover el diálogo intrapartidario

Una manera de garantizar que los representantes partidarios sean respetuosos del mandato que se les otorga es mejorar el nexo entre la plataforma de diálogo con el partido y su base de apoyo, fortaleciendo los mecanismos de comunicación interna del partido. Un diálogo interpartidario eficaz está vinculado intrínsecamente con la capacidad interna de cada agrupación para el diálogo.

Si hacer un uso eficaz de esta capacidad resulta imposible, se corre el riesgo de entablar un diálogo interpartidario que sea entre individuos y no entre partidos políticos como instituciones. Si la base partidaria de apoyo no se siente involucrada, podría terminar descontenta con los temas discutidos en el diálogo y, en última instancia con sus resultados finales.

Las sesiones de diálogo interpartidario promueven la comunicación interna y son herramientas efectivas de consulta que permiten difundir nuevos conocimientos y generar ideas novedosas para aportar al diálogo entre los partidos. Por esta razón, en algunos casos los socios nacionales o los actores internacionales apoyan los mecanismos de diálogo interpartidario y de consulta.

Cada partido puede crear sus propios modelos de diálogo interpartidario. Tal vez algunos prefieran conformar un equipo de diálogo y complementarlo con un equipo de referencia interna y un equipo para resolución de conflictos. Otro modelo básico para establecer un vínculo eficaz entre el diálogo intrapartidario y el foro interpartidario incluye sostener reuniones regularmente con varios funcionarios clave del partido para formar un “triángulo” entre actores relevantes (ver Figura 12.1).

Figura 12.1

Participantes en una sesión de diálogo intrapartidario



12.4 Garantizar la comunicación con la dirigencia de los partidos

Un desafío especial es asegurarse de que los representantes y la dirigencia del partido mantengan una comunicación continua y consulten entre sí, con el fin de evitar vacíos de información. Algunas veces estos vacíos se atribuyen a la falta de tiempo o interés de la dirigencia en el diálogo, mientras que en otros casos se atribuyen al representante del partido y a su posible renuencia a rendir cuentas ante su partido. Sin importar la razón, eliminar los vacíos de información entre los representantes partidarios y los dirigentes es esencial para el éxito de la plataforma de diálogo interpartidario.

El facilitador puede motivar a cada uno de los representantes a mantener acceso y buenas relaciones personales con los dirigentes, lo cual facilitará que haya líneas directas de comunicación.

Otra forma de ayudar a la dirigencia y a los representantes de los partidos a que conversen de forma regular es planificar para que haya suficiente tiempo entre las sesiones de diálogo, facilitando así que se encuentren. El facilitador también puede introducir procedimientos convencionales de comunicación, como enviar un informe resumido después de cada sesión de diálogo a los cuadros y a la dirigencia partidaria.

Recuadro 12.1

Mozambique: adopción de una “política de Cc”

“Una forma de ser transparente en su comunicación y asegurarse de que todos los actores relevantes de los partidos recibían información sobre lo que se discute, es asegurarse de que todas las cartas vayan siempre con copia (Cc) al secretario general, el presidente y a otros personeros (por ej., expertos en áreas temáticas). Esta ‘política de Cc’ ayuda a velar porque cada persona tenga la misma información y lleva a la práctica una comunicación abierta. Entre otras formas de garantizar que los partidos se involucren cabe mencionar el pedir a un grupo de representantes permanentes ante el foro de diálogo que organicen presentaciones trimestrales o anuales para la dirigencia y cuadros partidarios. Todo esto promueve una cultura de democracia interna en los partidos”.

Hermenegildo Mulhovo

Representante, NIMD Mozambique

12.5 Documentos de preparación interna

A pesar de que la preparación interna es fundamental para garantizar que el diálogo tenga arraigo en los partidos políticos y sea crucial para el éxito y para que estos se apropien del mismo, tal preparación puede olvidarse con facilidad o bien no dársele la suficiente importancia. El facilitador desempeña un papel importante en términos de recordar a los partidos sobre la importancia del proceso y ofrecer sugerencias sobre cómo hacerlo.

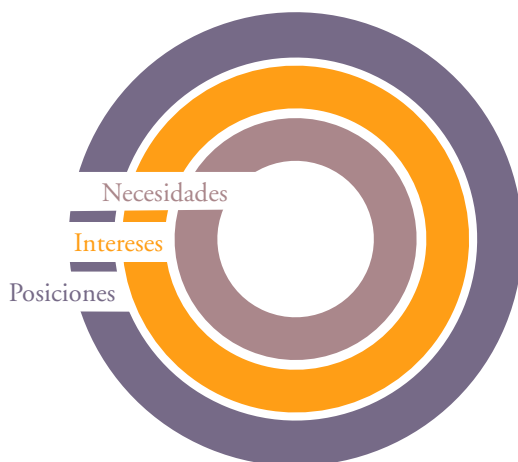
El facilitador puede fomentar la preparación de los partidos motivándolos a redactar un documento de preparación interna sobre el diálogo, que contribuya a preparar la mente de los actores políticos, manejar las expectativas y asegurarse de que los partidos conozcan sus necesidades, intereses y posiciones sobre ciertos tópicos. Ayudar a los partidos políticos a producir este documento permitirá al facilitador identificar enfrentamientos potenciales desde una etapa inicial.

Con el fin de enfrentar posibles obstáculos, es recomendable que el facilitador ayude al partido a explorar alternativas antes de iniciar el diálogo, de modo que no lo oriente en una dirección con la cual después otras agrupaciones no estarán de acuerdo. El documento de preparación interna es importante para que los partidos elaboren sus posiciones sobre el tema en cuestión, además de institucionalizar el diálogo a lo interno. Basándose en la visión, misión, valores y principios del partido, los cuales ha de reflejar, el documento debe identificar sus necesidades, intereses y posiciones con respecto a la agenda del diálogo, mediante mecanismos y procedimientos consultivos internos.

La Figura 12.2 se basa en la analogía de una cebolla y sus capas.²³ La capa exterior representa las posiciones formales del partido (p. ej., sus esfuerzos por una mayor democratización del sistema político). Debajo de esta están sus propios intereses, es decir, lo que este espera lograr en una situación específica (p. ej., establecer un nuevo marco jurídico para los partidos políticos que permita nivelar el campo de juego). Por último, en el centro están las necesidades de los partidos (p. ej., una mejor oportunidad de éxito electoral para un partido X en los siguientes comicios).

Figura 12.2

Distinguir las necesidades, intereses y posiciones de cada partido



Distinguir entre las necesidades, intereses y posiciones de un partido les facilitará a todos develar problemas ocultos e identificar temas subyacentes de interés real para ellos. En términos de prepararse para un diálogo, este análisis puede conducir a que un partido defina con mayor claridad sus prioridades en cuanto a políticas, incluyendo su posición primordial, su posición secundaria y cualquier posición no negociable. También puede ayudar a los partidos a profundizar en las discusiones y apartarse del diálogo únicamente sobre posiciones.

El facilitador puede ayudar en el análisis reuniéndose con cada agrupación de forma individual, a fin de discutir y determinar cuáles son sus necesidades e intereses prioritarios. Otra opción es ofrecer apoyo financiero o técnico a cada bloque que esté dispuesto a organizar su propia sesión interna con este propósito.

Es importante que cada partido esté preparado para “dialogar sobre cómo dialogar” antes de proceder con los temas en cuestión. Si se discuten estos puntos mediante un proceso inclusivo y participativo y se incluyen todos los organismos y órganos del partido, el diálogo adquirirá un mayor nivel de institucional-

ización a lo interno. La preparación interna también requiere identificar cualquier posible necesidad de formación de capacidades de cualquier individuo, organismo u órgano que forme parte del diálogo.

La estrategia de preparación interna puede ponerse por escrito, ya que esto algunas veces les da a los participantes el respaldo formal necesario para representar a su partido con éxito. No obstante, los documentos escritos de consulta también pueden forzar a los participantes a atrincherarse por temor a desviarse de las líneas oficiales de partido. Por lo tanto, cualquier documento escrito de preparación interna debe explorar de forma intencional distintos escenarios que permitan que quien participe en el diálogo disponga de un cierto grado de flexibilidad en el proceso.

12.6 Balance entre procesos de largo y corto plazo

La preparación interna de los partidos puede ser analizada y apoyada por el facilitador, y puede verse desde una perspectiva de largo y corto plazo. Un proceso de largo plazo tiene especial importancia durante el arranque del diálogo, cuando es probable que se discutan tópicos importantes de más largo plazo. En este caso, las consultas para la preparación interna de los partidos deben expresar con claridad las

expectativas y aspiraciones del partido con respecto a los objetivos de largo plazo (p. ej., temas de reforma política), la organización del diálogo y las reglas internas del juego (p. ej., estructuras para la toma de decisiones o modelos de resolución de conflictos) y cualquier otro punto que el partido considere que debe quedar reflejado en el proceso de diálogo.

A la vez, los partidos políticos pueden recurrir a consultas a fin de prepararse para una actividad específica de diálogo o para reuniones sobre un tópico específico. Al elaborar un documento interno de preparación de más corto plazo, el partido puede formular su posición, intereses y necesidades sobre temas específicos y tomar en cuenta las circunstancias cambiantes y la dinámica del día.

Por ejemplo, los puntos de vista de un partido sobre cláusulas específicas de una nueva constitución pueden depender del resultado de discusiones en otros foros (p. ej., foros sobre acontecimientos en un proceso más amplio en pro de la paz). Un documento de preparación interna caso por caso podría incluir preguntas sobre los antecedentes de la discusión, la posición del partido y las de otros partidos, el enfoque deseado del diálogo, y las ganancias y pérdidas para el partido.

Conclusiones

- El diálogo interpartidario eficaz va de la mano con el diálogo intrapartidario eficaz.
- Los partidos políticos necesitan prepararse para el diálogo antes de empezar a participar en él.
- Los representantes ante la plataforma de diálogo se beneficiarán si tienen un mandato claro y flexible respaldado por la dirigencia partidaria.
- Eliminar los vacíos de información entre los representantes ante el diálogo y los dirigentes partidarios es esencial para que el diálogo funcione.
- Las consultas a lo interno de los partidos, posiblemente recogidas en un documento, son una herramienta práctica para clarificar posiciones, intereses, necesidades y valores.
- Este documento podría ayudar a los partidos a apartarse de un diálogo únicamente sobre posiciones e incluir visiones de corto y largo plazo.

Recomendaciones

- El facilitador debe planificar de forma que haya suficiente espacio y tiempo para la reflexión interna de los partidos.

- Es necesario promover las consultas para que los partidos se preparen a lo interno, ya que estas pueden ayudar a preparar sus posiciones y a institucionalizar el diálogo.
- Cualquier documento escrito que recoja las consultas internas debe mencionar diferentes posiciones, con el fin de permitir que los participantes en el diálogo dispongan de cierto espacio para conciliar.

PARTE III: El diálogo inclusivo

Capítulo 13: La decisión sobre cuáles partidos se invita al diálogo

Por su propia naturaleza, establecer un proceso de diálogo interpartidario es un acometido multipartidario, ya que involucra al menos dos y la mayoría de las veces a múltiples agrupaciones. Si bien el uso de un método multipartidario supone establecer contacto con todos los que estén inscritos, si hay demasiados, es posible que no haya oportunidad de mantener una discusión significativa entre los actores que realmente importan. Así pues, en realidad para establecer un diálogo muchas veces es necesario tomar decisiones sobre cuáles serán incluidos y cuáles quedarán excluidos (Carothers, 2006: 118).

Y es fácil que se perciba que estas decisiones se basan en aspectos de carácter político, en particular cuando no se comunican de forma apropiada. Podría ocurrir incluso que el facilitador fuera atacado por considerarse que está parcializado, lo cual a la postre puede conducir a una situación en la que se vuelva incapaz de desempeñar su función de forma imparcial. Las buenas reputaciones se perjudican y el proceso de diálogo podría fracasar por razones que tal vez pudieron haberse evitado.

Este riesgo aplica tanto a facilitadores internacionales como locales. Por ejemplo, una persona ajena puede involucrar a los partidos incorrectos, debido a que desconoce las complejidades del contexto político. Para el facilitador que haya estado en un país toda la vida puede ser fácil "sentir" cuáles partidos son relevantes y cuáles no, mientras le cuesta mucho decidir a cuáles partidos es más conveniente incluir o excluir en el proceso de toma de decisiones, con lo cual su propia imparcialidad se verá empañada.

Por último, a veces los criterios de selección son claros, pero algunos de los principales participantes simplemente no desean involucrarse. Sin importar los antecedentes del facilitador, permanece planteada

una interrogante crítica: ¿cómo definir cuáles son los partidos "correctos", y cómo involucrarlos de tal manera que se garantice la legitimidad y sirva al propósito del diálogo?

13.1 Acuerdo sobre criterios transparentes

¿Cómo llegar a un acuerdo sobre la selección de los participantes? Aunque el contexto es importante, es posible identificar algunas buenas prácticas generales. Es importante que el facilitador no sea persuadido a escoger a nombre de los partidos políticos. La selección final deben hacerla los propios partidos y basarse en criterios definidos con anterioridad. Es preferible que dichos criterios se pongan por escrito y que estén disponibles al público, tanto para efectos de transparencia como para generar apoyo del público en torno a la selección. Para que estos criterios sean lo más justificables posible, al formularlos es importante establecer una relación directa entre los valores y objetivos del diálogo, como la representación y la inclusividad, entre otros.

Así pues, es importante pensar de manera conjunta y en detalle cómo se invitará a los partidos y cómo se hará el proceso de selección, además de considerar las consecuencias potencialmente positivas y negativas que la decisión final tendría sobre las relaciones interpartidarias. Por ejemplo, resulta conveniente imaginar cómo se sentirían los partidos que son más pequeños, pero serios, y que representan a distintos distritos electorales si se les excluyera de una plataforma sobre temas relacionados con reformas nacionales, o cómo se sentirían algunas de las agrupaciones más grandes si la opinión de las más pequeñas y que carecen de respaldo popular tuvieran igual peso en todas las decisiones.

El facilitador desempeña un papel importante en términos de ayudar a los partidos a llegar a acuerdos

sobre los criterios. Puede desarrollar diferentes opciones de participación, todas las cuales han de explicar de manera lógica la relación entre los criterios y los valores y objetivos del diálogo, así como su impacto en la selección. Mediante reuniones bilaterales con los partidos, el facilitador puede trazar un mapa con las opciones más y menos preferidas para cada partido, lo cual le dará una mayor oportunidad de anticipar el descontento y apaciguar a quienes probablemente sean excluidos en una etapa temprana.

Hacer esto contribuirá a que el modelo que en última instancia los partidos escojan como grupo tenga una amplia aceptación.

A la postre es necesario encontrar un balance que sea satisfactorio y justificable para la mayor cantidad de partidos posible. Asimismo, es importante tener presente que la cantidad y naturaleza de los partidos puede cambiar de manera considerable con el tiempo, por ejemplo debido a las elecciones o a revisiones en las regulaciones de los partidos políticos. Los criterios que son percibidos como “correctos” al principio de un proceso de diálogo pueden cambiar con el tiempo, en especial en aquellos casos en los que el panorama de los partidos es ya sea inestable o fluido.

Como mínimo, los criterios usados para seleccionar a los partidos deben ser aceptados por una amplia gama de estos, a fin de lograr un diálogo eficaz.

13.2. Criterios y consideraciones sobre la participación

Como se mencionó en la introducción de esta Guía, el principio básico es que el diálogo interpartidario es el diálogo entre partidos y grupos políticos legalmente constituidos, y de no ser así, aquellos que cuenten con respaldo ciudadano. Sin embargo, no existe una sola regla que indique a cuáles partidos se debe

incluir o excluir, o que especifique los criterios que se deban aplicar.

No obstante, es recomendable que la plataforma de diálogo procure seleccionar a los partidos participantes partiendo de que estos *representen* a la ciudadanía tanto como sea posible, que se hayan adueñado de los problemas que se discuten. Además, los seleccionados deben ser serios con respecto al logro de los resultados finales, en lugar de limitarse a parecer críticos o a procurar pagos por sus servicios. Por otro lado, la cantidad de partidos en una mesa de diálogo debe permitir que este se realice con eficacia. Por último, es importante que los partidos tengan las *capacidades* necesarias para participar de modo efectivo en discusiones constructivas que permitan llegar a consensos.

En realidad, los partidos políticos a menudo traducen estos criterios más cualitativos en umbrales que sean cuantificables y que la plataforma de diálogo pueda usar como justificación formal para su selección. Si bien estos argumentos más formales dependen del contexto local, pueden incluir una combinación de los siguientes criterios:

1. todos los partidos formalmente inscritos;
2. solo los que tengan representación en el parlamento;
3. los principales partidos de oposición y el partido en el poder;
4. todos los que participaron en las últimas elecciones;
5. los partidos que hayan alcanzado un determinado umbral en elecciones nacionales o regionales;
6. diversidad y pluralismo de partidos (p. ej., partidos con diferencias ideológicas, partidos nuevos y más antiguos);
7. partidos que representan a minorías étnicas, religiosas, regionales u otras;

8. los partidos que participen en el diálogo deben representar casi el 90% del parlamento;
9. los partidos con representación en el ámbito local así como en el nacional;
10. los partidos con presencia e influencia reconocibles en el país (p. ej., según se refleje en los medios de comunicación); o
11. en países en los que existe financiamiento público, los partidos que reciben dicho financiamiento.

Una estrategia básica consiste en involucrar a todas las agrupaciones que se consideran parte de la causa o la solución al problema que se abordará mediante el diálogo. El propósito del diálogo incide de forma significativa en los tipos de actores que deben participar en el proceso y, como resultado, en los criterios que se considere apropiado aplicar.

Por ejemplo, en aquellos casos en los cuales debe desarrollarse una ley de partidos políticos tiene sentido invitar a una mayor variedad de estos, mientras que si construir la confianza es el principal propósito del diálogo, será importante que participen los partidos que sean responsables primordiales de crear tensiones entre unos y otros grupos. Por consiguiente, el contexto político de un país, el panorama partidario y los problemas se convierten en los factores que más influyen al momento de decidir cuáles son los partidos “correctos” para invitar al diálogo.

Por ejemplo, en un contexto de gran polarización, será diferente si el propósito de un diálogo es construir la confianza entre los dos principales partidos consolidados, o si se trata del intercambio de ideas sobre una nueva ley de partidos políticos para la cual también es necesario tomar en cuenta las opiniones de los más pequeños o los nuevos. En el primer escenario, sería necesario que participaran al menos los “principales partidos de oposición y el partido en el gobierno” (y que los más pequeños se involucren más adelante), mientras que en el segundo escenario “todos los partidos inscritos” deben participar con el fin de garantizar la inclusividad.

Además, es importante esforzarse por informar a los partidos que se excluyen del diálogo sobre las razones de su exclusión, y siempre que sea posible, lograr que acepten los criterios de selección. Incluso en situaciones en las cuales los partidos pequeños tienen poca relevancia para la toma de decisiones

políticas, sus posibilidades de hacer ruido y desacreditar el proceso de diálogo, si los criterios de selección no son justificables con claridad, pueden ser considerables.

13.3 Interacción con los partidos excluidos

Si se toma la decisión de no trabajar con todas las agrupaciones, es importante resolver cómo interactuar con las que fueron excluidas. Como se mencionó en la sección anterior, es posible que los partidos que no quedaron integrados (p. ej., los que no tienen representación parlamentaria) no estén de acuerdo con los criterios aplicados, o que sientan que no tienen la oportunidad de incidir en los procesos de toma de decisiones.

Este sentimiento de exclusión podría conducir a protestas públicas en los medios de comunicación o a acusaciones de política elitista que desacreditarían la plataforma de diálogo. Esto puede exacerbarse en casos en los cuales un proceso de diálogo interpartidario está vinculado a beneficios financieros (p. ej., si se reciben pagos por servicios, o si se trata de programas para el desarrollo de capacidades), dejando a los partidos con la percepción de que han sido privados de apoyo financiero o técnico adicional.

Desde un punto de vista más positivo, los partidos más pequeños o los extraparlamentarios podrían considerarse mediadores cruciales o colaboradores inteligentes que pueden contribuir a que el diálogo llegue a consensos con más facilidad. Por último, es de esperar que algunos de los más pequeños crezcan en tamaño y capacidad de incidencia, como ocurre algunas veces con partidos nuevos conformados por políticos veteranos. Cabe anotar que no necesariamente tiene sentido excluir a figuras políticas muy respetadas por razones meramente numéricas.

Una opción es que definan diferentes condiciones para diferentes partidos dentro del proceso. Por ejemplo, el Centro para la Democracia en Tanzania (CDT), invita a partidos extraparlamentarios a participar en diálogos y les asigna una condición ex-oficio o de observadores. El Centro para la Democracia Multi-partidaria (CMD) de Malaui también ha involucrado a partidos que no tienen representación legislativa dándoles la oportunidad de estar representados en el diálogo como un “bloque partidario” con una presidencia rotativa.

13.4 Valoración de criterios y disposición de los partidos

En la práctica, en muchos contextos puede ser difícil determinar cuáles criterios usar para seleccionar a los participantes en el diálogo. El problema se complica más si los partidos que han sido identificados como correctos no están dispuestos a involucrarse en un diálogo particular. Esto, por lo general, es un resultado ya sea de la manera en que está conformado el campo político, o las formas en las cuales los partidos enfrentan el equilibrio existente del poder.

En un panorama en el que haya muchos partidos políticos, con la influencia de movimientos políticos fuertes, el surgimiento de nuevos partidos, las acciones de grupos rebeldes o armados o la falta de disposición de un partido particular, son factores que pueden hacer que los criterios aplicados resulten problemáticos. En las siguientes secciones se analizan cada una de estas situaciones.

El diálogo en contextos que involucran a una gran cantidad de partidos políticos

La inclusividad es uno de los principios rectores más importantes para quienes participan en procesos de diálogo. Sin embargo, en algunos contextos una gran cantidad de partidos inscritos congestionan el panorama político, ya sea debido a una progresión natural o porque es lucrativo establecer un partido “de maletín” (p. ej., un partido con solo un miembro conformado para obtener beneficios financieros). Si bien muchos partidos serán aptos y estarán dispuestos a participar, desde un punto de vista práctico quizás sea necesario limitar la cantidad de grupos participantes en el diálogo con el fin de que este funcione.

Un argumento en contra de abrir el diálogo a todos los partidos es que una mayor variedad de opiniones aumenta la probabilidad de que el debate se torne difuso, en lugar de permanecer enfocado. En particular, se argumenta que el tiempo que se dedica a escuchar lo que los partidos (algunas veces con menor peso político) tienen que decir significa que habrá menos tiempo para un diálogo serio y abierto entre los principales adversarios políticos.

Otro efecto colateral negativo de establecer una plataforma amplia de diálogo es que puede conllevar costos logísticos inflados e imponer más presión en los fondos disponibles, que suelen ser limitados. Por ejemplo, imagine el dinero que se necesita para

cubrir gastos de almuerzos, cenas, habitaciones y transporte hasta el lugar en donde realiza el diálogo, para 40 o 60 partidos.

Por otra parte, un diálogo de base amplia entre todos los partidos políticos inscritos, sin importar el tamaño, poder o capacidad, tiene el potencial de conducir a resultados finales positivos. Por ejemplo, involucrar a partidos pequeños que nunca pueden pronunciarse en el parlamento, o impulsar un sistema político más democrático, puede ser una experiencia altamente empoderadora.

El facilitador que enfrenta esta situación debe aprovechar las técnicas de diálogo disponibles, diseñadas para funcionar con grupos de diferentes tamaños: desde pequeños hasta muy grandes. Por ejemplo, en *Diálogo Democrático: Una Guía para Practicantes* (*Democratic Dialogue: A Handbook for Practitioners*) se expone una lista de opciones para procesos y herramientas específicas para diferentes tamaños de grupos (desde 8 hasta 4.000 participantes), distinguiendo entre propósitos de exploración y concientización, construcción de relaciones, deliberación y toma de decisiones (IDEA Internacional, 2007, Anexo 2).

Recuadro 13.1

Un panorama partidario diverso en Mali

El panorama político de Mali es muy fragmentado. Existen alrededor de 120 partidos políticos, los cuales reflejan la diversidad de grupos e intereses geográficos que existen en el país. El CMDID [Centro para el Diálogo Interpartidario y la Democracia en Mali] fue fundado en 2008 y congrega la impresionante cantidad de 52 partidos políticos, de los cuales 13 están representados en el parlamento). La mayoría de los restantes 68 partidos ya no estaban activos y nunca decidieron participar. Involucrar a cada uno de estos actores en la misma forma dificultaría mucho el desarrollo de un diálogo multipartidario y la implementación de un programa para el desarrollo de capacidades. Por lo tanto, el Directorio del CMDID consta de diez partidos miembros: los cinco más importantes tienen un representante cada uno, ambas coaliciones parlamentarias tienen dos, y la coalición de partidos sin representación legislativa cuenta con un miembro. El Directorio también tiene dos fuentes de financiamiento y apoyo. La primera provee apoyo bilateral a cinco partidos con representación en el parlamento, así como a dos grupos parlamentarios (en esencia, coaliciones de partidos más gran-

des). La segunda es un componente multipartidario para el desarrollo de capacidades de todos los partidos miembros. Un presupuesto reducido para partidos extraparlamentarios se usa para buscar a estos partidos y evitar en ellos la frustración que pudiese conducir a estrategias dañinas.

Diálogo en contextos que involucran a movimientos políticos

Algunas veces es difícil diferenciar entre partidos políticos y otros actores políticos. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que un movimiento ciudadano o político de base amplia emerja como un actor poderoso, como ocurrió con el MAS en Bolivia, el cual pasó de ser un movimiento de productores de coca y de grupos consolidados de base, sociales, económicos e indígenas, hasta convertirse en una organización política más institucionalizada.

Interactuar con un movimiento político puede ser problemático, ya que su falta de estructura organizativa puede dificultar entender su funcionamiento y jerarquías internas. Sin embargo, incluso si un movimiento político no tiene una estructura “tradicional” de partido, si cuenta con representación parlamentaria y la posibilidad de desempeñar funciones tradicionales de partido, desempeña un papel en el juego político. Por lo tanto, resulta indicado ofrecer a estos tipos de movimientos un lugar en la mesa de diálogo con el fin de lograr acuerdos efectivos sobre temas políticos.

El diálogo en contextos que involucran a partidos elegidos recientemente

La interacción con partidos políticos requiere un enfoque diferente cuando un país celebra elecciones por primera vez, por ejemplo debido a que un sistema democrático va a sustituir a un régimen autoritario. En estas situaciones una gran cantidad de partidos y agrupaciones tal vez todavía no entiendan lo que significa actuar como un partido político en el marco de un sistema de gobernabilidad democrática. En las democracias emergentes donde los partidos todavía no están permitidos o establecidos, como ocurrió en Egipto antes de sus primeras elecciones en décadas, puede ser difícil decidir cuáles partidos o movimientos son actores legítimos. Este tipo de fluidez, complejidad y sensibilidad demanda flexibilidad, paciencia y un abordaje concienzudo.

Es posible que el facilitador que trabaja para establecer diálogos en estos contextos enfrente dificultades para obtener una perspectiva general adecuada del

panorama político (p. ej., para entender quiénes son las principales contrapartes y contendientes de los partidos, o reconocer cómo se relacionan entre sí las fuerzas políticas antiguas y las nuevas). El contexto puede tener muchas zonas grises; por ejemplo, los partidos pueden estar mal definidos no solo en términos de su base de apoyo o perspectivas, sino también en términos de sus papeles históricos y lealtades actuales.

Lo anterior quiere decir que siempre que el sistema político continúe cambiando con rapidez, es importante no apresurar la selección de los participantes en el diálogo o incluso el propio diálogo. En lugar de esto, el facilitador debe considerar la posibilidad de apoyar a partidos recientemente establecidos (así como a los más antiguos) a través de capacitación (p. ej., en destrezas relacionadas con la administración electoral y de campaña, el uso de diferentes plataformas mediáticas, o procesos constitucionales). Reunir a los partidos de esta manera contribuye a crear una base de confianza para el diálogo posterior, a la vez que se llega a conocer en más detalle a los partidos y actores individuales.

Diálogo en contextos que involucran a grupos armados y movimientos rebeldes

Otra situación en la cual la línea entre los partidos y otros actores políticos puede tornarse difusa es cuando grupos armados o movimientos rebeldes emergen como fuerzas políticas poderosas. Este dilema se torna más difícil en periodos de transición política, por ejemplo, en contextos posteriores a un conflicto, tras la firma de un acuerdo de paz.

En los contextos posconflicto es posible distinguir tres tipos generales de partidos políticos: (a) aquellos que ya existían antes de la guerra; (b) los que emergieron de facciones enfrentadas anteriormente, de grupos rebeldes o de milicias; y (c) los establecidos en la era posteriores a un conflicto (ten Hoove y Scholtbach, 2008).

En estos escenarios, el diálogo entre grupos armados que en algunos casos aspiran a convertirse en partidos, y los ya establecidos, puede facilitar la transición hacia la normalidad política, por ejemplo, si formulan sus perspectivas sobre el papel de las organizaciones políticas en el nuevo régimen democrático. Este tipo de diálogo incluso podría darse antes de que el grupo armado se transforme en un partido político.

Sin embargo, los partidos políticos existentes pueden tener razones válidas para no estar dispuestos a interactuar con grupos armados o movimientos rebeldes (p. ej., una objeción a su naturaleza violenta, o debido a que los movimientos rebeldes se rehúsen a acatar los estándares democráticos). A su vez, podría ocurrir que los grupos anteriormente armados no reconozcan a los otros partidos como entidades legítimas, lo cual haría imposible cualquier discusión constructiva.

En estas situaciones tal vez el facilitador necesite considerar métodos alternativos de interacción. Una opción es apoyar formas para abrir canales de comunicación entre los partidos y los grupos armados o movimientos rebeldes en un ámbito distinto, fuera de la plataforma de diálogo de los partidos.

Recuadro 13.2

Nepal: interacción con actores considerados como grupos rebeldes

IDEA Internacional trabaja en Nepal desde el 2004, en donde en un principio ofreció su herramienta del Estado de la Democracia para permitir a la ciudadanía evaluar la democracia de ese país. Desde el inicio y surgimiento del Movimiento Popular por la Democracia y la firma del Acuerdo General de Paz en 2006, IDEA ha apoyado a actores nacionales en el proceso de elaboración constitucional, brindando conocimientos, facilitando diálogos y promoviendo la participación pública. Parte de este proceso incluía un diálogo con actores políticos. En el contexto previo a la firma del Acuerdo General de Paz en 2005, leyes que impedían el derecho de reunión a los partidos planteaban un desafío a la realización de actividades con estos. Sin embargo, el personal de IDEA buscó a agrupaciones dentro del país, así como a los maoístas, que entonces eran considerados grupos rebeldes, fuera del país. La interacción con el movimiento maoísta supuso hasta cierto punto un dilema, ya que estos grupos no eran considerados parte del panorama de partidos “normales”, y debido a que la situación de seguridad durante la guerra dificultó el contacto con sus dirigentes. La participación inicial de IDEA —principalmente en conversaciones para explicar el mandato y el papel del Instituto— se llevó a cabo tras bastidores, pero tuvo un papel positivo para desarrollar buenas relaciones con los maoístas cuando más adelante se convirtieron en un partido político oficial. Además de sus intentos por establecer nexos con todos los partidos políticos, incluyendo los maoístas, durante esta etapa de transición IDEA trabajó para apoyar el establecimiento de un diálogo de la sociedad civil.

Aunque existe mucho traslape entre los procesos de diálogo interpartidario y de negociación o mediación por la paz —especialmente cuando los partidos surgen de facciones que estuvieron enfrentadas— todavía ambos son considerados como campos de trabajo separados que suelen requerir de un conocimiento especializado (p. ej., las negociaciones de paz pueden involucrar la posición de ex combatientes o medidas de amnistía). Por lo tanto, se requiere cautela. Existe una gran cantidad de literatura sobre el papel de la mediación y la negociación en situaciones (pos) conflicto (p. ej., IDEA Internacional, 1998).

Díálogo en contextos en los que un partido bloquea el proceso

El diálogo solo es posible cuando los partidos están dispuestos a participar. Sin embargo, en algunas situaciones, es posible que uno o más partidos no muestren interés del todo en un diálogo interpartidario. Esta falta de disposición significa que un partido individual puede bloquear un proceso de diálogo previsto.

Para el facilitador, cuando no todos los partidos quieren unirse resulta muy tentador simplemente seguir adelante con el proceso. El facilitador puede apoyar a partidos de oposición en su diálogo, por ejemplo si desean desarrollar propuestas de oposición sólidas e integrales. Sin embargo, el éxito y sostenibilidad del diálogo a menudo depende de la participación tanto de los partidos de oposición como del partido gobernante. En particular en casos en los que la desconfianza entre los partidos está entre los principales temas de interés, la inclusividad será un criterio dominante.

Para involucrar a todas las agrupaciones se requiere tiempo, energía y ante todo paciencia. Una posibilidad para resolver situaciones en las cuales uno de los partidos no desea participar sería solicitar una reunión con su líder o el coordinador de la bancada legislativa, o bien las facciones opositoras, haciendo hincapié en el hecho de que todos están invitados, y explicando las consecuencias de que una de las agrupaciones no participe. No obstante, el solo hecho de hacer alusión a la responsabilidad del partido no siempre funciona. De hecho, el partido en el poder podría considerar la posibilidad de bloquear el diálogo como una estrategia que le da una ventaja ante la opinión pública en sus negociaciones políticas con la oposición.

En lugar de aceptar un “no” como respuesta definitiva, primero es necesario aclarar las razones por las cuales el partido en cuestión no desea participar: ¿teme exponer sus debilidades?; ¿percibe en la cooperación una amenaza política?; ¿no confía en el facilitador? Responder estas interrogantes le permitirá al facilitador explorar alternativas que contribuyan a convencer al partido de participar. Cuantas más ventajas ofrezca formar parte de un proceso de diálogo, más probable será que los partidos participen.

El facilitador también puede concentrarse en las tensiones que el partido podría estar enfrentando a lo interno. Por ejemplo, si hay desacuerdo sobre quién debe participar, vale la pena considerar la posibilidad de invitar a representantes de las distintas facciones, siendo este un ejemplo de la necesidad de que facilitador negocie y concilie a la vez.

Otras posibilidades para convencer a algún partido que no esté dispuesto a integrarse al diálogo son involucrar a otros partidos, personas o instituciones en las cuales este confíe. Asimismo, puede ofrecerse la posibilidad de participar inicialmente en condición de observadores, de modo que la agrupación decida luego si se une al diálogo más adelante. Con el fin de disminuir el umbral, la primera reunión de diálogo podría denominarse como una “reunión previa” para enfatizar con ello que no se tomarán allí decisiones, que se trata de algo informal, y que el partido no necesita comprometerse a nada.

El facilitador también debe tener más cuidado al involucrar a facciones reformistas dentro del partido, aunque esto también tiene sus riesgos en términos de asegurar un amplio compromiso a más largo plazo. Por último, convencer a un partido que no está dispuesto a participar a menudo solo requiere paciencia, perseverancia y tiempo; de hecho, algunas veces puede tomar no solo meses, sino más bien años. Durante este tiempo, la tentación y presión de simplemente excluir a los pesimistas y continuar con un grupo menos inclusivo de partidos que sí estén dispuestos a participar puede ser difícil de resistir, aunque esta opción debe evitarse siempre que la realidad lo permita. Ver también el Capítulo 10 sobre la construcción de la confianza.

Conclusiones

- Recurrir a un enfoque multipartidario a menudo significa buscar a todos los partidos políticos inscritos.
- Sin embargo, en muchos casos es necesario tomar decisiones sobre cuáles grupos se incluirán en la iniciativa y cuáles quedarán excluidos.
- Países con una gran cantidad de partidos, con partidos renuentes o nuevos o con la presencia de movimientos ciudadanos o grupos armados constituyen contextos potencialmente complejos.

Recomendaciones

- Involucrar a todos los partidos que se consideran parte de la causa o de la solución del problema que se abordará mediante el diálogo es una directriz básica.
- Es necesario motivar a los partidos a utilizar criterios de inclusión que sean transparentes, ampliamente aceptados y que conduzcan a un diálogo eficaz.
- Tenga cuidado con las personas que quieran impedir el avance: analice estrategias para involucrar a los partidos excluidos que vayan acorde con su tamaño y capacidades.

Capítulo 14: Selección de los representantes en el diálogo interpartidario

Decidir qué personas al interior de un partido deben ser invitadas a participar es tan importante como resolver cuáles partidos deben formar parte del mismo. Identificar a las “personas correctas” no siempre es tan simple como uno esperaría.

Por ejemplo, quizás algunos participantes ocupen posiciones muy altas dentro de la jerarquía —y por lo tanto, se mantengan demasiado ocupados como para estar disponibles de forma regular—, mientras que otros quizás ocupen puestos más bien bajos dentro de la misma y por lo tanto, carezcan de poder de decisión. Otros pueden tener un alto perfil mediático, y sin embargo carecer de influencia dentro del partido, mientras que otros tal vez tengan apoyo dentro del partido, pero no tengan las habilidades personales adecuadas para el diálogo con sus opositores.

Otros factores pueden incidir en la decisión sobre la persona más indicada para participar en el diálogo. ¿Es el tópico del diálogo altamente político o más técnico? ¿Se aborda una reforma democrática de gran escala o una disputa política local? ¿Son las principales contrapartes enemigas políticas de larga data o tienen buenas relaciones?

No hace falta decir que, en un diálogo, las personalidades son un factor de importancia, pues las propias personas pueden hacer o romper el proceso. A la vez, es necesario que los partidos políticos en su calidad de instituciones tengan confianza de que su ideología, programa, valores y puntos de vista políticos no correrán riesgo en manos de sus representantes en la mesa de diálogo.

Por lo tanto, al aconsejar o conversar con los partidos sobre quiénes son las personas “correctas” para representarlos, el facilitador deberá considerarlos como instituciones que son (es decir, determinando la

posición de cada persona dentro de ellos) así como a los individuos que componen el partido (es decir, evaluando la personalidad que cada persona llevará a la mesa). En este capítulo se exponen algunos consejos prácticos para ayudar a los facilitadores a completar esta importante tarea.

14.1 Respeto a la jerarquía partidaria

Lograr un equilibrio entre enfoques institucionales e individuales no siempre es fácil. Sin embargo, una regla práctica básica es que un proceso de diálogo entre partidos debe fortalecer, y no socavar, las estructuras de los partidos políticos. Esto quiere decir que es importante respetar y trabajar en armonía con sus jerarquías, por ejemplo, aceptando que al final es cada dirigencia la que decide a quién desea enviar.

A su vez, para el facilitador es esencial entender las estructuras partidarias y saber quién es representado en sus distintos órganos, de modo que tenga más capacidad para aconsejar a la dirigencia sobre cuáles serán los representantes óptimos para la plataforma de diálogo. Esto es especialmente cierto con relación a otros partidos: si algunos desean enviar a su secretario general, otros partidos automáticamente considerarán la posibilidad de enviar a alguien del mismo nivel jerárquico.

Quienes participan en el diálogo siempre esperarán encontrarse con iguales en el diálogo, en lugar de participantes de un nivel mucho más bajo o alto a lo interno de otro partido. Sin embargo, el tamaño del partido también cuenta. El presidente de un partido gobernante, quien es también el jefe de Estado, no puede considerarse en realidad un colega del presidente de un partido extraparlamentario. Por tanto, resulta común topar con situaciones en las cuales, por ejemplo, el presidente de un partido pequeño y un legislador con un alto nivel jerárquico en el partido gobernante fungan como interlocutores en el diálogo.

Cada contexto individual contribuye a determinar qué combinación de participantes constituye un grupo de iguales. La posición jerárquica formal de los participantes, sus redes informales dentro del partido y el tamaño del mismo están entre los factores que pueden incidir en la selección de los distintos representantes.

Dependiendo del tópico y del contexto, los representantes pueden provenir del comité de dirigencia o del organismo ejecutivo nacional de cada partido (compuesto por el presidente, miembros del directorio, secretario general y otros miembros clave del personal), de grupos auxiliares como alas femeninas o de la juventud, o de sus filiales regionales y locales.

Sin importar el tipo de representación seleccionado, la jerarquía partidaria debe explorar un mecanismo de retroalimentación para incrementar su sentido de apropiación y pertenencia. Para más información sobre el tema de la comunicación y preparación a lo interno de los partidos, ver el C capítulo 12.

14.2 Valoración de las relaciones informales dentro de los partidos

Las estructuras organizativas formales no necesariamente son iguales a las estructuras reales de poder: estas relaciones informales por lo general se ocultan debajo de la superficie y es más difícil que el facilitador logre entenderlas. Las conversaciones informales con políticos de diversos órganos partidarios, así como otros actores políticos u observadores externos, serán de ayuda cuando se busca entender quiénes son en realidad las personas más influyentes.

Como lo describió un facilitador, es importante entender el funcionamiento de los partidos y “conocer la criatura con la que se está tratando”. Por lo tanto, puede ser útil distinguir entre aquellos políticos que deben sentarse en la mesa de diálogo, y aquellos de dentro (y fuera) del partido que pueden ayudar a persuadir a los primeros de participar (p. ej., quienes estén más cerca del círculo interno de la dirigencia).

“El impacto del diálogo depende bastante de la influencia de las personas que están involucradas directamente. Por lo tanto, es importante que los representantes sean aliados políticos del líder”.

Dinanath Sharma

Partido Comunista de Nepal (maoísta)

Algunas veces es posible encontrar relaciones informales en lugares inesperados. En Malaui, por ejemplo, se encontró que un participante tenía mucha influencia porque se decía que tenía comunicación directa y estrecha con la primera dama.

Además, es crucial conocer las distintas alas y facciones de los partidos, estar conscientes de las principales divisiones a lo interno y entender las dinámicas interpersonales. Por ejemplo, mientras que un secretario general puede ser el punto focal formal de un partido, es posible que este no siempre tenga el poder *de facto* en última instancia para la toma de decisiones o para ejercer influencia política. La persona que en realidad maneja los hilos podría de hecho ser una figura influyente que actúa fuera de la estructura formal de un partido.

Ya que estas estructuras internas de poder tienden a cambiar, ya sea rápidamente o a lo largo del tiempo, el ejercicio de mapeo emprendido al inicio del proceso de diálogo debe convertirse en un proceso continuo de intercambio. Si el facilitador entiende mejor las relaciones informales dentro de los partidos, tendrá más capacidad para decidir a cuáles facciones debe involucrar, y cómo ciertas combinaciones de representantes y personalidades de los partidos incidirán en el diálogo.

No obstante, como se mencionó antes, la influencia informal de políticos individuales nunca debe significar que se evadan las estructuras partidarias formales, y mucho menos socavarlas. El facilitador del diálogo debe procurar encontrar un equilibrio entre quienes tienen poderes formales y quienes tienen poderes de facto para la toma de decisiones en un partido. En realidad, esto puede significar que se pida a cada partido delegar su participación en más de un representante. Hacer esto puede tener otro beneficio: crear la posibilidad de incluir a representantes de diferentes facciones de los partidos. Para que el diálogo sea sostenible, el facilitador debe procurar el compromiso del partido a través de todo su espectro interno, lo cual significa incluir a quienes suelen mostrarse escépticos ante la cooperación con otras agrupaciones.

Recuadro 14.1

Rupturas al interior de los partidos en Burundi

“En Burundi, dentro del partido gobernante algunos miembros podrían sentirse más militantes que otros. En aras del diálogo, ha sido importante tratar de que ambos grupos se involucren y ser lo más lo inclusivos posible. Esto también es necesario para cualquier otro partido. Algunas personas pueden preguntarse por qué trabajamos tanto con la gente que coopera como con quienes son inflexibles, pero también es importante ofrecerles la oportunidad de expresarse y cambiar, en lugar de apartarlos. Es necesario que todos participen en la construcción de la unidad y de la paz”.

Fabien Nsengimana

Coordinador, Programa de Capacitación en Liderazgo de Burundi, Burundi

14.3 Acuerdo sobre la función de la dirigencia partidaria

Los líderes partidarios pueden asumir dos funciones: pueden formar parte del diálogo (es decir, en su calidad de secretario general o presidente del partido) o bien identificar y decidir enviar a alguien más que hable en nombre colectivo.

La ventaja de sostener un diálogo que involucre a los dirigentes es que ellos son quienes tienen el mayor poder de incidencia y toma de decisiones. El aspecto negativo es que a menudo están ocupados y es posible que tengan menos apertura para explorar opciones que están más allá de la línea oficial del partido. Además, cuando quienes se sientan a la mesa de diálogo también son quienes toman las decisiones finales y luego entran en conflicto, habrá pocas posibilidades de llevar la discusión a órganos superiores del partido para resolver el conflicto. El facilitador se beneficiará de tener siempre una opción de contingencia que permita contar con personalidades alternativas distintas a quienes ya estén en la mesa de diálogo.

Esto significa que aunque el mayor nivel de compromiso proviene de la dirigencia, en términos del trabajo cotidiano en ocasiones resulta más útil trabajar con un segundo grupo de representantes que estén más directamente involucrados y “dispuestos a colaborar”. Sin embargo, ya sea que la dirigencia decida cooperar o no, siempre debe estar involucrada y al tanto del diálogo a fin de mantener el compromiso al nivel más superior.

Con el fin de hacer que el diálogo funcione es importante que la dirigencia defina el nivel y modo de participación. Una opción que les permite mantenerse informados e involucrados, incluso si es solo en momentos cruciales de toma de decisiones, consiste en definir canales o procedimientos específicos de comunicación, incluyendo sesiones informativas. Por ejemplo, los partidos que establecieron el Centro para la Democracia en Tanzania (CDT) acordaron que sus dirigentes se reunirían al menos dos veces al año por la vía de una instancia denominada como “cumbre” (ver también Capítulo 8, sección 2).

14.4 Conformación de un equipo de diálogo

Otra posibilidad es establecer dos equipos: un “equipo de diálogo interpartidario” conformado por el segundo nivel de representantes (es decir, los participantes regulares en la mesa) y un “equipo de referencia” compuesto por los dirigentes, en donde el equipo de referencia tiene un papel importante de monitoreo de las actividades de los participantes durante todo el proceso y si se requiere, puede traer a nuevos delegados.

Tal vez sea útil establecer un equipo pequeño de diálogo de un partido, porque el diálogo eficaz y la construcción de confianza interpartidaria tienden a requerir la representación y participación constantes. Es importante evitar que los partidos envíen todo el tiempo a diferentes funcionarios a las sesiones de diálogo, ya que a menudo esto complica el proceso general y va contra la continuidad y consistencia del proceso.

Trabajar con un equipo de diálogo de un partido también permite evitar situaciones en las que un representante involucrado en las conversaciones con los otros grupos monopolice su papel en nombre de su partido, además de disminuir el riesgo de que los puntos de vista expresados en el diálogo pierdan relación con la posición del partido. El facilitador debe procurar siempre un equilibrio y evitar tanto la pérdida de la memoria institucional, como la monopolización de la información.

El facilitador debe tener acceso de forma regular a una variedad de representantes de los partidos (ciertamente en los más grandes caracterizados por el faccionalismo), y trabajar con un equipo de diálogo de cada partido para facilitar esta labor. El facilitador también puede sugerir a representantes alternativos o adicionales, por ejemplo, si un nuevo tópico técnico

de diálogo requiere de experiencia específica, conocimientos especializados o un cierto grado de autoridad.

Recuadro 14.2

Involucrar al partido: importancia de no aislar a un dirigente particular

“Asegúrese de que todo el partido político sea responsable de los tópicos discutidos, en lugar de una sola persona en particular. En otras palabras, evite aislar a un dirigente, sino que más bien invite a un grupo más amplio de representantes al lanzamiento del proceso de diálogo, por ejemplo, involucrando en las conversaciones al comité central o al comité ejecutivo nacional. Si bien esto puede constituir un desafío, en caso de que algunos de estos órganos estén compuestos por más de 50 personas, si se hace bien y con un grupo sólidamente representativo, dará a los políticos reformistas que participan en el proceso de diálogo una mayor base de apoyo dentro del partido y un mandato a trabajar en actividades conjuntas, como el intercambio de visitas o iniciativas de diálogos. Este ‘trabajo de base’ es crucial”.

Facilitador de diálogos

África

14.5 Valoración de la equidad de género y la diversidad

Un dilema que suelen enfrentar los facilitadores del diálogo interpartidario es que, por un lado, tienen que seleccionar a un grupo de personas con poder en los partidos y a los encargados de adoptar decisiones que reflejen el poder político, mientras que por otro lado, deben promover la creación del diálogo en términos inclusivos y representativos de la diversidad de la población nacional.

Esto es cierto en particular cuando se trata de la participación de las mujeres, que conforman el 50% de la población de cualquier país, pero que en su mayoría continúan estando subrepresentadas en la política, en especial a nivel de la dirigencia de los partidos. Es importante tomar en cuenta las diferencias significativas en la representación de género, y en otras áreas como la diversidad en términos de la edad, pertenencia étnica o clase, cuando se aborda el tópico de los participantes en el diálogo, como también es importante que se aborden cuestiones relacionadas con la desigualdad de género o la falta de diversidad y resuelvan de la forma más balanceada posible. Puede encontrarse más información sobre este tópico en el Capítulo 15.

14.6 Definición de perfiles de los delegados

Si alguien por debajo del nivel de la dirigencia participa en los diálogos cotidianos o en reuniones de trabajo sobre aspectos técnicos, los dirigentes deben llegar a un acuerdo sobre quiénes serán estos representantes. El facilitador también puede hacer sugerencias y ayudar a hacer una preselección de participantes que tengan el perfil adecuado.

Esto se considera una mejor práctica que pedirle al partido que nombre a un representante al “aza”, ya que algunos podrían enviar a un delegado simplemente para cumplir con la solicitud, en lugar de buscar activamente candidatos que cuenten con los conocimientos especializados y requisitos para participar en el diálogo. En general, se supone que los políticos respetados son participantes apropiados si:

- ocupan una posición relevante dentro del partido que representan;
- pertenecen al ámbito de los miembros de confianza del partido y son cercanos a sus líderes;
- tienen experiencia política significativa;
- tienen un claro interés o conocimientos especializados en el tema;
- cuentan con la inteligencia y capacidad para conducir un diálogo;
- actúan como fuerzas reformistas dentro del partido, o al menos no están ahí meramente para obstruir el proceso;
- toman en cuenta los temas de género y diversidad dentro de su partido;
- no son enemigos declarados de otros participantes en el diálogo;
- tienen capacidad para trabajar con diferentes facciones dentro de un partido;
- están dispuestos a asumir un papel activo en el proceso de diálogo;
- poseen una predisposición en general positiva y constructiva; y
- pueden representar al partido ante el mundo exterior.

Además, y como se mencionó antes, el tamaño del partido debería tomarse en cuenta de modo que pueda decirse que todos los participantes tienen un poder similar no solo dentro de su partido, sino también en la sociedad en general.

14.7 Involucrar a nuevos líderes y delegados

Un proceso de diálogo facilitado que se mantiene durante años al final se verá afectado por elecciones al interior de los partidos o por comicios nacionales, por lo que es posible que se den cambios en la dirigencia, así como en sus representantes ante la mesa de diálogo. Así pues, es posible que los nuevos dirigentes y potenciales delegados deban familiarizarse con el proceso de diálogo, para que lo valoren como una forma de ver más allá de las líneas de partido.

Este proceso de relevo puede requerir tiempo y paciencia, en especial cuando un nuevo líder o delegado no brinda tanto apoyo como su predecesor. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que el diálogo sea el legado de un dirigente anterior, mientras que la nueva dirigencia desee seguir una ruta distinta. Para el facilitador, esto supone el deber de construir relaciones permanentemente, explicar el funcionamiento de la plataforma de diálogo a los recién llegados, y cuando sea posible facilitar las cosas, por ejemplo, asegurándose de que la agenda de diálogo también refleje su visión.

El desafío es llevar esto a cabo de tal modo que los recién llegados no solo vean el beneficio de la plataforma, sino que también tengan un sentido de apropiación y pertenencia sobre algo que empezó antes de su llegada. El facilitador debe anticipar tales cambios interactuando continuamente con redes más amplias de personas involucradas en la política, cuyos miembros podrían integrarse de modo más significativo al diálogo en una etapa posterior, ya sea a través de su participación directa, o en discusiones del partido que tengan que ver con el compromiso de este con el diálogo.

Es necesario tener presente que una persona crítica que quede excluida del diálogo podría causar mucho daño a la participación de un partido en la plataforma de diálogo cuando este se discute en reuniones nacionales del comité ejecutivo del partido. Por lo tanto, resulta aconsejable buscar a quienes tienen una posición crítica o de línea dura dentro del partido.

Algunos facilitadores subrayan la importancia de la continuidad de los integrantes del equipo de diálogo, y de que haya cambios mínimos en quienes representen a los partidos políticos, ya que una excesiva rotación de los dichos integrantes socava el nivel de confianza entre los individuos y puede causar retrasos o contratiempos temporales.

Sin embargo, en otros contextos, tales cambios pueden tener un impacto positivo en el diálogo; nuevas personas pueden traer consigo nuevas ideas y energía. El facilitador deberá evaluar continuamente cuál escogencia se acomoda mejor a cada caso, y anticipar la dinámica y posiciones cambiantes en razón de la realización de elecciones nacionales o al interior de los partidos.

Conclusiones

- Al seleccionar a los participantes, el facilitador debe distinguir entre el enfoque institucional y el individual.
- Los participantes en el diálogo son dirigentes partidarios que forman parte del nivel superior de gobernanza del diálogo, o representantes nombrados por la dirigencia.
- Los dirigentes partidarios deben estar permanentemente informados e involucrarse en el foro de diálogo.
- El facilitador puede apoyar el proceso de pre-selección de los participantes para que tengan el perfil adecuado.

Recomendaciones

- Es necesario que el facilitador honre las estructuras y jerarquías formales de los partidos, respetando a la vez las relaciones informales dentro de cada agrupación.
- Es necesario que los partidos lleguen a acuerdos sobre el papel de sus dirigentes y consideren la posibilidad de establecer un equipo de diálogo.
- Las inquietudes sobre la desigualdad de género o la falta de diversidad deben abordarse y resolverse con el mayor balance posible.
- El facilitador debe invertir tiempo para involucrar a los dirigentes y delegados recién elegidos de los distintos partidos, y procurar compromisos por parte de quienes toman las decisiones y que no están directamente involucrados.

Capítulo 15: Igualdad de participación y representación de mujeres y hombres

La participación política igualitaria de mujeres y hombres está reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros convenios internacionales como un principio fundamental de cualquier sistema democrático de gobernanza (ver Recuadro 15.2). Tomados en conjunto, estos marcos reconocen la capacidad de ambos géneros de trabajar como iguales al participar en las sociedades en las que viven y dar forma a su desarrollo.

Si bien este reconocimiento rara vez es objeto de debate como una declaración de principios, en la práctica hombres y mujeres en todo el mundo experimentan desigualdades en muchas áreas de la vida, incluyendo dentro de los partidos políticos. Por ejemplo, hay barreras estructurales e institucionales inherentes a los procesos y métodos de selección, identificación y nominación de candidaturas que a menudo excluyen a las mujeres.

Debido a esta práctica, las esferas políticas y las posiciones de dirigencia partidaria continúan estando dominadas por varones y desafortunadamente con demasiada frecuencia también los foros de diálogo interpartidario. No obstante, los partidos políticos continúan siendo el principal canal para una participación política igualitaria, así como un medio privilegiado de resolución de conflictos sociales y para representar las demandas e intereses de las mujeres (Llanos y Sample, 2008: 7).

Por tanto, es importante hacer esfuerzos concertados para prevenir que los hombres controlen las plataformas de diálogo interpartidario y que estas incluyan a las mujeres.

15.1 Participación femenina en un contexto de diálogo interpartidario

Para el facilitador, la tensión específica que implica mejorar la participación de las mujeres en el diálogo suele asociarse a la necesidad de lograr que tanto las dirigencias de los partidos —y quienes tienen más poder— como las mujeres que participan en la política (en su condición de grupo subrepresentado en las dirigencias políticas) conversen sobre la manera de cambiar el sistema y los procesos políticos y partidarios.

Esto puede resultar especialmente delicado para quienes ostentan el poder de un partido porque es probable que el cambio involucre una reformulación potencial de su poder, tanto dentro como fuera del partido. Esto quizás suponga que el facilitador deba encontrar un equilibrio entre el respeto por las estructuras y jerarquías formales de los partidos, y la necesidad de llamar la atención hacia la importancia de la equidad entre hombres y mujeres dentro del diálogo.

Este dilema plantea dificultades potenciales en cada paso del diálogo. Supone desafíos en términos de dar un marco al propósito del diálogo de forma que refleje las inquietudes de mujeres y hombres por igual; al conformar un grupo de diálogo inclusivo y representativo; y al diseñar e implementar el proceso de tal forma que se gestionen de manera eficaz los temas que surjan al reunir a personas de diferentes posiciones dentro del partido (IDEA Internacional, 2007: 154).

El facilitador puede argumentar en favor de la equidad de género y hacer lo mejor posible para promover un cambio en la actitud, por ejemplo, de modo que los partidos y sus líderes no vean en la participación femenina una amenaza para sus posiciones, sino más bien una forma de fortalecer los modos de funcionamiento de los partidos. Ciertamente, es posi-

ble hacer esfuerzos para convencer a los partidos de que, en el largo plazo, llegarán a ser representativos de al menos la mitad de la población; que la participación de las mujeres les permite atraer a votantes mujeres y que mejora las oportunidades de alcanzar el éxito electoral; y aún más importante, que están frente a un imperativo democrático de hacerlo.

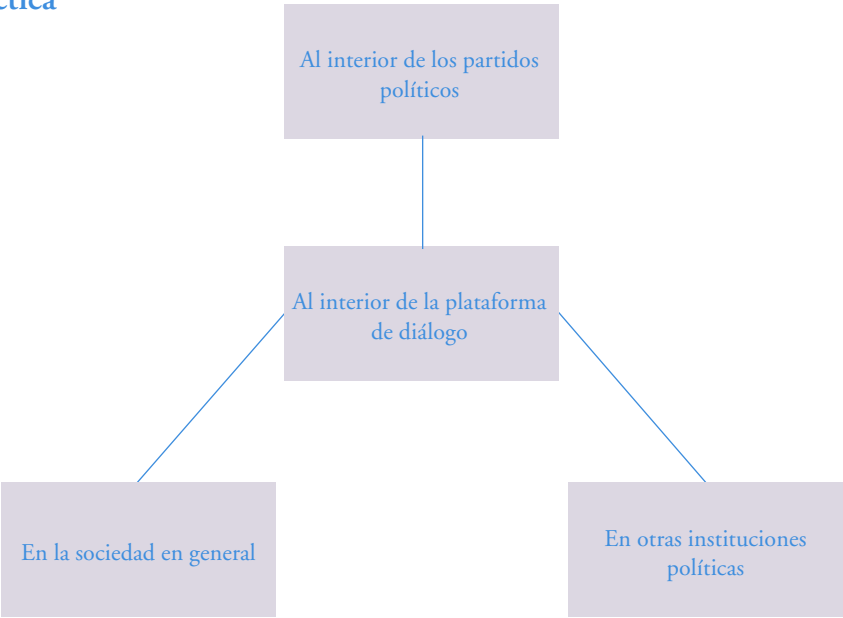
Otra razón crucial para incluir a más mujeres en un diálogo es que ellas pueden articular diferentes experiencias y perspectivas de temas de la sociedad, y que estas experiencias ayudan a construir el consenso sostenible sobre los temas en cuestión. En otras palabras, el proceso y el resultado final se beneficiarán de que tanto hombres como mujeres participen

en el diálogo. Compartir información y participar en el diálogo permite hacer conciencia y facilita que los participantes saquen a la luz inquietudes y encuentren formas de abordarlas.

Quienes participan en un proceso de diálogo interpartidario deben garantizar que toman en cuenta la equidad entre hombres y mujeres en todas las iniciativas de políticas y de reformas. También deben garantizar equidad de representación y participación en el diálogo —se recomienda mucho que haya una minoría crítica de al menos una tercera parte de un género— y vincular el diálogo con los grupos externos de mujeres y consejos políticos para permitir un intercambio fértil de ideas y conocimientos.

Figura 15.1

Ámbitos en los que la equidad entre hombres y mujeres puede llevarse a la práctica



15.2 Agenda para una política inclusiva

La plataforma de diálogo puede ser un espacio útil para discutir los papeles de mujeres y hombres en la política. El diálogo puede concentrarse en al menos tres niveles de inclusividad: el papel de mujeres y hombres en los partidos políticos; su papel en las instituciones políticas, incluyendo el parlamento, el gabinete y los ministerios; y su papel en la sociedad.

Empezando con el primer ámbito, los partidos pueden recurrir al diálogo para revisar sus estructuras y regulaciones internas con respecto al género, y formular acciones conjuntas como partido y en la esfera nacional para abordar la situación. Estas acciones pueden incluir una discusión del conocimiento comparado sobre las reglas y reglamentos de los partidos (p. ej., revisión del lenguaje sensible al género), estructuras de los partidos (p. ej., diferentes papeles de los dirigentes y de quienes toman decisiones o el papel de las alas femeninas) y los sistemas de partidos (p. ej., cómo pueden incidir los procesos de nominación y selección de candidaturas en el balance de género).

Es posible que algunos partidos no estén deseosos de discutir sus asuntos y problemas internos con otros partidos. Sin embargo, compartir experiencias y maneras de superar obstáculos puede ser de gran ayuda para ellos, e incluso puede generar presión de sus iguales para estar a la altura de los compromisos de género que se asumieron en el diálogo. El facilitador puede destacar estos aspectos positivos.

El diálogo interpartidario también puede concentrarse ya sea de manera directa o indirecta, en el papel de mujeres y hombres en las instituciones políticas que a menudo dependen en exceso de los marcos jurídicos nacionales (es decir, la constitución o la ley de partidos políticos) que rigen la selección y el nombramiento de quienes están dentro de estas instituciones.

“En la plataforma de diálogo de Malaui, a cada partido se le pide que garantice que al menos uno de cada tres representantes sea mujer. Sin embargo, no todos cumplen. Informalmente, Malaui tiene lo que se conoce una cultura de rebajar a la mujer. Con suma frecuencia, las mujeres que participan en la política son vistas como impulsoras de la moral. En algunos casos, usted ve que se espera que las mujeres políticas bailen en reuniones sociales para entretener a los hombres”.

Ann Maganga

Oficial de Programa, Centro para la Democracia Multipartidaria, Malaui

La discusión franca sobre las diferencias en la posición y condición entre hombres y mujeres, por ejemplo, como parte del proceso de formulación de un nuevo proyecto de ley electoral, tiene una importancia significativa, ya que fomenta no solo la inclusión de la población femenina en los procesos de diálogo, sino también su inclusión futura en el ordenamiento político y jurídico local. De modo similar, el diálogo interpartidario puede abordar en términos superficiales el papel de hombres y mujeres en la sociedad, por ejemplo, al discutir las políticas públicas o socioeconómicas.

Los acuerdos interpartidarios son una de las prácticas más generalizadas y eficaces que pueden usar las mujeres para promover la discusión, el consenso y la aprobación de medidas a favor de sus derechos. Por ejemplo, en América Latina las mujeres se han percatado de que los esfuerzos aislados pueden verse fácilmente diluidos y que, más allá de la ideología o de los intereses de un partido o grupo, hay temas que las unen y requieren del desarrollo de plataformas comunes. Con este fin se usan al menos tres tipos de vínculos: acuerdos entre mujeres parlamentarias, entre mujeres activistas, así como entre mujeres activistas y la sociedad civil (Llanos y Sampl, 2008).

Recuadro 15.1

Clasificación de partidos políticos colombianos en términos de equidad entre mujeres y hombres

En Colombia se estableció un diálogo interpartidario para abordar temas relacionados con la equidad de género. Este diálogo generó una discusión sobre una ley de cuotas y facilitó la definición de los indicadores de género adoptados por todos los partidos. Estos indicadores permitieron “clasificar” a los partidos, permitiéndoles ver cuál era más incluyente en términos de género, y generando con ello presión entre iguales. La clasificación se hizo en tres dimensiones, relacionadas con la sensibilidad institucional, electoral y programática de los partidos. El instrumento fue el resultado de un proceso de consulta con expertos y validaciones hechas por los partidos y movimientos políticos. La participación de estos últimos en todas las etapas del proceso se consideró de vital importancia para promover el sentido de apropiación y pertenencia. La misma clasificación sirvió después como aporte para el diálogo constructivo y para diversos trabajos sobre el tema.

La posición de mujeres y hombres en los partidos, las instituciones políticas y la sociedad puede verse

igualmente afectada por las políticas positivas o negativas de los partidos en torno a la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, como se expresa en los medios de comunicación o en promesas informales al público general. Cuando surgen inconsistencias entre lo que los líderes políticos prometen y lo que hacen en la práctica, el diálogo interpartidario puede ayudar a monitorear la implementación de compromisos anteriores.

Recuadro 15.2

Entender el marco jurídico y las causas fundamentales de la desigualdad

El facilitador puede crear oportunidades para que los partidos comprendan mejor los marcos conceptuales de derechos humanos internacionales, y la manera en las disposiciones en ellos contenidas se aplican en su propio país.

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su Artículo 21 reconoce el derecho de todos los hombres y mujeres a participar en el sistema político de su país;
- la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), los cuales reafirman el derecho a participar en la vida pública y política sin discriminación;
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) y la Plataforma de Acción de Beijing (producida como resultado de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, de 1995), que hacen un llamado a poner en marcha acciones estratégicas para poner fin a la desigualdad entre hombres y mujeres y adoptar medidas encaminadas a compartir el poder y la toma de decisiones a todos los ámbitos;
- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (aprobada en el año 2000), que insta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a aumentar la representación femenina en todos los ámbitos de toma de decisiones en instituciones, así como en las instancias para la prevención, gestión y resolución de conflictos; y
- los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), en particular el objetivo número 3: “Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”.

La igualdad de género en la política está lejos de lograrse incluso en los países más desarrollados, pese a que estos hayan adoptado los pactos internacionales pertinentes. Si bien es importante que las dirigencias partidarias estén informadas

sobre los derechos humanos internacionales y los instrumentos legales para combatir la discriminación de las mujeres, el facilitador también debe estar consciente de las raíces del fenómeno, que no se limitan solamente a la falta de dicha información.

Comprender los legados históricos más profundos de la marginación política de la mujer en cada contexto, también ayuda a disminuir las expectativas de que el problema se resuelva fácilmente. Identificar las limitaciones y oportunidades para definir cursos de acción y estrategias de género, es importante para comprender la condición actual de la representación y participación en partidos políticos, así como los factores que determinan el nivel de compromiso de los partidos y sus respuestas a demandas específicas en materia de género (Roza, Llanos y Garzón de la Roza, 2011).

15.3 Promoción de la igualdad de género en la plataforma de diálogo

Además de elaborar una agenda de diálogo que incluya discusiones sobre las desigualdades de género en marcos externos, los partidos también deben acordar desde el inicio cómo se garantizará la participación femenina a lo interno del foro. Como se explicó en el Capítulo 14, los participantes en tales foros suelen ser seleccionados por cada partido y sus líderes, y tienden a provenir de posiciones de influencia y poder de decisión en el partido. Debido a que en general las mujeres están subrepresentadas en las esferas de la dirigencia, muchas plataformas de diálogo interpartidario incluyen a más hombres que mujeres.

Esta situación puede evitarse llegando a acuerdos entre las agrupaciones para crear una participación más igualitaria de hombres y mujeres en el diálogo. Este tipo de acuerdo podría contener una estrategia de diálogo para buscar e integrar a las mujeres, por ejemplo, invitando a representantes de las alas femeninas de los partidos, o creando un espacio mixto de diálogo (en la sección 15.4 se presentan algunas alternativas). Una vez alcanzado el consenso, este acuerdo puede formalizarse e integrarse al memorando de entendimiento (MdE) o al acta constitutiva de la plataforma de diálogo.

Asimismo, es importante distinguir entre la participación femenina y la participación inclusiva de las mujeres. Así, podría ocurrir que en algunos casos las mujeres estén representadas en el diálogo en términos cuantitativos, pero que no disfruten de un espacio inclusivo y de la oportunidad de participar en

el diálogo y hacer aportes. Por lo tanto, el facilitador debe asegurarse de que las reglas y procedimientos del diálogo (ver Capítulo 9 sobre las reglas del juego) conduzcan a una plena participación femenina.

15.4 Espacios mixtos, género y grupos especiales de mujeres

Los partidos que desean involucrar a mujeres políticas en el diálogo de manera más activa primero analizarán los detalles del contexto en el cual se encuentran y consultarán con mujeres políticas clave o portavoces dentro de sus respectivos partidos para que analicen detenidamente diferentes opciones. A continuación se describen tres enfoques que han sido utilizados por algunos partidos en la práctica.

Creación de un espacio mixto

Los partidos pueden convenir en crear un espacio mixto para el diálogo mediante el cual los representantes femeninos y masculinos asistan al diálogo. Dependiendo de la cantidad de representantes de los partidos presentes en la plataforma, el foro puede comprometerse a ciertos porcentajes; por ejemplo, si cada partido envía a tres representantes al diálogo, pueden comprometerse a enviar a al menos un representante de diferente género.²⁴

Otras fórmulas incluyen la posibilidad de invitar a un representante del otro género que tenga el mismo rango jerárquico (es decir, dirigentes varones que lleven a sus contrapartes mujeres dentro del partido, y viceversa) o incluir siempre a una delegada del ala femenina de los partidos. La ventaja de este tipo de mecanismo de organización es que hombres y mujeres están presentes en la misma mesa y tienen igualdad de oportunidades de incidir en el curso de las discusiones.

Un posible riesgo es que los partidos convengan en una determinada fórmula, pero no actúen de conformidad con el espíritu del acuerdo de forma que, por ejemplo, designen a mujeres que no tienen una influencia real dentro del partido. Si esto ocurre, el facilitador puede emprender discusiones bilaterales con el partido en cuestión para decidir cómo puede mejorarse esta situación. El papel del facilitador es asegurarse de que todas las personas nombradas por los partidos para participar en el diálogo representen verdaderamente a esa agrupación, que tengan un mandato sólido y puedan hacer un aporte significativo. Esto aplica de igual forma para hombres y para mujeres.

“En Mali, todas las secretarías generales de los partidos [están ocupadas por] hombres. Como resultado, el plan estratégico del CMDID presta especial atención a la participación igualitaria y al tema de la participación femenina: cada partido acordó enviar a dos líderes —un hombre y una mujer— a participar en el diálogo interpartidario. El CMDID también ayuda a las oficinas nacionales de los partidos a sensibilizarse sobre los temas de las mujeres y a fortalecer el desarrollo de capacidades [de estas] mediante la capacitación en liderazgo”.

Soumano Moumouni

Director Ejecutivo, Centro para el Diálogo Interpartidario y la Democracia en Mali (CMDID), Mali

Grupos de referencia o consultivos sobre temas de género

Una segunda alternativa es establecer un grupo especial sobre temas de género que esté compuesto por mujeres y por hombres, además del foro regular de diálogo interpartidario. Este grupo puede establecerse como parte de la estructura de diálogo o de modo más independiente para congregar a personas involucradas en la política, definir metas comunes, informarse sobre las leyes y reglamentos internos de los partidos, y ofrecer sugerencias para ampliar la igualdad a lo interno de los partidos.

Algunas tareas específicas del grupo de referencia sobre temas de género son exponer las perspectivas de género en lo que respecta a la agenda del diálogo interpartidario y responder a interrogantes que surjan del diálogo. Por lo demás, tener un grupo de referencia sobre temas de género también facilita la creación de nexos con otros grupos de la sociedad civil en una sociedad que apoye la agenda nacional de las mujeres en términos más generales.

Grupos y caucus parlamentarios “solo de mujeres”

Un grupo multipartidario “solo de mujeres” será de utilidad en escenarios en los que las mujeres políticas no se sientan cómodas discutiendo sus inquietudes en presencia de varones, por ejemplo, debido a sensibilidades culturales, o porque deseen evitar acusaciones de que socavan la disciplina del partido; algunas veces, la agenda de las mujeres va en contra de la línea del partido, por ejemplo, cuando se discuten nuevos sistemas electorales.

Estos grupos de diálogo de mujeres pueden actuar como incubadoras para el diálogo sobre las

tendencias prevalecientes. Algunas veces ocurre que las mujeres están más de acuerdo con sus congéneres de otros partidos en tópicos que les atañen, lo cual ofrece una oportunidad especial para el diálogo. En otros contextos, los dirigentes partidarios consideran que los temas de mujeres son menos delicados y permiten abrir el diálogo, y por lo tanto, tienden a apoyar en mayor medida la iniciativa de diálogo interpartidario.

Un facilitador debe estar consciente de estas oportunidades y aprovecharlas siempre que se presenten. No obstante, el riesgo de establecer un grupo especial de mujeres, es que el papel de ellas permanezca asociado —o incluso limitado— a los “temas de mujeres”. La existencia de estos grupos puede incluso ser usada como excusa para no molestarse en abordar los temas de mujeres en diálogos sobre temas que se consideren más importantes.

Debido a que tales grupos no deben ser usados nunca para marginar a las mujeres del foro regular de diálogo, la creación de una plataforma de “solo mujeres” no debe ser en ningún caso el único método en los esfuerzos por alcanzar la igualdad de género. En algunos países existen diferentes tipos de grupos de mujeres que actúan de forma paralela, y cada uno puede tener un propósito diferente. Por ejemplo, en Ecuador mujeres de los partidos y de la sociedad civil establecieron la Red de Mujeres Políticas del Ecuador, una red formal que se concentra en apoyar a mujeres en posiciones de liderazgo, a la vez que existe un grupo informal multipartidario de mujeres que busca fortalecer la posición y visibilidad de las mujeres políticas dentro de sus propios partidos.

Los caucus de mujeres parlamentarias también se construyen alrededor de la noción de que las mujeres de distintos partidos tienen inquietudes particulares en común. En países en los que existen estos grupos (llamados caucus), pueden considerarse como un mecanismo institucionalizado de diálogo.

Los caucus que se concentran en defender los derechos de las mujeres en ocasiones enfrentan críticas desde dentro de sus respectivas agrupaciones al aducirse que anteponen los intereses propios de las mujeres por delante de la agenda partidaria. En otros países no existe este tipo de grupos parlamentarios, como ocurre en Bolivia, donde las reuniones públi-

cas entre mujeres indígenas y no indígenas en cierto momento fueron consideradas un tema en exceso delicado, en virtud de la fuerte presión por que se le diera prioridad a la agenda indígena y no a la agenda de las mujeres).

Una alternativa es no establecer una plataforma formal, sino más bien facilitar tras bastidores reuniones de carácter más informal. Un diálogo interpartidario de mujeres puede ayudar a sentar las bases de un futuro caucus parlamentario. Tanto los grupos de mujeres como los caucus están concebidos para contribuir al objetivo general de la igualdad de la participación de hombres y mujeres en la política. Es recomendable asegurarse de coordinar los esfuerzos entre los diferentes grupos.

“Crear alianzas entre las mujeres es crucial; ser amigas como mujeres y como políticas”.

Cecilia Velasques

Política, Movimiento de Unidad Plurinacional
Pachakutik, Ecuador

15.5 Sensibilidad de género al interior del diálogo

Muchas mujeres enfrentan obstáculos específicos cuando ingresan a la política, incluyendo la necesidad de encontrar un balance frente a la dicotomía entre su vida pública y privada en una forma que es diferente de la de los varones. Es necesario tomar en cuenta tales diferencias cuando se discuten los mecanismos del diálogo. De modo similar, uno de los obstáculos para la participación femenina en el ámbito parlamentario son los largos horarios de trabajo y la necesidad de asistir a reuniones durante la noche, lo cual muchas mujeres deben sopesar con respecto a las necesidades de su vida familiar.

Para el facilitador, esto significa que deberá buscar a las mujeres representantes que participen desde el inicio, e identificar intereses compartidos que puedan tomarse en cuenta durante el proceso de diálogo. A la vez, cuando se discute la participación política de mujeres y hombres es importante tener en mente que ningún grupo es homogéneo. Las mujeres políticas tienen tantas identidades como los varones (p. ej., tienen un determinado género, pertenecen a un grupo indígena, étnico o religioso específico, viven en condiciones de pobreza o forman parte de la élite económica), asumen en forma simultánea un cúmulo de responsabilidades distintas, y al hacerlo pueden enfrentar distintos tipos de discriminación y prejuicios.

Para un proceso de diálogo, esto significa que lo ideal es tomar en cuenta las opiniones de una amplia variedad de mujeres y hombres. El facilitador también puede ayudar a los partidos a desarrollar sus propias capacidades para analizar diversos temas desde una perspectiva de género (p. ej., ofreciendo capacitación sobre cómo se definen los roles que se asignan a cada género y las formas en que hombres y mujeres participan en la vida socioeconómica y en el mundo de la política).

Conclusiones

- Las mujeres continúan estando subrepresentadas en la política, especialmente en los puestos de liderazgo, por lo cual rara vez son tomadas en cuenta como participantes en el diálogo.
- Mediante el diálogo interpartidario, los partidos tienen la oportunidad de discutir políticas, medidas y prácticas que contribuyan a reducir la desigualdad de género.
- Las plataformas de diálogo también pueden generar la presión entre iguales necesaria para apoyar la implementación y el monitoreo de medidas sensibles al género.
- Es posible que mujeres y hombres compartan intereses similares, mas no son grupos homogéneos; quizás los partidos deseen fortalecer sus capacidades para llevar a cabo un análisis de género.

Recomendaciones

- Es necesario que los partidos acuerden desde el inicio cómo garantizarán la participación femenina dentro de su propio foro de diálogo.
- El facilitador puede presentar opciones, tales como la creación de un espacio mixto de diálogo, un grupo de referencia o consultivo en temas de género o un grupo de mujeres.
- Estos diálogos no deben verse nunca como una forma de marginar a las mujeres, y es necesario coordinarlos con otros grupos de mujeres y caucus parlamentarios.

Capítulo 16: Representación de las minorías y diversidad

Respetar y garantizar que los derechos y papeles de las minorías se reflejen en los procesos de toma de decisiones por parte de las mayorías es un elemento importante de cualquier democracia. La política en una sociedad democrática es por su propia naturaleza mucho más que los derechos de una mayoría simple o absoluta. La madurez de muchas democracias puede evaluarse en función de su capacidad y disposición para incluir y tomar en cuenta a las minorías.

Los partidos políticos son instituciones cruciales para definir este tipo de sistema democrático, y tienen la responsabilidad de representar y hasta cierto punto reflejar al pueblo. La falta de poder político —ya sea percibida o real— y la alienación política de ciertos grupos puede conducir a disturbios en un país. Más aún, la exclusión de grupos minoritarios de los procesos políticos puede incluso desencadenar disturbios y guerras civiles.

La ventaja que tiene un diálogo sobre un debate político ordinario es que puede tomar en cuenta a las minorías con más facilidad en el proceso de toma de decisiones políticas. Sin embargo, incluir la diversidad como parte de un diálogo también conlleva nuevos dilemas. Dados los múltiples traslapes en las identidades de los participantes y en cómo pueden estas definirse, el facilitador tendrá que encontrar un balance de identidades representadas y limitarlas en cantidad con el fin de que el diálogo sea efectivo.

Además, los partidos políticos tienen características únicas en lo que respecta a la diversidad, ya que pueden representar de manera legítima una identidad particular a expensas de otras, especialmente cuando representan a un grupo desfavorecido. Así pues, ¿cómo puede un facilitador dar acompañamiento a los partidos de forma que el diálogo sea suficientemente diverso, o al menos sensible a los temas de la diversidad?

16.1 Entendimiento compartido de las definiciones

Antes de abordar este asunto, resulta útil llegar a un entendimiento mutuo sobre los principios básicos. Facilitadores y partidos deben preguntarse qué quieren decir al hablar sobre diversidad en un contexto político, ya que diferentes términos tienen diferentes significados dependiendo del contexto.

El término *diversidad* podría definirse en referencia a variables características como la religión, pertenencia étnica, género, idioma o lengua, orientación sexual, funcionalidad, edad, clase y ubicación geográfica, entre otras. La palabra “*minoría*” hace hincapié en procesos excluyentes, haciendo referencia así no solo al aspecto cuantitativo, sino también a temas relacionados con el poder y la influencia. Es importante recordar que los grupos marginados en ocasiones conforman una mayoría numérica, como lo ilustra el caso del *apartheid* en Sudáfrica.

El concepto de “*representación de las minorías*” suele usarse en referencia a grupos y personas anteriormente excluidos de los procesos partidarios y los procedimientos de toma de decisiones. Los grupos minoritarios pueden definirse con base en la religión, pertenencia étnica, clase, idioma, funcionalidad, edad, género, identidad de género, expresión de género, orientación sexual o casta.

El *género* no debe entenderse meramente como un sinónimo de las diferencias entre mujeres y hombres, sino más bien como un término que abarca la construcción de las nociones de femineidad y masculinidad y la relación de tales construcciones con la distribución del poder y los recursos. Así pues, la construcción del género está asociada a procesos sociales que se intersectan con otros marcadores de identidad o demográficos, como la clase, la edad y la religión.

El término *identidad* suele referirse al carácter o personalidad general de un individuo o grupo. Puede asumir varias formas (p. ej., identidad política, social, cultural, religiosa o personal) y una persona o grupo puede tener múltiples identidades. Los diferentes tipos de partidos políticos están relacionados con las identidades de grupos políticos, donde cada tipo representa sus propias ideologías, temas de políticas, sistemas de creencias, intereses de grupo, sistemas, normas y valores únicos.

Las *ideologías políticas* están en el centro de las agendas y acciones de los partidos políticos y la mayoría de políticos se definen a sí mismos de acuerdo con la ideología política (p. ej., como liberales, conservadores o socialistas). Como resultado de esto, la ideología política tiene una gran influencia en las posiciones y opiniones expresadas por un partido en un proceso de diálogo.

Recuadro 16.1

¿Qué se entiende por interseccionalidad?

A pesar de que las minorías como grupo puedan experimentar exclusión, los grupos no son entidades homogéneas. De ahí la importancia de tomar en cuenta a las “minorías dentro de la minoría”, a manera de múltiples niveles de obstáculos que enfrentan a la inclusión política. Estos se intersecan entre diferentes miembros del grupo y los afectan de manera distinta, dependiendo del contexto y de sus características (p. ej., género, edad u orientación sexual). De este modo, la exclusión es un concepto fluido que se sustenta en una confluencia de muchas estructuras intersecadas; algunas son más fuertes en ciertos escenarios, de modo que unas refuerzan a las otras. Este término se puede entender estableciendo una comparación entre personas que tienen identidades múltiples y que a menudo se traducen en una suerte de exclusión por capas. Por ejemplo, una mujer con una discapacidad perteneciente a una minoría étnica o religiosa puede ser objeto de estigmas y rechazo o discriminación múltiple en varios niveles.

16.2 Representación de las minorías en la política

Al ser los principales representantes de la población en el proceso de toma de decisiones políticas, los partidos – tomados en su conjunto – deben reflejar los intereses de toda la ciudadanía. Esto no solo es válido cuando se habla de la toma de decisiones, sino también al hablar en términos simbólicos de grupos políticamente marginados, ya que esto mejora su sentido de inclusión en la sociedad.

La representación de minorías en la política está organizada de manera diferente en distintos países y como resultado de ello, asume formas diversas. Por ejemplo, un grupo minoritario podría establecer su propio partido político (p. ej., el partido Ang Ladlad en Filipinas, que representa a la población lesbiana, homosexual, bisexual y transgénero de ese país), se expresa a través de diferentes partidos políticos (p. ej., el Dalits en Nepal), o decide no organizarse políticamente. Una minoría puede optar por esta última opción si no está dispuesta o no puede estructurarse a través de una organización política.

En otros casos, es posible que las regulaciones de un país prohíban a los partidos excluir grupos. Esto ocurre en Burundi, donde no tienen permitido asociarse a ningún grupo étnico. Asimismo, en algunos países no se permite la identificación formal con base en la etnia (p. ej., en Ruanda) o es difícil construir partidos en torno a una religión (p. ej., en Tanzania).

Lo anterior permite comprobar la realidad de que, al igual que con los grupos de mujeres, los grupos minoritarios no son entidades homogéneas cuyos miembros piensan y actúan de la misma manera. Esto complica aún más el proceso de representar la diversidad inherente a un grupo nacional.

“La diversidad y la pluralidad son principios no escritos. El último se refiere al nivel de respeto por todas las opiniones en un grupo, y a una situación en la cual es inaceptable bloquear el diálogo a un grupo determinado”.

Ernesto Aranibar

Coordinador de Programa, Ágora Democrática (IDEA–NIMD), Ecuador

16.3 Crear una plataforma diversa de diálogo

Si bien no depende del facilitador resolver el asunto de la representación en la sociedad, este puede recomendar a los partidos cómo establecer una plataforma de diálogo de manera que sea lo más diversa posible, así como la mejor manera de que el diálogo genere resultados pertinentes de reforma. Puede distinguirse entre un “diálogo sobre la diversidad”, un “diálogo en la diversidad” y un “diálogo con respeto por la diversidad”. Estos tres tipos de diálogo son igualmente importantes, pero cada uno requiere diferentes acciones por parte del facilitador.

En las siguientes secciones se exponen abordajes para los tres tipos de diálogo relacionados con la diversidad.

Diálogo sobre la diversidad

En muchas democracias nacientes, los temas de la diversidad son medulares en las contiendas políticas: la existencia de partidos que representan —o en algunos países excluyen— a determinados grupos étnicos, indígenas, regiones, idiomas o lenguas, religiones u orientaciones sexuales, en algunos casos pueden redundar en una polarización marcada y en confrontaciones violentas.

El diálogo sobre temas de diversidad, como la condición secundaria de ciertas minorías o incluso mayorías en la sociedad (p. ej., los hutus en Ruanda, o los chiitas durante el régimen de Saddam Hussein en Iraq) puede contribuir a reducir tensiones y posibilitar una solución pacífica a problemas o sentimientos de injusticia persistentes a través del tiempo.

Si la diversidad es percibida como un problema en la sociedad, es posible que los partidos deseen incluir el tema en la agenda de diálogo, e incluso establecer grupos formales o informales *ad-hoc* sobre determinados temas para su discusión, para intercambiar puntos de vista y elaborar propuestas para su abordaje. Estos temas podrían ser evidentes desde el inicio del diálogo, o bien ganar importancia de forma repentina cuando el proceso esté más avanzado, subrayando la importancia de un análisis político continuo.

En cualquier sociedad, algunas veces los problemas son el resultado de información equivocada o de una falta de reconocimiento de visiones clave de los grupos minoritarios. Por lo tanto, una tarea importante del facilitador es asegurarse de que los partidos políticos estén informados y actúen con base en información correcta, al menos en el marco del diálogo.

El acceso a la información puede ayudar a los representantes en un diálogo interpartidario a lograr una comprensión más uniforme y una apreciación general de los temas de la diversidad en la sociedad. El facilitador también puede ofrecer ayuda realizando un análisis conjunto o invitando a presentaciones a cargo de expertos para explicar los antecedentes sobre una determinada representación minoritaria y temas de discriminación.

Contar con los mismos hechos e información por lo general facilita la discusión entre los partidos y la búsqueda de puntos de coincidencia en el marco del diálogo. Este entendimiento también es necesario

para lograr que el diálogo genere reformas políticas que reflejen la diversidad, por ejemplo, cuando se discuten cláusulas constitucionales.

Sin embargo, en ambientes que han sido marcados por hechos recientes de violencia étnica o sectaria, la discusión de temas de diversidad en ocasiones no es la mejor manera de construir confianza al inicio del diálogo. En estos casos, discutir temas menos sensibles (aun cuando ello se haga en un grupo compuesto por participantes diversos en términos étnicos y religiosos) permitirá construir un nivel de confianza que más adelante permita que estos temas se pongan sobre la mesa de manera pacífica.

Diálogo en la diversidad

El facilitador que desee contrarrestar lo que se conoce como el dilema del “hombre blanco y adinerado” o de “la misma élite de siempre” puede intentar consultar con la dirigencia de los partidos sobre cómo incluir a una gama diversa de participantes en el diálogo. Quiénes podrían ser estos participantes es algo que dependerá del contexto y el propósito del diálogo, pero en general implica ver más allá de la dirigencia partidaria o de las personas clave en la toma de decisiones en las distintas agrupaciones. Es posible que un foro de diálogo interpartidario desee invitar a participantes de grupos minoritarios que no tengan representación política.

En realidad, cabe la posibilidad de que el facilitador de diálogo tenga que decidir entre la diversidad política en la suma de sus partes segregadas (es decir, contemplando todos los partidos) y la diversidad al interior de cada partido. En el primer caso, es necesario tener presente los tipos de partidos que participan en el diálogo, en el sentido de que pueden mostrar grandes diferencias y provenir de contextos totalmente distintos, en representación de diferentes grupos en la sociedad. Si el objetivo es que todos los partidos tomados en forma individual reflejen la diversidad, algunas sugerencias prácticas para contrarrestar la subrepresentación son que los partidos envíen a tres o cuatro representantes (de los cuales uno debe ser una mujer, o un miembro de una minoría étnica, religiosa, de género o de acuerdo a su orientación sexual).

La combinación exacta de identidades debe reflejar los principales temas de la diversidad que estén en juego en una sociedad. Encontrar una gama diversa de representantes que a la vez tengan un rango simi-

lar dentro de los partidos constituye un desafío, para no crear con ello mandatos disímiles entre los participantes para expresarse. Mientras que en el caso de la identidad de género la tarea del facilitador es lograr que todos los partidos reflejen esa diversidad, con otros temas relacionados con la diversidad el facilitador puede permitir que los partidos que participan en la mesa de diálogo sean representativos de una sola identidad.

Diálogo con respeto por la diversidad

En un diálogo interpartidario los participantes pueden ser representantes de una minoría —o incluso de una mayoría— siempre que el facilitador se asegure de que los temas de diversidad sean respetados por todos los participantes (p. ej., garantizando que ningún participante niegue la identidad de otro), y que el diálogo en su conjunto refleje tantas identidades como la realidad lo permita.

En general, la diversidad enriquece el diálogo político al profundizar en los valores democráticos y en el alcance del diálogo. A la vez, la afirmación de la identidad no debe basarse en la negación de la identidad del otro. Esto quiere decir que un facilitador ha de procurar asegurarse de que los participantes en una sesión de diálogo tengan un sentido de respeto por las diversidades de sus colegas.

Un método para fomentar el respeto mutuo implica hacer preparativos para que las personas dediquen tiempo a entender las experiencias de otros participantes, por ejemplo, mediante un aprendizaje empírico. Muchas otras técnicas de diálogo pueden usarse para crear esta “comprensión por el otro”, contribuyendo con ello a superar predisposiciones emocionales fuertes entre personalidades o grupos de personas (ver ejemplos en IDEA Internacional, 2007: 215).

En su condición de facilitador, es importante entender los distintos desafíos que enfrentan diferentes grupos minoritarios, y cómo estos pueden incidir en el diálogo. En algunos casos los grupos minoritarios han sido subordinados o discriminados durante años. Tal vez no tengan el mismo nivel de educación o enseñanza profesional que el grupo mayoritario, en cuyo caso el diálogo deberá complementarse con un determinado tipo de desarrollo de capacidades o de capacitación.

De modo similar, también serán importantes los temas relacionados con el idioma o lengua en un país multilingüe también, en especial si en el país se reconoce como oficial un único idioma mayoritario, dificultando así el diálogo inclusivo con los grupos minoritarios. Estas cuestiones pueden resolverse contratando traductores para las sesiones de diálogo.

Por último, como facilitador es importante darse cuenta de que las formas de manifestarse en torno a distintos temas o problemas varían dependiendo del grupo étnico (p. ej., mujeres indígenas, hombres, élites o individuos en las organizaciones de base). Por ejemplo, en algunos grupos es aceptable ir directamente a la esencia del tema, mientras que otros recurren a vías más indirectas para fortalecer su argumento. Es importante darse cuenta de esto, en especial durante un diálogo entre partidos con antecedentes diversos.

Conclusiones

- Los partidos políticos tienen la responsabilidad de representar y hasta cierto punto reflejar a la ciudadanía.
- En la práctica, estos tienden a abordar la representación de las minorías de diferentes maneras, y a menudo se ven desafiados a lo interno para ser diversos.

Recomendaciones

- Es necesario que el facilitador encuentre un balance entre la inclusión de grupos diversos (minoritarios) y la participación de una cantidad factible de identidades, con miras a que el diálogo resulte efectivo.
- En un diálogo es importante que los partidos creen un entendimiento mutuo sobre lo que significa para ellos la diversidad.
- Si bien el facilitador puede tomar medidas para apoyar a los partidos a establecer un “diálogo sobre la diversidad”, o un “diálogo en la diversidad”, ambos abordajes deben complementarse con un respeto general por la diversidad.

Capítulo 17: Interacción con organizaciones de la sociedad civil y con los medios de comunicación

Puede ser que los partidos políticos terminen trabajando en una suerte de burbuja si no involucran a actores clave de la sociedad civil y de los medios de comunicación de la sociedad en la que se desenvuelven. Esto aplica a todas las áreas de la política, incluyendo situaciones en las cuales los partidos participan en un proceso de diálogo interpartidario; en cualquiera de estos, es necesario considerar maneras de integrar a canales de comunicación independientes y pluralistas (IDEA Internacional, 2008), así como a las OSC, incluyendo a las redes y asociaciones de voluntariado que a menudo son vigorosas y mediante las cuales los ciudadanos administran sus propios asuntos e inciden en las políticas públicas.

Los partidos políticos pueden beneficiarse del proceso de diálogo o construcción de consensos entre sí de muchas maneras. Sin embargo, si no logran explicar porqué se reúnen, lo que discuten o en qué han logrado llegar al consenso, los medios de comunicación y las OSC (p. ej., de derechos humanos, eclesiásticas y organizaciones de observación electoral) podrían acusarlos de actuar aislados de la sociedad.

Esta percepción conducirá a que los partidos políticos tengan una imagen negativa como instituciones democráticas y a que sean aún más estigmatizados a los ojos del público. También puede acentuar la idea de que los partidos forman un grupo elitista que prefiere hacer “tratos secretos” a puerta cerrada en lugar de interactuar con la gente que representan.

Siempre que se incluyan nuevas entidades como OSC, el diálogo de los partidos políticos se torna menos exclusivo automáticamente, con el riesgo de provocar un descenso en el compromiso de los participantes. A la vez, las OSC y los medios de comunicación pueden contribuir a ampliar el diálogo a sectores de la sociedad a los cuales es difícil llegar.

En este capítulo se analizará más de cerca el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación en el diálogo.

17.1 Participación en el diálogo desde sus inicios y validación

Es importante recordar que en última instancia, los procesos de diálogo interpartidario pretenden fortalecer el sistema democrático de un país y el papel y funcionamiento de los partidos dentro de ese sistema. Esto quiere decir que en algún momento dichos procesos y sus resultados deben ser validados por la ciudadanía, mediante informes tanto a la sociedad civil como a los medios de comunicación, con lo cual se profundizará la legitimidad democrática del diálogo.

En el momento en que este principio sea criticado, por ejemplo, cuando los titulares de los periódicos empiecen a incluir argumentaciones del público que tienen el fin de desacreditar el proceso de diálogo, sus buenas intenciones y resultados exitosos se verán empañados y la reputación de los partidos se verá perjudicada.

Una forma de evitar que esto ocurra es desarrollando, en una etapa inicial del diálogo, relaciones positivas entre la plataforma de diálogo, la sociedad civil y los medios.

Recuadro 17.1

Foros tripartitos de diálogo: el Acuerdo Nacional de Perú

En muchos procesos nacionales de diálogo, los partidos políticos son solo uno entre varios tipos de actores. El proceso de desarrollo del Acuerdo Nacional (AN) en Perú, por ejemplo, constituyó un foro tripartito que convocó a los partidos, organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, desde sindicatos hasta las iglesias.

El foro del AN se estableció tras finalizar la administración Fujimori en el año 2000, con el objetivo de replantear las políticas de Estado y construir el consenso alrededor de 24 objetivos de política divididos en cuatro categorías: democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad económica; y marco institucional de eficiencia, transparencia y descentralización.

El foro se reunía cada dos meses y adoptó las normas de Chatham House: no se permitía ni la intervención de la prensa ni la revelación de desacuerdos internos, y se comunicaba a los medios solamente los acuerdos de política finalmente pactados. Para los tópicos que requerían el conocimiento de especialistas se establecieron grupos de trabajo y con ello se crearon más de 25 leyes nuevas. El AN se suscribió el 22 de julio de 2002.²⁵

Es importante mencionar que este Acuerdo Nacional creó una cultura de diálogo, respeto y tolerancia. Además, continúa ofreciendo oportunidades para la construcción de consensos como un espacio de aprendizaje en el cual las personas involucradas en la política, la sociedad civil y el Gobierno intercambian ideas y desarrollan una visión conjunta de largo plazo para Perú.

Vinculados a este proceso, los partidos peruanos conformaron su propia plataforma temporal de diálogo interpartidario y juntos formularon la nueva ley de Partidos Políticos, que se adoptó con éxito en 2003 (ver también Recuadro 4.1).

17.2 Diferencias entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil

Para comprender el papel de la sociedad civil en un diálogo interpartidario, es importante analizar primero las diferentes funciones de los partidos y las OSC en la sociedad. Aunque tienen mucho en común, los partidos y las OSC son instituciones fundamentalmente distintas. Los partidos se asocian con una competencia por el poder, y desempeñan un papel en la representación de grupos amplios de ciudadanos y la inclusión de una extensa gama de ideas sobre políticas, mientras que las OSC desempeñan en la práctica un papel de vigilancia en defensa de políticas específicas o de la prestación de servicios.

Los partidos tienden a ver su responsabilidad de encontrar soluciones para problemas comunes de forma diferente que las OSC, que, por su parte, no tienen la responsabilidad de gobernar. Estas no son elegidas mediante un proceso democrático a escala nacional, y la constitución del país rara vez les otorga

un mandato oficial de representar a la ciudadanía en su conjunto en su trato con el estado. Por lo tanto, no se considera que tengan la misma obligación de rendir cuentas desde el punto de vista democrático de igual manera que los partidos.

Por lo tanto, cuando se incluye a las OSC en un diálogo, los partidos pueden sentir que no están entre iguales. El facilitador debe prestar atención a esta dimensión.

“El trabajo con partidos políticos es diferente en comparación con el que se hace con las OSC. Estas usualmente tienen una agenda centrada en el activismo y la incidencia, mientras que los partidos negocian el paquete completo y por lo tanto tienen ases bajo la manga con respecto a cuán lejos están dispuestos a llegar para conciliar o lograr un consenso. Se trata más bien de un juego. Por un lado, esto dificulta el trabajo con los partidos, por otro lado, ofrece más flexibilidad. Las políticas partidarias pueden cambiar más que la agenda de la sociedad civil; lo primordial de hoy no es lo primordial de mañana”.

Leena Rikkila Tamang
Jefa de Misión, Oficina de IDEA en Nepal

Aunque tienden a oponerse a las prácticas indebidas por quienes detentan el poder, las OSC no necesariamente son neutrales en el ámbito político, y algunos de sus representantes pueden incluso provenir de un partido político específico. Invitar a personas con una alineación política o bien a OSC con su propia filiación, podría afectar la confianza de otros partidos en el proceso de diálogo. En otros contextos, es posible que las OSC no deseen participar en un diálogo con partidos políticos, por ejemplo, cuando existe una desconfianza categórica de la ciudadanía en uno o más de ellos.

En estos contextos, es posible que a las OSC les preocupe ser cooptadas por los partidos y perder su independencia a través del proceso. También podrían ver como un riesgo que se perciba que están del lado de uno o más de los partidos. El facilitador no debe juzgar sino más bien procurar entender la manera en la cual las agrupaciones y las OSC prefieren interactuar.

Entender estas relaciones y el nivel de confianza o desconfianza entre los actores será importante a lo largo de todo el proceso de diálogo ya que esto puede incidir en la dinámica interpartidaria, así como en la percepción positiva o negativa que tenga la socie-

dad del diálogo. Es importante incluir la identificación de las OSC participantes dentro del análisis político. En todos los casos es útil verificar la capacidad de una OSC particular, así como sus conocimientos especializados y filiación políticas.

Recuadro 17.2

La cooperación entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en Ghana

Históricamente, la relación entre la sociedad civil y los partidos políticos en Ghana ha sido difícil. Esto tiene su raíz en un prolongado periodo de régimen militar inconstitucional, durante el cual los partidos políticos no podían desarrollar sus capacidades humanas ni institucionales. Tras la introducción del sistema multipartidario en 1992, los partidos a menudo eran criticados por haberse convertido en “maquinarias electorales” y por concentrarse menos en temas de políticas públicas. Las OSC llenaron este vacío y asumieron algunos de estos asuntos de políticas. A la vez, los partidos tenían el mandato del electorado para formular y desarrollar políticas públicas. Esta tensión creó cierto resentimiento entre los grupos. Por lo tanto, en 2005, cuando los partidos de Ghana —con ayuda del GPPP del IEA— convergieron para establecer una plataforma de diálogo interpartidario de largo plazo, la cual también fue utilizada por los partidos para buscar e interactuar con las OSC. Algunas reformas y áreas positivas en las cuales los partidos y las OSC de este país africano han trabajado juntos son: un marco para el manejo de los recursos naturales, una agenda conjunta de reforma democrática, el Proyecto de Ley de Transición Presidencial (2012) y una revisión de la constitución nacional.

17.3 El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el diálogo interpartidario

A pesar de sus diferencias, el desafío común para la sociedad civil y los partidos políticos es fomentar de forma conjunta una visión de la sociedad, y trabajar más o menos de manera colectiva tanto en los procesos de reformas nacionales como en aquellos para la formulación de políticas públicas. La participación de la sociedad civil en un diálogo es importante, ya que puede ofrecer a los partidos una perspectiva más amplia y a menudo crítica con respecto a los temas en discusión.

La consulta regular a las OSC también contribuye a alcanzar el objetivo más general de mantener buenas relaciones con una amplia variedad de grupos con

intereses en las actividades de los partidos. Entre las OSC cabe mencionar a organizaciones que trabajan, entre otras cosas, en el desarrollo democrático y la reforma electoral, gobernabilidad, educación cívica, reformas en el sector público, combate de la corrupción, reformas a los sistemas jurídicos, derechos humanos, posiciones de empleados o empleadores, empoderamiento de la mujer, personas con discapacidades, y tolerancia hacia grupos religiosos y étnicos (Red de Conocimientos Electorales ACE, sin fecha). Estos actores podrían trabajar tanto en el ámbito nacional como internacional.

Los partidos normalmente dependen de las OSC tanto por sus conocimientos especializados como por su apoyo potencial para introducir reformas políticas. Esta interdependencia puede encontrar un espacio natural de convergencia en una plataforma de diálogo.

Proveedores de conocimientos especializados

Las OSC pueden ser invitadas al diálogo como participantes formales, en particular cuando desempeñan un papel central en la discusión de algún problema político o en su solución que esté siendo abordada mediante el diálogo. Sin embargo, en la mayoría de los casos su participación en el proceso será más flexible, a menudo como proveedoras de conocimientos especializados. Los actores de la sociedad civil pueden participar desde el inicio de un diálogo en calidad de expertos o ser invitados como fuentes de recursos a los cuales los partidos puedan recurrir en busca de sus aportes y conocimientos.

Por ejemplo, consultar a una OSC de confianza en la etapa de análisis político o de preparación de la agenda de diálogo, puede facilitar la identificación de los temas nacionales relevantes, ya que para las OSC no habrá “votos en juego”. Así como la sociedad civil está involucrada en los procesos de formulación de leyes en el parlamento mediante audiencias públicas, estos actores también pueden ser invitados a participar en la preparación de la agenda de diálogo y proveer información sobre determinadas visiones de la sociedad o experiencias comparadas en sus áreas de trabajo.

Adicionalmente, en el transcurso del diálogo puede consultarse a la sociedad civil sobre ciertos temas técnicos o especializados de la agenda. Desde un punto de vista muy práctico, involucrar a los grupos de la sociedad civil será de utilidad para que los partidos obtengan los conocimientos especializados adecua-

dos de manera “gratuita”. Las reuniones temáticas o de los grupos técnicos de trabajo también pueden usarse para incluir a representantes de una variedad de OSC (por ej., cuando se revisa un marco jurídico político).

“En aquellos lugares en los cuales la sociedad civil es fuerte, los partidos políticos deberían ver el valor agregado de formar alianzas mediante el diálogo”.

Njeri Kabeberi

Directora Ejecutiva, CMD–Kenia

Aliados en las relaciones con la ciudadanía y en la difusión

A lo largo de todo el proceso de diálogo, la sociedad civil puede considerarse como un vínculo crucial con determinados grupos de interés en la sociedad. En este sentido, involucrar a las OSC de manera efectiva puede conducir a una mayor legitimidad y aceptación entre estos grupos y sus redes cívicas. En particular cuando se trata de tópicos del diálogo para los cuales el conocimiento y el consentimiento de la ciudadanía son importantes, las OSC pueden ser aliados estratégicos valiosos para llegar a estos grupos y establecer contacto con ellos. Además, la consulta a las OSC en las etapas iniciales del diálogo para obtener los puntos de vista de grupos más amplios y diversos en la sociedad, puede incrementar la representatividad del diálogo desde el punto de vista de la ciudadanía y sus necesidades.

Una vez que un proceso de diálogo ha generado resultados (p. ej., cuando se ha llegado a un acuerdo con respecto al código de conducta de los partidos), las OSC, junto con los medios de comunicación, pueden tener un papel importante para socializar y difundir estos resultados. Por ejemplo, la sociedad civil puede ayudar a hacer consciencia sobre el contenido del código de conducta durante las elecciones, o sobre el significado de nuevas cláusulas constitucionales (p. ej., las ONG locales pueden usar sus redes para transmitir mensajes).

De nuevo, también desde una perspectiva práctica, y debido a que organizar procesos de diálogo y de construcción de consensos resulta oneroso y demanda mucho esfuerzo —en especial cuando se llevan al ámbito local— compartir esta responsabilidad con actores de la sociedad civil puede ser de gran utilidad.

17.4 Mejorar las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y los partidos a través del tiempo

En vista de la paradoja de esta interdependencia por un lado y desconfianza por otro, con el tiempo debe crearse una relación de confianza y apertura entre los partidos y las OSC. Esta relación, que mejorará con el tiempo, debe ser una en la cual los partidos procuren considerar las perspectivas de las OSC y divulgar a los medios de comunicación y al público tanta información como sea posible sobre el diálogo.

Sin embargo, lo “posible” depende de lo que ayude y lo que obstaculice la causa del diálogo. Tal vez el facilitador deba tener en mente que existe una diferencia entre concebir la transparencia como un “informe de avance y de resultados” y verla como una manera de mantener el propio proceso de diálogo abierto. Esta última alternativa no suele propiciar la construcción de confianza ni el intercambio franco de opiniones.

Es posible también que el facilitador quiera obtener el acuerdo previo sobre la medida en la que los partidos desean cooperar con la sociedad civil, y debe tener cuidado de otorgar a las OSC y a los partidos políticos una condición de igualdad en el diálogo. Esto no significa que la contribución y el papel de las OSC no sean importantes, sino más bien que el nivel y el momento de su participación son un factor crítico.

Recuadro 17.3

Movimientos ciudadanos

En el pasado reciente se ha observado un aumento en fuerzas democráticas impulsadas por la ciudadanía, tanto en el contexto de movilizaciones populares contra Gobiernos autoritarios, como en el de movimientos políticos vinculados a organizaciones de la sociedad civil. Entre estas movilizaciones y movimientos cabe mencionar las revoluciones en el mundo árabe, los movimientos de “ocupación” (Occupy) en Europa y los Estados Unidos, el movimiento de los “indignados” en España, las protestas del movimiento estudiantil chileno y las protestas posteriores a las elecciones presidenciales en Rusia.

Los movimientos impulsados por la ciudadanía pueden ser fuerzas políticas poderosas, y jugar un papel significativo pero informal (Norris, 2004). Esto hace que sea apropiado y algunas veces necesario que los facilitadores involucren a estos movimientos de manera estratégica, con el fin de alcanzar acuerdos eficaces sobre asuntos políticos.

Pese a la influencia considerable que puedan ejercer, la función y condición de estos movimientos no está siempre bien definida y puede cambiar con facilidad en el transcurso del tiempo, lo cual hace difícil que el facilitador de diálogo interpartidario que trabaja en el terreno interactúe con ellos y los distinga de las OSC (Norris, 2004). Esto es cierto especialmente cuando las OSC y los movimientos ciudadanos tienen una relación muy estrecha, por ejemplo, cuando ambos abogan por el cambio político o los derechos de los ciudadanos.

No obstante, al igual que el facilitador procurará involucrar a las OSC y a los medios en momentos estratégicos durante el diálogo, también debe explorar las posibilidades y beneficios potenciales de una interacción con los movimientos ciudadanos.

Algunas formas de involucrar a dichos movimientos son convocar a sus líderes en calidad de observadores o invitados a la plataforma de diálogo, estableciendo un enlace con plataformas de diálogo nacionales de base amplia de las cuales estos movimientos formen parte, o participando en foros de movimientos ciudadanos tales como las redes sociales.

17.5 Interacción con los medios de comunicación en el proceso de diálogo

Los medios profesionales de comunicación masiva afectan la forma en que las personas interactúan así como la forma en que funciona la democracia en la práctica. Debido a que la comunicación y la interacción son elementos fundamentales de la democracia, entre los intereses de los partidos está permitir que haya una prensa independiente, libre y funcional, a fin de mejorar el grado de confianza entre los partidos políticos y los medios de comunicación, así como para valorar el carácter profesional y no partidario de sus reportajes (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, 2004).

Los medios de comunicación pueden jugar tanto un papel positivo como negativo al informar sobre un proceso de diálogo interpartidario, y al hacerlo pueden fomentar o romper el diálogo.

Recuadro 17.4

Percepciones divergentes del uso de los medios de comunicación en Bolivia

En enero de 2012 el presidente de Bolivia invitó a los 27 partidos inscritos, así como a los medios de comunicación,

a un diálogo interpartidario como parte de una actividad llamada la Cumbre Social. El punto de vista del partido en el poder era que el diálogo interpartidario había sido convocado para buscar un acercamiento con la oposición e informarlo a la población a través de los medios. Por el contrario, la oposición vio la Cumbre Social solo como otro elemento de la campaña publicitaria del oficialismo y consideró que este no pretendía entablar un diálogo verdadero. Como resultado, todos los partidos de la oposición se rehusaron a participar en cualquier diálogo interpartidario serio durante varios meses.

La imagen y las percepciones son importantes y los medios de comunicación inciden en la forma en que el diálogo interpartidario es percibido por el público, ya sea como una colaboración constructiva, o como una forma de hacer negociaciones secretas tras bastidores. Si bien no informar al público sobre las actas del diálogo puede socavar los resultados finales, darle demasiada información también puede hacer que quienes participan se sientan monitoreados restando con ello espontaneidad y confianza al proceso.

En un proceso de diálogo político, el conocimiento de los ciudadanos sobre los tópicos que se están discutiendo será un factor crucial para garantizar la legitimidad democrática del proceso, así como el apoyo del público a la adopción de leyes o medidas de políticas que se propongan. Debido a su poder, lo ideal sería que los medios de comunicación se conviertan en aliados estratégicos informando al público sobre el proceso y resultado final del diálogo, con el fin de hacer conciencia en la población y preparar el terreno para la reforma.

Sin embargo, en algunos casos los partidos se mostrarán dubitativos de informar a los medios sobre el proceso, por ejemplo, en contextos altamente polarizados o posteriores a un conflicto donde la confianza interpartidaria no existe o es frágil, y el diálogo es un tópico sensible. Estas situaciones pueden requerir un abordaje más prudente y gradual para involucrar a los medios de comunicación.

El facilitador siempre debe evaluar cómo aprovechar la cobertura mediática del diálogo de modo que esta incentive a los partidos participantes y fomente la legitimidad democrática de sus resultados.

Es usual que esto requiera la creación de un equilibrio apropiado entre apertura y seclusión, algo que con frecuencia depende de los distintos momentos y de

la definición del alcance y del nivel de detalle de la información que se comparta. Por ejemplo, las sesiones de diálogo pueden regirse por las normas de Chatham House, mientras que sus resultados pueden compartirse con los medios en sesiones informativas regulares, quizás tan pronto como se alcanza el consenso en tópicos específicos. Puede encontrarse más información sobre el portavoz del diálogo en el Capítulo 9.

Recuadro 17.5

La influencia de los medios de comunicación en la ley de Partidos Políticos de Perú (2003)

“Entre 2002 y 2003 los partidos peruanos participaron en un proceso de diálogo para desarrollar un nuevo proyecto de Ley de Partidos Políticos. La estrategia de los partidos consistió en interactuar con los medios en una etapa inicial y esto generó un efecto positivo: los medios entendieron los problemas que abarcaría el proyecto de ley y continuaron apoyándolo, lo cual contribuyó en su momento a la aprobación de la Ley de Partidos Políticos en el parlamento. No obstante, esta estrategia no funcionó como se planeó con respecto al tema del financiamiento de los partidos: la opinión pública se mantuvo en contra y como resultado los partidos con representación parlamentaria enmendaron y debilitaron la cláusula. Esto mostró cuán importante es involucrar e informar a los medios y a la sociedad civil a tiempo. Incluso cuando se llega al consenso en foros extraparlamentarios, el parlamento todavía tendrá que aprobar la ley y los medios tienen la función de informar al público de manera correcta”. Jorge del Castillo Gálvez, miembro del Congreso por el Partido Aprista Peruano (APRA), durante el diálogo, Perú.

Conclusiones

- La sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones partidarias normalmente desempeñan distintos papeles en la sociedad.
- Interactuar con las OSC y los medios de comunicación en las distintas etapas del diálogo puede contribuir a que las visiones de la ciudadanía queden mejor representadas.
- En cierto momento, es necesario que la población valide el proceso de diálogo interpartidario y sus resultados; a menudo esto se hace informando a la sociedad civil y a los medios de comunicación.
- La interacción temprana fomenta la legitimidad democrática del resultado final del diálogo.
- Un desafío común tanto para las OSC como para los partidos políticos es trabajar, de manera más o menos colectiva, en reformas nacionales y políticas públicas.
- La atención mediática puede servir como un incentivo positivo para los partidos participantes, aunque algunas veces puede tener un efecto negativo.

Recomendaciones

- El papel del facilitador es encontrar el equilibrio entre la inclusión y la exclusión de las OSC y los medios de comunicación a lo largo del proceso de diálogo.
- Es necesario que el facilitador esté consciente de los vínculos (p. ej., desconfianza mutua, o filiación política) entre los partidos, las OSC y los medios.
- Las OSC pueden desempeñar un papel positivo en el diálogo interpartidario como proveedoras de conocimientos especializados y puntos de vista generales de la población, así como en términos de relaciones con la ciudadanía y en medidas de difusión.
- Los medios de comunicación deben ser aliados estratégicos para informar al público sobre el proceso y los resultados finales del diálogo.

Capítulo 18: Observaciones finales: más allá del apretón de manos

Los procesos de diálogo son diseñados para permitir un intercambio fluido de puntos de vista con el propósito de crear una mayor comprensión entre los participantes. Como se discutió durante toda esta Guía, el intercambio de perspectivas políticas a menudo conduce a resultados muy concretos, por ejemplo, cuando los partidos llegan al consenso sobre medidas de reforma política. Es posible que los partidos incluso visibilicen los resultados mediante una declaración conjunta o un borrador del acuerdo, firmado por todas las partes.

Uno de los riesgos que enfrentan los partidos y facilitadores es asumir que, una vez que el diálogo ha logrado un resultado, puede considerarse que la plataforma ha sido un éxito. Aunque este supuesto parezca correcto en el corto plazo, constituye uno de los principales obstáculos para los mecanismos de diálogo sostenible y los resultados de largo plazo.

Un proceso de diálogo interpartidario no termina con la firma de acuerdos o declaraciones conjuntas, sino que tiene que continuar subrayando la puesta en marcha propiamente ("The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding" [El papel del diálogo político en la construcción de la paz y del Estado, 2011]). En esta sección se exponen cinco recomendaciones básicas para que los procesos de diálogo sean más efectivos y de más largo plazo.

Garantizar que el diálogo produzca resultados

Recomendación 1: dar énfasis a la etapa de implementación

A menudo la importancia de la etapa de implementación se pasa por alto en la práctica. Una implementación deficiente no solo es un problema para el éxito e impacto del proceso de diálogo, sino que también puede llevar a una disminución en la confianza del público.

Por ejemplo, es probable que los partidos políticos que convienen en un código de conducta para elecciones pacíficas estén ansiosos por presentarlo como un logro significativo ante los medios de comunicación. Sin embargo, en el momento en que los partidos no logran estar a la altura de sus promesas y el público nota que no toman en serio la aplicación del código, esa confianza tendrá un efecto de bumerán. Si esto ocurre más de una vez, no sería sorprendente que la población pierda la confianza en el diálogo interpartidario y en la fiabilidad general de los partidos.

Una implementación deficiente también puede socavar el apoyo de largo plazo para una cultura de diálogo entre partidos e incluso puede generar una "fatiga ante el diálogo". Es necesario que el facilitador preste atención a este asunto y motive a los partidos a tomar la etapa de implementación con seriedad. La principal labor de un facilitador es asegurarse de que se implemente y monitoree lo que los partidos han convenido, y sería ideal que fuera mejorado en una etapa posterior.

Recomendación 2: desarrollar expectativas realistas y usar una hoja de ruta

Pocas cosas son más perjudiciales para un diálogo que los resultados finales sean poco realistas; en otras palabras, acuerdos que en realidad no funcionan.

Un resultado del diálogo que tenga que revertirse más adelante perjudicará gravemente la credibilidad de todo el proceso de diálogo. Por lo tanto, durante el proceso el facilitador debe evaluar de forma continua a qué podría conducir en la práctica cualquier promesa o acuerdo que hagan los partidos; en esencia, el facilitador debe pensar dos pasos adelante de los propios partidos.

Una parte importante de la gestión de un diálogo es evitar que los partidos acuerden algo que no sea realista. Facilitadores y partidos pueden trabajar con gran entusiasmo para convenir en una propuesta de ley o una medida de reforma, solo para darse cuenta de que este entusiasmo disminuye gradualmente una vez que la medida es adoptada como una meta común.

Esta disminución en el interés puede deberse al hecho de que, aunque lograr un consenso y encontrar un acuerdo puede ser difícil, la implementación es menos interesante en términos políticos y a menudo implica un proceso tedioso en el largo plazo. Por ejemplo, puede tomar semanas o meses llegar a un acuerdo sobre las cuotas de los partidos para apoyar la equidad en la participación de mujeres y hombres, pero puede tomar años para que los partidos lleven de hecho esta medida a la práctica.

Con frecuencia la transformación de las instituciones suele tomar mucho tiempo, así como la implementación de las leyes (p. ej., medidas de descentralización), lo cual significa que sería necesario que cada uno de los partidos políticos que respalda estas reformas se mantenga igualmente comprometido durante los meses o años venideros.

El facilitador puede ayudar a que los partidos estén conscientes de esta dimensión del diálogo, dirigiendo la atención a la naturaleza de largo plazo de la reforma política antes de que finalice el diálogo sobre un tema de reforma. Esto contribuye a gestionar las expectativas y garantizar que los acuerdos que se alcancen sean realistas.

Los planes de implementación u hojas de ruta son herramientas importantes para garantizar que esto ocurra. Una hoja de ruta podría detallar con claridad los diferentes pasos en el camino hacia la implementación, así como el cronograma esperado, e identificar a los responsables de cumplirlo en cada partido. Un cierto nivel de detalle a menudo es esencial, a fin de lograr que los partidos entiendan las implicaciones de sus decisiones.

Recomendación 3: establecer mecanismos de monitoreo y evaluación

Cuando los partidos llegan a un consenso o a un acuerdo, también deben discutir las distintas formas de monitorear la implementación conjunta de las

medidas de reforma. Una posibilidad es convenir en continuar el diálogo y hacer que el monitoreo de los acuerdos sea uno de sus propósitos, ya sean principales o secundarios. Así, el diálogo funciona como una suerte de mecanismo de presión entre iguales o de rendición de cuentas, y como un medio para garantizar que los partidos cumplan con sus promesas.

Si surgen problemas en la implementación, los partidos también pueden usar la plataforma de diálogo para plantear temas e identificar soluciones posibles. Por ejemplo, cuando se desarrolla el código de conducta para los partidos, estos pueden acordar monitorear su aplicación a lo largo de todo el periodo electoral y discutir las áreas de interés en el foro de diálogo. Incluso pueden llegar a elaborar indicadores específicos para medir el resultado, por ejemplo, acordando que los partidos adopten medidas concretas para hacer cumplir el código a lo interno.

La ventaja de trabajar con estos indicadores es que puede ser más fácil dar seguimiento al avance y analizar dónde se encuentran los problemas con la implementación. Una posible desventaja es que este tipo de medición de resultados sea considerado burocrático o como una tarea que demanda mucho tiempo. Como solución, podría llegarse a una conciliación en la que el facilitador observe continuamente el avance que se hace para cumplir con esos indicadores, e ir informando a los partidos.

Al final de esta etapa, o transcurrido un tiempo considerable, los partidos también pueden decidir si evalúan de forma conjunta en qué medida se llevó a la práctica el acuerdo al que llegaron y su efecto en la sociedad. Este tipo de evaluación conjunta mediante el diálogo en algunos casos se ha traducido en una actualización del acuerdo (p. ej., un código de conducta revisado que toma en cuenta las experiencias de los comicios anteriores).

Es importante que el facilitador se asegure de que los resultados del diálogo sean concretos y no solo promesas vagas, lo cual a menudo resulta difícil: cuanto más concreto el resultado, más probable será que los partidos se comprometan y arriesguen su reputación política.

El facilitador siempre tiene que encontrar un equilibrio entre lo que es posible desde el punto de vista político, y lo que es suficientemente realista.

Recomendación 4: establecer un vínculo entre los partidos y el parlamento

Con el fin de transformar los acuerdos del diálogo en políticas gubernamentales o leyes, en general estos tienen que pasar por procesos formales de formulación de leyes o políticas en el parlamento. En un diálogo, el facilitador puede dirigir la atención de los delegados partidarios a esta realidad, y pedirles que piensen sobre maneras de “traducir” los acuerdos del diálogo en compromisos reales de los partidos, que puedan ser debatidos en la sociedad, y hasta donde sea posible, sustentados en el parlamento.

Por ejemplo, esto también implicaría analizar el ciclo parlamentario e identificar los momentos específicos en los que pueden ponerse sobre la mesa los proyectos de ley. También implica asegurarse de que los representantes parlamentarios estén debidamente informados y que apoyen el acuerdo o consenso logrado mediante el diálogo.

Si bien es de esperarse que el acuerdo de un partido en un foro de diálogo conduzca de manera automática a un acuerdo similar en el parlamento, este no siempre es el caso. Algunas veces se presentan acontecimientos políticos entre el momento en que termina el proceso de diálogo y el momento del debate legislativo. En otras ocasiones, los partidos resultan estar divididos a lo interno, dejando que quienes participan en el diálogo piensen y argumenten de modo diferente que sus contrapartes en el parlamento.

Los partidos que deseen evitar esta desconexión entre el diálogo y el ámbito legislativo tendrán que asegurarse de que sus legisladores sean consultados e informados a lo largo de las distintas etapas del proceso de diálogo. Por lo tanto, los delegados ante el diálogo, dirigentes partidarios y legisladores deben utilizar sus mecanismos de comunicación interna. Una de las tareas del facilitador es enfatizar en la importancia de recurrir al diálogo intrapartidario además del diálogo interpartidario.

Por otra parte, ya que la condición de un acuerdo interpartidario siempre requiere del debate democrático tanto dentro como fuera del parlamento, tal vez el facilitador quiera subrayar la necesidad de una “transición democrática” entre el momento en que todos los partidos llegan a algún acuerdo tras bastidores y el momento en que ese acuerdo se presenta en el parlamento. Es necesario que los partidos in-

viertan suficiente tiempo para fomentar la legitimidad democrática de sus propuestas (por ej., explicando sus puntos de vista y promoviendo el debate público sobre el tópico).

Recomendación 5: lograr la validación del público involucrando a la sociedad civil y a los medios de comunicación

Como se discutió en el Capítulo 17, debe tomarse en cuenta la influencia de la opinión pública durante todo el proceso de diálogo. Desde la perspectiva de los partidos que han invertido una gran cantidad de tiempo y esfuerzos para diseñar sus propuestas, la falta de apoyo ya sea del público o del parlamento para los resultados del proceso de diálogo podrían considerarse una pérdida o, en algunos casos, el proceso completo podría considerarse como una pérdida de tiempo.

La única forma de evitar esta situación y abordarla de conformidad con los valores democráticos es garantizar que la sociedad civil y los medios sean socios estratégicos en cualquier intento de diálogo. Por ejemplo, la sociedad civil desempeña un papel crítico en el monitoreo de los acuerdos y en llamar a cuentas a los partidos, mientras que la prensa tiene un papel crucial de informar a la ciudadanía sobre las ventajas y desventajas de determinadas medidas mediante reportajes en medios de comunicación en línea o impresos, e iniciando debates públicos (“El papel del diálogo político en la construcción de la paz y del Estado”, 2011).

Una estrategia de comunicación que involucre a los medios puede constituir una herramienta valiosa para gestionar las expectativas del público en general. Los partidos pueden optar por una estrategia para evitar atribuirse el éxito por la firma de un acuerdo, presentándolo más bien como el inicio positivo de un proceso de largo plazo. De este modo, la ciudadanía tendrá más posibilidad de apreciar los resultados positivos del diálogo, en lugar de esperar cambios drásticos de la noche a la mañana.

“Emprender el diálogo con otros partidos políticos debería ser el reflejo y no la excepción”.

Soumano Moumouni

Director Ejecutivo del Centro para la Democracia
Multipartidaria, Mali

Conclusiones

- Garantizar que se dé seguimiento a los resultados del diálogo en la etapa de implementación de resultados es una forma clave de demostrar los resultados del mismo y generar un impacto de largo plazo.
- Para definir la condición ya sea de consenso o de acuerdo interpartidario, se requiere un debate democrático adicional, tanto a lo interno como a lo externo del parlamento.
- El diálogo intrapartidario es importante para que los dirigentes de los partidos y los representantes ante el diálogo sigan una misma línea con los legisladores al adoptar las reformas.
- La sociedad civil y los medios de comunicación son aliados estratégicos para garantizar el apoyo y la validación del diálogo por parte del público, una vez que se ha convenido en los resultados.

Recomendaciones

- El facilitador debe dirigir la atención a la etapa de implementación y ayudar a los partidos a desarrollar expectativas realistas y a usar una hoja de ruta.
- Debe prestarse atención especial al vínculo entre el diálogo y el parlamento, en donde suelen adoptarse las leyes y políticas propuestas.
- Es importante que el facilitador motive a los partidos a promover el debate público sobre los (posibles) resultados del diálogo antes de presentar los acuerdos ante el parlamento.
- Es recomendable que el diálogo interpartidario continúe desempeñando un papel importante en el monitoreo y evaluación conjuntos de la implementación de las políticas y medidas de reforma.

Apéndices

Apéndice 1: Estudios de casos

Los cinco estudios de casos que se presentan a continuación ilustran aspectos particulares del proceso de diálogo entre los partidos políticos y se basan en las experiencias de facilitadores en Bolivia, Ecuador, Mozambique, Nepal y Uganda.

A pesar de que representan una muestra relativamente pequeña de dichos diálogos, estos casos le permitirán al lector reflexionar sobre las múltiples y diversas situaciones en las que el diálogo interpartidario puede entrar en juego. También ilustran los desafíos recurrentes que enfrentan los facilitadores, además de brindar ejemplos de formas para burlar los obstáculos más serios (p. ej., la desconfianza entre las distintas agrupaciones), recurriendo a enfoques creativos y a la perseverancia.

Todos los casos apuntan a la extrema dificultad de emprender un diálogo interpartidario formal y organizado en escenarios de polarización política. Por otra parte, también muestran que la desconfianza inicial entre los partidos y la falta de voluntad de emprender un diálogo formal no deben verse como un obstáculo insuperable.

Como se muestra, las iniciativas para construir una base de confianza pueden adoptar muchas formas, desde la organización de iniciativas conjuntas de fortalecimiento de capacidades y actividades de formación, pasando por la creación de una revista multipartidaria de asuntos políticos, hasta la conformación de grupos y caucus interpartidarios de mujeres. Prácticamente todos los casos apuntan a la importancia crítica del factor tiempo: el cambio tiende a ocurrir de forma muy gradual, con el paso de los años más que de los meses.

Bolivia: de red de amistades a fundación

Contexto

Hace una década, los partidos políticos y el sistema de partidos en Bolivia atravesaban por una crisis. En esa época, el surgimiento de un movimiento indígena popular, el Movimiento al Socialismo (MAS) sintetizó las demandas de cambio social e incrementó la participación pública en la toma de decisiones. Cuando en 2006 el MAS obtuvo la mayoría de los escaños en el Congreso Nacional además de la presidencia de la nación, se conformó un gobierno encabezado por esa agrupación y Evo Morales tomó posesión como presidente.

El presidente Morales llegó al poder con la promesa de una agenda de reforma constitucional según la cual los grupos marginados obtendrían una voz en el ámbito político. A medida que el MAS se enfrentaba a la antigua clase dirigente el proceso de elaboración de la constitución condujo a una confrontación política y a la violencia. Fue solo en 2008 que el Gobierno y la oposición alcanzaron un acuerdo sobre el nuevo texto constitucional, después de lo cual dicho texto fue aprobado mediante un referendo popular.

Los comicios de 2009 devolvieron al poder al presidente Morales y le otorgaron al MAS una mayoría de dos tercios tanto en la Asamblea Legislativa Plurinacional (en ese momento recién conformada) y el Senado. Gracias a esta decidida mayoría, el MAS no tuvo problemas en obtener la aprobación para sus propuestas de política pública y de legislación. Cuando ya no era necesario contar con el apoyo de los

grupos de oposición, los cuales estaban afincados principalmente en las llanuras orientales bolivianas, sus voces fueron ignoradas, ocasionando más frustración y polarización.

Creación de una fundación

La turbulencia de la última década, durante la cual las relaciones entre los partidos políticos experimentaron cambios fundamentales, que afectaron el nivel y naturaleza del diálogo entre ellos en formas tanto positivas como negativas, también se refleja en los desafíos enfrentados por la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM).

Establecida en 2002 por los partidos políticos y movimientos bolivianos con el apoyo del NIMD, la fBDM nació en respuesta a la pérdida generalizada de legitimidad del sistema de partidos y constituyó un intento por transformar la cultura política de confrontación en una de diálogo.

La fBDM se inició como un grupo de particulares interesados provenientes de casi todos los partidos políticos bolivianos y del sector académico, y gradualmente pasó de ser una organización basada en la amistad entre políticos afines de diferentes partidos, a una plataforma democrática más institucionalizada. Con el paso del tiempo algunos de sus miembros comenzaron a externar su preocupación sobre el aspecto subjetivo del vínculo de amistad, lo cual condujo al establecimiento de la fundación.

Como parte del proceso de institucionalización de la fBDM se creó un Directorio conformado por diez miembros: cuatro de ellos en representación de los partidos y seis intelectuales y representantes de las ciencias sociales sin alineación política. Esta distribución se fundamentó en la idea de que la fundación es “un instituto para los partidos políticos, y no de

los partidos políticos”, lo cual implicaba que cada agrupación representada en su Directorio tendría el mismo peso tanto en el diálogo como en la toma de decisiones de la organización.

El papel positivo de la fBDM en los procesos de diálogo interpartidario en Bolivia

La función de la fBDM en la renovación y el fortalecimiento de los partidos políticos democráticos ha cumplido un doble propósito desde el inicio. En primer lugar, la fundación opera como un espacio o plataforma para el diálogo, la búsqueda de consensos y la construcción de confianza entre los partidos políticos. En segundo, se desempeña como un órgano para la organización de actividades que mejoren la calidad de la democracia de los partidos y del sistema de partidos (Koonings y Mansilla, 2004).

Con el paso de los años este enfoque ha producido diversos resultados positivos. En 2008, por ejemplo, la fundación ayudó al Gobierno y a la oposición a alcanzar un acuerdo sobre el texto de la nueva constitución boliviana. En 2009, también desempeñó un papel importante para alcanzar un consenso multipartidario para reformar la ley electoral.

La fundación logró contribuir a estos acuerdos al reunir a personalidades moderadas del gobierno y de la oposición y facilitar el proceso de construcción de consensos. Otras organizaciones, entre ellas IDEA Internacional y el PNUD, complementaron esta labor apoyando a los partidos con conocimientos técnicos y con un análisis de la constitución.

El impacto de un partido dominante en el proceso de diálogo

Antes de 2009, cuando no existía una mayoría política significativa, tanto el partido gobernante como los de oposición se necesitaban mutuamente. Sin embargo,

el hecho de que el MAS se convirtiera en la mayor fuerza política tuvo un profundo impacto en el sistema político boliviano y, como efecto colateral, en la fBDM.

En este escenario tan polarizado, el proceso de diálogo interpartidario que la fundación había facilitado durante años se vio repentinamente interrumpido en 2010 y el Directorio de la fundación dejó de funcionar como solía hacerlo.

El principal detonante de esto fue una disputa en la que el MAS demandaba tener un mayor peso en la toma de decisiones de la fundación así como una mayor proporción de los recursos que la fundación ponía a disposición de los partidos. Los otros miembros del Directorio no estuvieron de acuerdo con esta solicitud, pues deseaban mantener el principio de igualdad que siempre había regido las operaciones de la fundación.

A pesar de este desacuerdo los partidos que formaban parte de la fBDM se percataron de que para poner fin a este estancamiento, era necesario introducir cambios en su estructura organizativa y en su normativa. Por consiguiente, se conformó una comisión de resolución de conflictos en la que participaban las cuatro agrupaciones y movimientos más importantes (representados por los cuatro políticos con mayor número de votos en el Congreso) a la que se le encomendó la tarea de identificar una solución.

Lecciones aprendidas

Si bien se consideraba que la renovación de la fBDM era fundamental, ese no fue un proceso fácil. En 2012, se preparaba un relanzamiento de la fundación.

Existe la esperanza y la expectativa de que con el tiempo se encontrará una solución, mas sin embargo, uno de los principales aprendizajes que deja la experiencia boliviana es que la igualdad en el poder facilita el diálogo. Cuando uno de los partidos domina, este se torna más difícil y tendrá menos probabilidades de ser eficaz.

Un segundo aprendizaje es que un cambio en la composición del parlamento tras una elección puede provocar un cambio brusco en la estructura inicial de la plataforma democrática, algo que debe anticiparse y discutirse cuando el diálogo se institucionalice.

Ecuador: promover la apertura a través de actividades multipartidarias

Contexto

Pese al regreso a un régimen civil y democráticamente elegido en el año 1979, Ecuador aún se caracteriza por un alto grado de inestabilidad política y por la debilidad de sus instituciones. En particular desde la década de los noventa, los partidos políticos tradicionales han perdido credibilidad, a la vez que aumenta la influencia de movimientos sociales, a menudo indógenas.

Rafael Correa y su organización política Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) llegó al poder en 2007 y logró apoyo popular para la aprobación de una constitución en 2008, en el marco de la llamada revolución ciudadana. Un año después, Correa fue reelegido en la presidencia de la nación. En mayo de 2011 se realizó un referendo nacional en el cual Correa obtuvo el respaldo popular para sus propuestas de reforma, entre ellas, al sistema de justicia y a la legislación sobre los medios de comunicación. La oposición acusó a Correa de ejercer una “política de hombre fuerte” y de usar las reformas para incrementar su propio poder, lo cual ha contribuido a acrecentar la desconfianza y la sospecha entre el Gobierno y las fuerzas de oposición.

En el año 2006, IDEA Internacional y el NIMD fundaron Ágora Democrática (AD), como una forma de contrarrestar el nivel de desconfianza en la vida política ecuatoriana. Ágora Democrática fue creada en el marco de un programa de reforma del sistema político y fortalecimiento de los partidos, y fue diseñada para brindar asistencia técnica a las organizaciones políticas y apoyar la cooperación interpartidaria.

El objetivo de AD es contribuir a la consolidación de un sistema democrático multipartidario que sea sostenible a través de la promoción del diálogo entre organizaciones políticas. Habiendo transcurrido siete años de presencia en el país, esta iniciativa ha tenido un éxito parcial en este último objetivo, ya que no se han sistematizado los espacios de diálogo entre partidos, por lo que más bien se ha emprendido una serie de iniciativas multipartidarias.

Renuencia de los partidos a entablar el diálogo político

Desde su establecimiento, AD ha estado estrechamente involucrada en el proceso de reforma democrática que tuvo lugar tras la adopción de la nueva constitución en Ecuador en 2008. Esto ha incluido esfuerzos concertados para mejorar las relaciones interpartidarias y alentar a los partidos y movimientos políticos a trabajar en conjunto en el tema de la reforma constitucional, así como para la adopción de regulaciones al sistema de partidos y en materia electoral.

En la experiencia de AD, no ha sido fácil reunir a las organizaciones políticas ecuatorianas y ha sido todavía más difícil promover el diálogo sobre temas polémicos de interés nacional. La mayoría de los partidos parecieran carecer de la voluntad y confianza necesarias para buscar a sus oponentes políticos, e incluso cuando entablan contacto con ellos, tienden a hacerlo solo durante el periodo previo a las elecciones, para efectos de construir coaliciones transitorias.

Uno de los factores que explican esta renuencia de los partidos a interactuar mediante el diálogo es que la oposición no veía la razón para hacerlo ya que según su percepción, Alianza PAIS y el presidente Correa estaban tomando todas las decisiones de la nación por sí solos. De manera similar, debido a que ostenta una posición relativamente cómoda en el parlamento, Alianza PAIS carecía de incentivos para consultarle a la oposición.

Iniciativas multipartidarias

En vista de la opinión negativa de los partidos con respecto al diálogo político, AD decidió optar por un enfoque gradual más pragmático. El programa se abstuvo de crear plataformas formales de diálogo, y más bien decidió apoyar otras vías de interacción entre los partidos —complementadas con el diálogo cuando las posibilidades lo permiten—.

Al adoptar este enfoque flexible y evitar la “etiqueta de diálogo” AD se encontró en una mejor posición para reunir a los partidos, a los cuales acompañó en un proceso de construcción de confianza y a través de una serie de iniciativas multipartidarias, allanó el camino para un diálogo interpartidario de carácter más regular y significativo.

Primero, en 2010 el programa congregó a representantes de las organizaciones políticas más impor-

tantes de Ecuador. Este grupo se organizó bajo el nombre de Consejo Editorial de una nueva revista con el nombre de *Ágora Política*. El objetivo de esta publicación trimestral es difundir una gama variada de perspectivas sobre la nueva situación política del país. Este Consejo se reúne de forma regular para discutir tópicos relevantes y escoger los artículos que se publicarán centrados en las tendencias y acontecimientos políticos del país. Aunque los temas polémicos tienden a evitarse, los tópicos se seleccionan por consenso.

Segundo, desde 2009 AD apoya al Grupo Multipartidario de Mujeres (GMM), este grupo de carácter informal, junto con mujeres representantes de OSC, usa el diálogo intra e interpartidario para incrementar la capacidad de incidencia de las mujeres y su rango de influencia en las organizaciones políticas y en todo el espectro político. El objetivo del GMM es llevar a la práctica de la mejor manera posible las disposiciones de la nueva constitución y del Código Democrático con respecto a los derechos políticos de las mujeres y a la equidad en la representación política.

En tercer lugar, en 2009 se creó un grupo parlamentario multipartidario mixto en el marco de la nueva legislatura. Este grupo apoya la legislación sensible al género y la agenda de derechos de las mujeres dentro de la Asamblea, incluyendo un proceso de presupuestación nacional diseñado acorde con la perspectiva de género. Utiliza los procesos de diálogo para promover la discusión de los temas de género en las propuestas legislativas, incluyendo las leyes sobre igualdad y salud, y el código penal. Desde su formación, este grupo ha trabajado con la Red de Mujeres Políticas del Ecuador (REMPE), el GMM y otras OSC, contando con el apoyo de AD, ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

En cuarto lugar, en el periodo 2008–2009, AD y el sistema comunitario de radiodifusión llamado Coordinadora de Radios Populares y Educativas de Ecuador (CORAPE) organizaron debates públicos entre las organizaciones políticas, OSC y los medios locales. El programa de radio *Ágora Constituyente*, creado para difundir información sobre la Asamblea Nacional Constituyente y sus contenidos, permitió un intercambio informal de opiniones entre los diferentes actores políticos. CORAPE continúa transmitiendo este programa en todo el país para brindar información sobre asuntos políticos y análisis de contexto.

¿Por qué el diálogo político sigue siendo importante? Pese a estas iniciativas multipartidarias, algunos expertos ecuatorianos se mantienen preocupados ante la posibilidad de que continúe la declinación de los partidos políticos, a menos que estos se reinventen y que su función en la sociedad se revitalice, por ejemplo, emprendiendo un serio esfuerzo por desarrollar agendas de más largo plazo sobre los temas de importancia crítica para el bienestar general de la población.

Si bien la institucionalización del diálogo interpartidario se encuentra aún en sus etapas iniciales en Ecuador, las iniciativas de Ágora Democrática han contribuido a crear un ambiente en el que los actores nacionales exploran cada vez más los mecanismos de diálogo. En 2012, por ejemplo, el OE de Ecuador creó un Consejo Político Consultivo y puso en marcha el Instituto de la Democracia previsto en la constitución, ambos con el objetivo de reunir a los partidos.

Una lección aprendida en Ecuador es que el diálogo significativo solo puede emprenderse cuando el partido gobernante y los de oposición consideren que tienen el interés común de fortalecer el sistema dentro del cual operan.

Mozambique:

del fortalecimiento al diálogo interpartidario

Contexto

Mozambique obtuvo la independencia de sus colonizadores portugueses en 1975. A esto siguió una prolongada y sangrienta guerra civil entre el Movimiento Nacional de Resistencia (Resistência Nacional Moçambicana, Renamo) y el partido gobernante, el Frente para la Liberación de Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo). Después de 15 años de lucha, en 1992 se suscribió un acuerdo de paz y el país adoptó un régimen democrático multipartidario. Frelimo ganó las primeras elecciones generales en 1994 y desde entonces está en el poder. En las cuatro rondas subsiguientes de comicios, el Frelimo ha aumentado de forma paulatina su representación en el parlamento a expensas del Renamo.

El NIMD (que entonces se llamaba Stichting Nieuw Zuid-Afrika/Instituut voor Meerpartijen Democratie, NZA/IMD) inició sus primeras actividades en este país en el año 2000, como parte de sus esfuerzos para despolarizar el discurso político. En 2003, se abrió una oficina nacional pequeña con miras a emprender un proceso gradual de construcción de relaciones y de confianza con los partidos políticos. Su principal propósito era brindar apoyo a los partidos locales en materia de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional y promover una cultura democrática dentro de los partidos.

En sus esfuerzos por alcanzar este objetivo, el NIMD utilizó dos componentes programáticos: un fondo bilateral para proyectos directos con los partidos y un fondo especial para actividades multipartidarias. Estas últimas tenían el propósito de facilitar la interacción entre los participantes y acercar a los partidos. En esta etapa inicial el diálogo interpartidario no formaba parte aun del programa.

Superar la desconfianza mediante actividades multipartidarias

Desde un principio, el NIMD trabajó con todos los partidos inscritos sin discriminación alguna, lo cual contribuyó a evitar las críticas de favoritismos y a

construir confianza en todo el espectro de partidos. Este enfoque abierto y transparente fue importante, ya que uno de los principales desafíos era la extrema desconfianza entre el Renamo y el Frelimo. De hecho, era tanta la desconfianza que los representantes de ambas agrupaciones no estaban en disposición de reunirse, de hablarse y ni siquiera de sentarse juntos en la misma habitación, fuera de los espacios formales de reunión.

A través de capacitaciones multipartidarias ambos partidos tuvieron la oportunidad de llegar a conocerse mejor de forma gradual. Sin embargo, no fue sino hasta 2006 —es decir, 5 años después del primer encuentro del NIMD con ambos bloques— que el Renamo y el Frelimo acordaron enviar representantes a una conferencia del NIMD en Nairobi. Esta actividad abrió una nueva etapa en el programa de apoyo a los partidos, en la cual ambos mostraron su disposición a trabajar juntos en temas de interés común.

Añadir el componente del diálogo

Al ampliar el alcance de las actividades multipartidarias, se consideró la posibilidad de establecer una plataforma democrática. En este sentido, se pensó que el diálogo informal fuera del marco parlamentario era un componente necesario ya que el panorama partidario en Mozambique estaba tan polarizado que el diálogo y la reconciliación a lo interno del parlamento eran muy poco eficaces.

Además, debido al sistema de representación proporcional y a la posición dominante del partido oficialista, el Frelimo controlaba prácticamente todos los aspectos de la vida parlamentaria. Debido a que los partidos de oposición se cansaron de no tener la posibilidad de incidir en el ámbito legislativo, buscaron un espacio informal en el cual reunirse con el partido gobernante, y en este sentido encontraron en los representantes del NIMD facilitadores imparciales.

Renuencia del partido gobernante a entablar un diálogo

Establecer un proceso de diálogo interpartidario en este contexto no fue fácil, en especial para el facilitador. El Frelimo continuaba resistiéndose al establecimiento de la plataforma informal, ya que consideraba que el parlamento y los medios de comunicación ofrecían suficientes espacios para el diálogo. Para el NIMD —una institución que promueve la democracia multipartidaria— esto constituyó un dilema, ya que

solo podrían apoyar el diálogo si participaban en él todos los partidos políticos y en especial los dos con representación parlamentaria.

El enfoque del facilitador ante este dilema consistió en entablar discusiones con los partidos de forma individual, a fin de motivarlos para que reflexionaran sobre la necesidad de dialogar con las otras agrupaciones y las ventajas potenciales de hacerlo de forma más sistemática, para lo cual los partidos dispusieron de suficiente tiempo y espacio para reflexionar a lo interno.

Logros prometedores

Este periodo de discusiones individuales duró aproximadamente dos años. En 2009, en vísperas de las elecciones generales, el Frelimo accedió a integrarse a las sesiones de diálogo en torno a temas electorales y a los preparativos de las votaciones. Mediante esta plataforma, la Comisión Nacional Electoral (Comissão Nacional de Eleições, CNE) inscribió a todos los partidos políticos, y otros actores electorales del país compartieron información y abordaron diversas preguntas y desafíos comunes.

Las sesiones de diálogo sobre temas electorales fueron facilitadas por el NIMD y constituyeron un paso pequeño pero significativo hacia una cooperación más estructural entre los partidos. Para 2012 se había instituido un diálogo bastante sistemático que involucraba a las tres agrupaciones con representación parlamentaria sobre temas de interés común.

En la actualidad, la agenda para el diálogo se define en estrecha consulta con los tres partidos, dependiendo de sus necesidades e intereses. Si bien las estructuras organizativas formales y las reglas del juego todavía no están establecidas, esto podría venir en el futuro. Las sesiones de diálogo son vistas como una forma de activar el sistema ya instituido y fomentar un diálogo más continuo tanto en los espacios formales como en los informales.

Lecciones aprendidas

El ambiente político altamente polarizado, así como la mayoría de dos tercios y el consecuente dominio del partido gobernante, el Frelimo, han determinado en gran parte el ritmo y la forma del proceso de diálogo en Mozambique. Un programa del NIMD que se inició con el fortalecimiento de capacidades, ha evolucionado de forma gradual hasta convertirse en una plataforma democrática interpartidaria.

A lo largo de más de diez años, el NIMD ha brindado apoyo bilateral a cada partido, alentándolos a que se conozcan entre sí mediante actividades multipartidarias y ha facilitado el diálogo entre ellos. En 2012 los partidos acordaron discutir abiertamente la posibilidad de establecer una plataforma democrática más sistemática.

Esto muestra que en un ambiente como el de Mozambique, en donde todos los esfuerzos son inmediatamente catalogados como pro-gobierno o pro-oposición, la única forma de crear un ambiente de confianza y cercanía es invirtiendo tiempo juntos y dando al diálogo suficiente espacio para que madure.

Nepal:

encontrar coincidencias sobre la reforma constitucional

Contexto

Las elecciones de 2008 pusieron fin a una década de guerra civil, protestas populares y estancamiento constitucional en Nepal. Como resultado de este proceso, se encomendó a la Asamblea Constituyente la elaboración de una nueva constitución en el marco del proceso de pacificación y transición democrática en ese país. Durante los cuatro años subsiguientes, la Asamblea Constituyente trabajó en la redacción del texto constitucional que ordenaría la construcción de consensos.

Una mayor inclusividad

Desde el inicio, el proceso de elaboración de la constitución se diseñó para ser inclusivo. El sistema electoral para la Asamblea Constituyente condujo a un aumento significativo en la inclusividad, de forma que resultaron elegidas 197 mujeres de un total de 601 delegados, así como la inclusión de representantes indígenas, jóvenes y grupos minoritarios excluidos (p. ej., los dalits o "intocables" aumentaron su presencia de cero a 48). Además de los debates formales en la Asamblea Constituyente se realizaron muchos diálogos informales entre los partidos políticos, algunos de ellos organizados por las propias agrupaciones, entre los cuales destaca un foro tripartito de alto nivel y otros facilitados por actores internacionales.

IDEA Internacional contribuyó a convocar y apoyar al Grupo de Diálogo interpartidario, el cual estaba conformado por una cifra de entre 10 y 12 líderes centrales de los partidos y miembros influyentes de la Asamblea Constituyente en representación de los principales partidos políticos, incluyendo a los partidos regionales con sede en la región de Terai. Tras bastidores, los miembros del grupo buscaban comprender y explorar las posiciones e ideas de los otros y ampliar sus conocimientos y la gama de opciones nutriéndose de sesiones informativas con expertos, para alcanzar así posturas y en algunos casos conciliar en términos que fuesen aceptables para todas las agrupaciones y en particular para sus dirigentes.

Los diálogos se iniciaron en mayo de 2009 y en ellos se procedió a identificar los temas en los que los partidos tenían posiciones en común, aquellos en los que tenían diferentes posiciones y los posibles puntos de coincidencia. Los resultados de estas sesiones estaban asociados a los conocimientos, habilidades y a la disposición política de los partidos nepaleses para aclarar sus propias posturas y tomar en cuenta las de los otros.

Complicaciones surgidas de la toma de decisiones fuera de la Asamblea Constituyente

Sin embargo, la toma de decisiones finales sobre los asuntos constitucionales de importancia fue siempre una potestad de los altos dirigentes de los partidos y a menudo se dio fuera de los procesos formales de la Asamblea Constituyente. El papel de decisión asignado a esa Asamblea fue obviado. Como resultado de ello, los debates y la toma de decisiones en el seno de la Asamblea sobre la mayoría de los temas de importancia crítica fueron abortados, y las consultas ciudadanas que habían sido prometidas en el primer borrador nunca se hicieron. Esto dejó a muchos miembros de la Asamblea Constituyente y del público frustrados y desilusionados con sus líderes políticos.

El 27 de mayo de 2012 que era el plazo final para que la Asamblea Constituyente llegara a un acuerdo sobre el texto constitucional —mismo que había sido ampliado cuatro veces— los líderes parecían haber encontrado una fórmula de compromiso sobre el polémico tema del federalismo, y el proyecto constitucional fue preparado para su impresión.

Sin embargo, en última instancia los líderes de los partidos no lograron llegar a un acuerdo final. La desconfianza arraigada entre las distintas personalidades contribuyó a esta imposibilidad, al igual que los desacuerdos entre los diferentes grupos, para definir si debían conformarse los estados en el nuevo régimen federalista y cómo se haría, en especial en términos de la fortaleza numérica de determinados grupos identitarios. Por lo tanto, la Asamblea Constituyente se disolvió dejando sin terminar el texto constitucional.

A esto siguió inevitablemente un periodo de recriminaciones. El camino por delante continuaba sin definirse en un ambiente en que no había un marco jurídico o constitucional que tuviera la suficiente aceptación como para determinar lo que debía pasar, y tampoco existía un consenso político que guiara a los autores en ausencia de claridad en el campo legal.

El valor de la interacción

A pesar de lo anterior, el proceso de diálogo auspiciado por IDEA Internacional permitió que los participantes de las distintas agrupaciones interactuaran con expertos nacionales e internacionales. El hecho de que se ofreciera a los partidos igual acceso a conocimientos técnicos y especializados les ayudó a desarrollar un entendimiento mutuo sobre las distintas opciones para resolver los temas constitucionales que resultaban polémicos, además de permitirles desempeñar un papel más eficaz en la Asamblea Constituyente y en sus subcomisiones constitucionales.

El diálogo interpartidario involucra a los partidos en su calidad de instituciones y no solo de individuos. Se asignaron delegaciones para el diálogo formal, que por lo general, estaban compuestas por dos o tres miembros de cada partido, quienes eran cercanos a sus respectivos líderes y tenían interés en el tema y en el proceso de diálogo.

Con esto no se quiere subestimar el valor de los individuos: los diálogos fueron diseñados de forma que las mismas personas pudiesen participar durante un periodo más largo, a fin de generar confianza y camaradería entre ellos. Esta estrategia fue en su mayor parte exitosa, incluso en los casos en que la posición de una persona en el partido no cambiase y existiera la posibilidad de que esa persona tuviese que ser relevada.

Es necesario que el diálogo sea facilitado, tanto entre los partidos como al interior de los mismos. Después de cada sesión muchos participantes procuraban utilizar los mecanismos de diálogo y comunicación intrapartidaria para difundir nuevas apreciaciones dentro de sus propios partidos. Los conocimientos adquiridos durante el diálogo a menudo fueron aplicados directamente en la Asamblea Constituyente, en especial a través de aquellos representantes ante el diálogo que también eran miembros de la Asamblea Constituyente.

Si bien los dirigentes partidarios eran consultados de forma regular, cerrar la brecha entre las distintas delegaciones y sus respectivos líderes fue siempre un desafío para los participantes en el diálogo. Algunos de ellos que no siempre lograban obtener la plena atención de sus líderes, consideraban que esto se debía a la falta de tiempo o de compromiso de estos últimos. Cualquiera que fuese la razón, esto dificultó

más garantizar el pleno apoyo de esas agrupaciones.

Lecciones aprendidas

Un efecto positivo de los diversos procesos de diálogo es que en el transcurso de los últimos cuatro años los partidos nepaleses lograron reducir de forma dramática la cantidad de temas polémicos que los distancian. A pesar de la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la forma y bases del federalismo, los partidos de hecho convinieron en el establecimiento de una república laica e inclusiva con un marco semipresidencialista y un sistema electoral mixto y, de hecho, sobre el principio federal en sí.

Si bien la constitución no quedó formalmente adoptada cuando se disolvió la Asamblea Constituyente, el pensamiento y discusión que llevaron a este nivel de acuerdo sin duda dejaron una huella que podría tener una influencia significativa como punto de partida para el debate futuro. Sin embargo, el sentir general entre la población nepalesa tras la disolución de la Asamblea Constituyente era que el estancamiento podría haberse evitado si las reglas de procedimiento acordadas se hubiesen seguido, y si esa Asamblea hubiese tenido la oportunidad de debatir y votar sobre los temas en disputa.

En la práctica, los dirigentes partidarios a menudo no estaban dispuestos a delegar el poder en los miembros de la Asamblea Constituyente en términos más amplios. Así, la pregunta es si las reglas acordadas eran de hecho realistas o si en estos procesos resulta inevitable en la práctica que el acuerdo final sobre los temas que generan mayor división y disputa solo pueda ser alcanzado por los máximos líderes y a puerta cerrada, para luego ser ratificado mediante un proceso más amplio.

La experiencia de Nepal ilustra que el diálogo entre partidos políticos, incluso cuando en términos generales sea eficaz, es probablemente necesario mas no suficiente en sí mismo para garantizar la reforma democrática. Tal reforma demanda una coordinación continua con las instituciones formales, una comunicación efectiva con las dirigencias y el suficiente compromiso por parte de estos líderes para llegar a acuerdos y, cuando sea necesario, para conciliar.

Uganda:

iniciar un diálogo en vísperas de una elección

Contexto

La historia reciente de Uganda se ha caracterizado por una severa agitación política y confrontaciones internas: desde su independencia en 1962, el país ha presenciado cinco golpes militares y ha hecho la transición de un régimen militar a uno multipartidario. Durante casi 20 años, durante el régimen no partidario, las agrupaciones políticas estaban prohibidas, y la política partidaria competitiva solo emergió nuevamente en el panorama con los primeros comicios multipartidarios celebrados en 2006.

Aunque estas elecciones constituyeron un hito importante al revivir la democracia multipartidaria en Uganda y atrajeron nuevos actores al escenario político, el campo de juego político continuó siendo desigual. Durante las elecciones generales de 2011, el presidente Yoweri Museveni obtuvo un nuevo mandato para él y para su partido, el Movimiento Nacional de Resistencia (National Resistance Movement, NRM) obtuvo todavía más escaños de los que había obtenido en las elecciones de 2006.

Al tener el NRM en la actualidad cerca del 70 por ciento del total de escaños en el parlamento, Uganda continúa caracterizándose como un régimen de partido dominante.

Lógica de la plataforma democrática interpartidaria

En el contexto de un clima político volátil y de temor ciudadano ante la violencia en las elecciones, los partidos con representación parlamentaria invitaron al NIMD a lanzar un programa de diálogo durante el cuarto trimestre de 2009. Un elemento medular del enfoque del NIMD fue el establecimiento de un proceso de diálogo interpartidario de carácter informal el cual, pese a que existía una disposición legal que permitía su creación, aún no existía como tal.

La lógica detrás de la plataforma democrática, conocida como la Organización Interpartidaria para el Diálogo (Inter-Party Organization for Dialogue, IPOD), consistía en crear un espacio seguro de reunión en un escenario inclusivo, confidencial e informal fuera del parlamento que le permitiera a los partidos conocerse

entre sí e incrementar de forma gradual la confianza tanto en el ámbito interpersonal como interpartidario.

La plataforma también brindó la oportunidad de que los partidos se organizaran en torno a una agenda compartida de reformas que sirviese como mecanismo para liberar tensiones y atenuar los conflictos de forma pacífica en vísperas de las elecciones y en el periodo inmediatamente posterior.

El tema del momento de lanzamiento del programa

El tema del momento del lanzamiento de la plataforma fue el principal dilema para el NIMD al inicio del programa. El hecho de que la plataforma se estableciera en un año preelectoral significó que los partidos fuesen convocados en un clima políticamente cargado. El inicio tardío generó grandes expectativas de que la plataforma produciría reformas electorales, aunque era poco el tiempo previsto para que el diálogo madurara, y mucho menos para establecer las estructuras o para construir la confianza necesaria.

Por lo tanto el NIMD consideró que entablar el diálogo en una etapa tan avanzada del proceso de reforma electoral suponía un gran riesgo. En caso de que las reformas electorales no se materializaran, era probable que el proceso de diálogo se estancara e incluso que fuese abortado si los partidos de oposición se retiraban. El facilitador se vio enfrentado a esta tensión todos los días, y tuvo que hacer esfuerzos especiales para convencer a los partidos de que se reunieran en el mismo salón y hablaran entre sí.

Los aportes positivos del facilitador

A pesar de estos desafíos, los partidos en ambos bandos continuaban involucrados y comprometidos con el diálogo. Tres elementos de la labor del facilitador contribuyeron de forma positiva al establecimiento de la plataforma de la IPOD.

En primer lugar, el facilitador generó aceptación y apoyo en diferentes ámbitos al interior de los partidos que integraban la IPOD. En un principio, la mayoría de estos veían el proceso de diálogo como la iniciativa de unas cuantas personas, más que de los partidos propiamente. En este escenario, ningún acuerdo que se alcanzara permitiría obtener la bendición de dichos partidos.

El facilitador procuró atenuar este riesgo buscando una mayor aceptación del proceso por parte de las agrupaciones, incluyendo a los dirigentes regionales y a las ligas partidarias. La preparación a lo interno de los

partidos fue crucial para crear este nivel de apropiación y pertenencia. Se realizaron una serie de reuniones y consultas en cada agrupación, centrándose en la organización y conformación de la plataforma de la IPOD.

Estas reuniones congregaron a los líderes nacionales y regionales de los partidos para garantizar que el proceso fuera aceptado por este grupo más amplio de dirigentes. Además, todos los partidos aseguraron que sus respectivos comités ejecutivos nacionales aprobarían el MdE en que se definían las reglas y la organización de la plataforma democrática, a fin de garantizar que los partidos se apropiaran del proceso.

En segundo lugar, como parte de estas consultas, los secretarios generales del partido gobernante y de los de oposición en Ghana y un experto de ese país altamente respetado visitaron cada uno de los partidos políticos. Durante estas visitas hablaron con un grupo más amplio de dirigentes partidarios para compartir algunos de los resultados positivos de un proceso similar realizado en Ghana algunos años atrás. Estos intercambios desempeñaron un papel crítico para garantizar la aceptación y el apoyo de la dirigencia política ugandesa para su propio programa de diálogo.

En tercero, se hizo un gran esfuerzo para lograr algunos éxitos modestos en las primeras etapas del proceso a fin de reducir el riesgo de que la plataforma colapsara. Debido a las presiones de tiempo a las que estaban sometidos el facilitador y los partidos, la IPOD limitó los tópicos de la agenda a los temas electorales, con lo cual se puso en marcha un diálogo que culminó con la elaboración de un conjunto de reformas a la legislación que contaron con el respaldo de todos los partidos integrantes de la IPOD.

Lecciones aprendidas

Llegar a este tipo de acuerdo en un periodo corto de tiempo requirió que los partidos de oposición y el gobernante llegaran a conciliar. El facilitador promovió activamente esta actitud alertándolos de que tendrían que hacer algunas concesiones en estas etapas preelectorales si querían establecer su buena fe en el proceso.

En retrospectiva, la plataforma sirvió para liberar tensiones y contribuyó a atenuar los riesgos relacionados con las elecciones. Pese a estos resultados positivos, esta experiencia también demuestra que el tema del momento en que se lanza un diálogo y las elecciones no debe subestimarse, y que posponer el diálogo hasta después de las elecciones o centrarse en actividades modestas siguen siendo alternativas válidas.

Apéndice 2: Consideraciones sobre el diseño del proceso de diálogo

El siguiente cuestionario está diseñado para ser utilizado por los facilitadores que hayan sido buscados por los partidos políticos u otros actores para explorar las posibilidades de un proceso de diálogo interpartidario con otros partidos.

Las preguntas corresponden a los 18 capítulos y áreas de atención que se analizaron en esta Guía. No se trata de una lista de verificación, sino más bien de un punto básico de partida para la discusión. Lo ideal es que las preguntas den lugar a una conversación y a un proceso de reflexión conjunta entre y al interior de los partidos desde las etapas iniciales del diálogo, para ayudar al facilitador a desarrollar un entendimiento común de los puntos en los que el proceso podría contribuir y cómo se vislumbra dicho proceso.

Esta lista servirá como una herramienta práctica para usarse a manera de una agenda básica en reuniones exploratorias entre el facilitador, los partidos y otros actores gubernamentales y de las ciencias sociales. Puede utilizarse para orientar e inspirar discusiones sobre diversos aspectos del diálogo entre los partidos políticos durante talleres o sesiones de capacitación multipartidarias, y para generar información básica de utilidad para formular propuestas o hacer sugerencias sobre el papel potencial del diálogo interpartidario en un país determinado.

Cada sección del cuestionario se relaciona con un capítulo determinado de la Guía y tiene tres componentes. En la breve introducción (en cursiva) se exponen algunas afirmaciones que el facilitador puede utilizar para introducir el tópico que se vaya a discutir; la pregunta general (en negrita) tiene el propósito de definir el alcance y el enfoque de la discusión; y las preguntas de seguimiento servirán para motivar al intercambio de opiniones sobre temas más específicos.

Esta lista de preguntas puede aplicarse por igual en diferentes países y también puede ser ampliada y contextualizada por el facilitador y los partidos según lo consideren conveniente.

PARTE I:

Consideraciones generales con respecto al diálogo interpartidario en el país X

1: Definición del diálogo entre partidos políticos

El desempeño democrático suele depender de la capacidad y disposición de los partidos a cooperar con sus competidores. A pesar de que las contiendas por el poder resulten difíciles y amargas, todavía pueden derivar en un diálogo fructífero y en ocasiones en acuerdos entre los partidos. Un mecanismo de diálogo puede apoyar los esfuerzos en esta dirección. Los tres principales grupos de actores involucrados en el diálogo interpartidario son los propios partidos, el facilitador y, en algunos casos, los actores de las ciencias sociales o gubernamentales.

Pregunta general: ¿En qué medida existe en el país X un equilibrio saludable entre la competencia y la cooperación interpartidaria?

- ¿Cuáles son los ejemplos más importantes de la competencia política en el país X?
- ¿Existe claridad en cuanto a lo que constituye un “partido político” en el país X?
- ¿Cuáles son algunos ejemplos de cooperación política en el país X?
- ¿En qué medida ha mejorado o se ha deteriorado el balance entre competencia y cooperación durante los últimos dos, cinco y diez años?
- ¿Cuáles son las razones para explorar las formas de mantener un diálogo entre los partidos políticos?
- ¿Qué mecanismos de diálogo se utilizan al interior del parlamento (p. ej., coaliciones o caucus)?

-
- ¿Qué mecanismos de diálogo se utilizan fuera del parlamento (p. ej., procesos informales)?
 - ¿En qué medida funcionan los parlamentos como el espacio primordial de diálogo interpartidario? Por ejemplo, analícese el funcionamiento del parlamento, los vínculos entre los legisladores y su partido, o la tensión en las relaciones de poder en los partidos.
 - ¿Cómo puede servir el diálogo interpartidario para complementar y sustentar el debate parlamentario?
 - ¿Cuál sería el propósito de la propuesta de diálogo interpartidario?
 - ¿Cuáles actores deben convertirse en miembros básicos del diálogo, y cuáles deben participar desde la periferia o en otras condiciones?
 - ¿De qué formas pueden cada uno de los partidos y los otros actores estar vinculados al proceso de diálogo?
 - ¿Resulta posible identificar ejemplos de facilitadores con un instinto político desarrollado?
 - ¿Es posible identificar ejemplos de facilitadores que no están en capacidad de trabajar en escenarios políticos delicados?
 - ¿De qué formas puede el facilitador mostrar la disposición y la capacidad de crear el sentido de apropiación y pertenencia del diálogo?
 - ¿Cómo puede el facilitador ayudar a los partidos a construir una confianza mutua y a trabajar en pro de la reforma democrática?
 - ¿Cuál es la distribución ideal de funciones entre el facilitador y los partidos?
 - ¿Cuál sería el perfil y la descripción de funciones del facilitador si tuvieran que describirse en los TdR?
 - ¿Qué organizaciones nacionales e internacionales o personas podrían desempeñarse como facilitadores imparciales?
 - ¿Cómo interpretan y definen los partidos los términos "sentido de apropiación y pertenencia conjunta", "sostenibilidad" e "inclusividad" en el país?
 - ¿Qué otros principios rectores pueden agregarse para orientar el diálogo interpartidario?

2: El papel del facilitador

La principal función del facilitador es la de un intermediario imparcial entre partidos políticos que, por su propia naturaleza, se encuentren en competencia entre sí y por lo tanto, les resulte difícil tomar la iniciativa. Debido a las complejidades que conlleva el trabajo con estas agrupaciones, el facilitador requiere contar con una antena política además de la personalidad adecuada para interactuar con actores políticos de alto nivel. Además, la adopción de principios rectores como el sentido conjunto de apropiación y pertenencia, la sostenibilidad y la inclusividad, pueden ayudarle al facilitador a generar procesos de diálogo legítimos y significativos.

Pregunta general: ¿Cuál debe ser el papel del facilitador del diálogo interpartidario en el país X?

- ¿Qué hace que el facilitador sea imparcial y pueda actuar en consecuencia?

3: Evaluación del ambiente político

Antes de emprender un diálogo interpartidario, el facilitador debe respetar el principio de acción sin daño (do-no-harm) asegurándose de tener un conocimiento profundo del ambiente político y de la infraestructura en la cual operan los partidos. Hay una gama de herramientas de evaluación que permiten analizar el contexto político y socioeconómico y monitorear el desarrollo de los acontecimientos políticos.

Pregunta general: ¿Cuál es el mejor método para evaluar el entorno político?

- ¿De qué enfoque y herramientas se disponen para explorar el ambiente político?

- ¿En qué medida permiten estas evaluar el contexto político más amplio y las necesidades específicas de los partidos?
- ¿Pueden utilizarse herramientas como consultas a múltiples actores interesados o autoevaluaciones conjuntas de los partidos?
- ¿Cómo puede el facilitador asegurarse de que se realicen reevaluaciones continuas (p. ej., por parte de analistas de los partidos)?
- ¿En qué medida se centrará la evaluación en el clima y la historia política del país; en el sistema político vigente; en el panorama partidario; en las regulaciones y los requerimientos externos; en el funcionamiento interno y la estructura de los partidos y en sus relaciones externas; y en la cultura política?
- ¿Existe una diferencia marcada entre la forma en que los partidos están obligados por ley a actuar y la forma en que lo hacen en la práctica?
- ¿En qué medida permitirá la evaluación identificar los riesgos y obstáculos potenciales para el diálogo interpartidario?
- ¿De qué manera apuntará la evaluación hacia las ventanas de oportunidad que permitan que el diálogo sea un éxito?
- ¿Qué acontecimientos es probable que marquen recesos naturales entre una fase y la siguiente?
- ¿Qué acontecimientos inesperados e impredecibles pueden anticiparse, que pudiesen tener un impacto en el diálogo?
- ¿De qué manera podrían incidir los plazos planificados del proceso en las oscilaciones en los niveles de confianza entre los partidos?
- ¿Cómo pueden aprovecharse los conocimientos comparados y especializados para promover el flujo continuo de ideas?
- ¿Es posible lograr un conocimiento y comprensión locales que apoyen la facilitación en cada una de las fases?

5: Definición de los objetivos y la agenda

Los procesos de diálogo interpartidario permiten apoyar una gama variada de objetivos. Sirven como mecanismo para el fortalecimiento de la cooperación y la confianza entre las agrupaciones políticas y también para ayudar a los partidos a procurar reformas democráticas conjuntas u objetivos de desarrollo. Son pocos los límites en cuanto a lo que puede someterse a discusión, siempre y cuando los participantes convengan en aspectos como la relevancia de los tópicos. La definición de los objetivos y la agenda son herramientas que permiten enfocarse y funcionan a manera de mandato del diálogo.

Pregunta general: ¿Cuáles son los objetivos de corto, mediano y largo plazo del diálogo?

- ¿Cómo puede organizarse la definición de objetivos de forma tal que se convierta en un ejercicio conjunto entre los partidos?
- ¿Cuáles son los temas de interés nacional y cuáles son los temas de interés para los partidos?
- ¿En qué áreas tienen mayor poder de influencia los partidos y en qué áreas pueden generar cambios positivos mediante el trabajo conjunto?
- ¿En qué medida reflejan los objetivos del diálogo los problemas que enfrentan todos los partidos del espectro político?
- ¿En qué medida son divergentes los intereses y agendas de los partidos?
- ¿Es posible identificar incentivos positivos, de forma que integrarse al diálogo resulte atractivo para todos?
- ¿Cuáles temas polémicos deben formar parte de la agenda de diálogo y cuáles no?
- ¿Será posible garantizar que los objetivos y la agenda del diálogo se ajusten y sean medidos a través del tiempo?

PARTE II: El diálogo interpartidario en la práctica

4: Fases y dinámicas del diálogo

En teoría, los procesos de diálogo pasan por una serie de etapas a lo largo de su ciclo de vida. Estas normalmente incluyen una fase de exploración y diseño, el lanzamiento oficial y la conducción del diálogo propiamente. El diálogo puede plantearse en términos de un final abierto o enfocarse en un resultado específico o fecha final. En realidad, muchos procesos de diálogo carecen de un “flujo lógico”.

Pregunta general: ¿Cuáles son las principales etapas del proceso previsto de diálogo interpartidario?

- ¿Cuál es la cronología esperada y el enfoque general del diálogo?
- ¿Cómo se verá el diálogo afectado por el carácter de corto o de largo plazo del proceso?
- ¿Cuáles son los hitos y las características previstas de cada una de las fases del proceso?
 - Fase de exploración: ...
 - Fase de diseño: ...
 - Inicio del diálogo: ...
 - Conducción del diálogo: ...
 - Cierre del diálogo: ...

6: Apoyo a la reforma política y al desarrollo nacional

Los partidos políticos son actores esenciales cuando se trata de emprender reformas políticas y del desarrollo de una visión de largo plazo para la sociedad. Estos son responsables de elaborar programas y alternativas de política para alcanzar un desarrollo económico y humano equitativo. El diálogo interpartidario puede contribuir a que los partidos trasciendan sus propios intereses en áreas de importancia nacional.

Pregunta general: ¿Cómo puede contribuir el diálogo de forma positiva a la reforma y el desarrollo de la democracia?

- ¿Qué procesos de reforma y de desarrollo político son cruciales para el país X?
- ¿Qué papeles positivos —y negativos— podría desempeñar el diálogo interpartidario en estos procesos?
- ¿Cómo pueden nutrir los resultados del diálogo los procesos de reforma constitucional?
- ¿En qué medida pueden los partidos utilizar el diálogo para mejorar las leyes y los reglamentos de los partidos políticos?
- ¿Cómo puede el diálogo fortalecer los marcos electorales, las regulaciones y los códigos de conducta?
- ¿Cómo puede el diálogo contribuir a una mayor previsibilidad en torno a temas de importancia nacional?
- ¿Cómo puede contribuir el diálogo a construir un consenso mínimo en torno a los planes de desarrollo nacional de largo plazo?
- ¿Cómo puede utilizarse el diálogo para identificar de forma conjunta las nuevas tendencias y situaciones que afecten a todos los partidos?

7: Momento de realización del diálogo y ciclo electoral

El momento y la dinámica de un diálogo entre partidos políticos guardan estrecha relación con el ciclo electoral. Las elecciones de un país constituyen un hito muy definido en el tiempo e inciden de manera importante en las relaciones entre los partidos, en especial en vísperas al día de las elecciones. Las fases post electoral y de consolidación son más adecuadas para la reflexión y elaboración de políticas y legislaciones.

Pregunta general: ¿Es posible calendarizar el diálogo de forma tal que se considere el ciclo electoral?

- ¿Qué ejemplos hay sobre las maneras en las que el tiempo y el momento pueden incidir en el diálogo y viceversa?
- ¿Cuál es la cronología general y cuáles son los principales hitos del ciclo electoral en el país X?
- ¿Cuáles son las características más importantes de las fases pre-electoral, electoral, post-electoral y de consolidación?
- ¿Qué oportunidades y riesgos es probable que los partidos enfrenten en cada fase del ciclo electoral?
- ¿Qué puede esperarse de las actividades de los partidos y de los cambios en la predisposición en cada fase del ciclo?
- ¿Existen ya mecanismos de coordinación con los actores esenciales, tales como el OE?
- ¿Cuál sería la mejor forma de aprovechar la ventana para la reforma en las fases post-electoral y de consolidación?
- ¿Por cuáles otros procesos internos y externos de duración determinada pasan los partidos de forma simultánea?

8: Diseño de la estructura organizativa del diálogo

Cuando los partidos acuerdan reunirse de manera más estructurada, es posible que deseen organizar sus interacciones y relaciones, para lo cual hay una gran variedad de estructuras de diálogo interpartidario. Dependiendo del contexto político, tales estructuras van desde plataformas muy informales y organizadas con gran flexibilidad, a organizaciones partidarias formales e institucionalizadas.

Pregunta general: ¿Cuál es la estructura y configuración organizativa preferida para la plataforma democrática?

- ¿Cuáles son los elementos a favor y en contra de una plataforma informal versus una más institucionalizada?
- ¿Cómo puede la estructura organizativa apoyar el propósito del diálogo garantizando a la vez el sentido de apropiación y pertenencia de los partidos?
- ¿Facilita la estructura solamente el diálogo o también programas de fortalecimiento de capacidades para los partidos?
- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de la secretaría y de los órganos de gobernanza (p. ej., el Directorio)?

- ¿Puede contribuir el uso de términos de referencia escritos o de un MdE a que los partidos convengan en un diseño organizativo?
- ¿Qué tipo de recursos —tanto humanos como financieros— se necesitarán para establecer y mantener la plataforma?
- ¿Cómo puede lograrse que la plataforma sea lo suficientemente flexible para responder al desarrollo de los acontecimientos políticos (p. ej., arreglos para la alternancia en el poder)?
- ¿Cómo puede la estructura apoyar la resolución de disputas y conflictos?

9: Las reglas del juego del diálogo

En cualquier contexto de diálogo, definir las reglas básicas sobre cómo deben conducirse los partidos constituye un paso importante para crear un entorno en el que los participantes se sientan seguros y cómodos. Cada espacio de diálogo tiene su propia estructura con lógica y complejidades, y por lo tanto, requerirá que los partidos desarrollen sus propias reglas y principios de comportamiento.

Pregunta general: ¿Cuáles son las reglas y procedimientos que los partidos desean adoptar para su espacio de diálogo?

- ¿Cuáles son los valores de comportamiento que los partidos suscriben de forma conjunta (p. ej., respeto, honestidad, tolerancia o compromiso)?
- ¿Fueron estos valores informalmente acordados o pueden concretarse en un MdE formal?
- ¿Qué tipos de disposiciones relacionadas con la gobernanza o la membrecía general se requieren?
- ¿Si hay dinero de por medio, a qué acuerdos se llegará en términos de los gastos financieros y la rendición de cuentas?
- ¿Cómo se realizarán y organizarán las reuniones del diálogo (p. ej., cuestiones relacionadas con el momento, correspondencia y quóruns)?
- ¿Cuáles son los mecanismos de toma de decisiones (p. ej., por consenso)?
- ¿Cómo se comunicarán los resultados a los medios y al público (p. ej., a través del portavoz del diálogo)?
- ¿Se han definido específicamente los mecanismos de resolución de conflictos (p. ej., un consejo asesor, un consejo de ancianos o un código de conducta)?

10: Construcción de la confianza entre los partidos políticos

En escenarios en los que predominan la sospecha y los temores arraigados entre adversarios políticos, construir un nivel mínimo de confianza mutua es un primer paso importante, así como un fundamento para el diálogo sostenido y significativo. La construcción de la confianza a menudo parte de que los políticos lleguen a conocerse mejor entre sí.

Pregunta general: ¿Cómo puede utilizarse el diálogo para construir niveles mínimos de confianza interpartidaria?

- ¿Cuáles son algunos ejemplos de tensiones y conflictos improductivos que existen entre los partidos políticos?
- ¿Es posible lograr una mejor comprensión de las razones históricas y políticas de la desconfianza?
- ¿Qué opciones existen en términos de superar estas tensiones?
- ¿Estarían dispuestos los partidos a intercambiar opiniones sobre los beneficios potenciales del diálogo interpartidario?
- ¿Existen oportunidades para el diálogo entre los partidos políticos y los actores no partidarios?
- ¿Qué actividades multipartidarias (p. ej., capacitaciones, talleres o giras de estudio) contribuirían a acercar a los partidos?
- ¿Cómo contribuiría centrar el diálogo en temas que no sean polémicos a un acercamiento entre los partidos?
- ¿Cuánto tiempo se necesitará para establecer un nivel mínimo de confianza?

11: La construcción del consenso mediante el diálogo estructurado

El facilitador puede desempeñar un papel importante en la creación de un ambiente en el que los partidos se sientan motivados a procurar el consenso y por lo tanto, estén dispuestos a conciliar. La construcción del consenso en general implica una combinación de diálogo, mediación, negociación, deliberación y toma de decisiones. También tiene que ver con la igualdad entre los partidos y con evitar situaciones en las que se requiere una votación a fin de llegar a una decisión.

Pregunta general: ¿En qué formas puede usarse el diálogo para construir el consenso?

- ¿En qué medida difieren las dinámicas de poder en la plataforma democrática de las desplegadas en el parlamento?

- ¿En qué medida puede combinarse el diálogo con elementos de negociación, mediación o toma de decisiones?
- ¿Están abiertos los partidos a trabajar mediante el consenso y apartarse de la toma de decisiones a través de la votación?
- ¿Cómo puede utilizarse la definición de una agenda inclusiva y sometida a consulta como herramienta para procurar consensos?
- ¿Cómo puede el facilitador darle a cada partido el tiempo y la oportunidad para que presente sus propuestas y puntos de vista?
- ¿Cómo puede el facilitador asegurarse de que todos los partidos tengan igual acceso a los conocimientos sobre los temas que se están discutiendo (p. ej., invitando a expertos, apoyando la investigación y el análisis)?
- ¿Cómo planean los partidos utilizar sus capacidades para comunicar, someter a consulta y procurar el consenso y la conciliación?
- ¿Qué forma tendría el consenso en la práctica (p. ej., un acuerdo sobre un único tema o un consenso más general) y cómo puede lograrse su sostenibilidad?

12: Comunicación y preparativos al interior de los partidos

En un escenario ideal, las agrupaciones políticas entran al diálogo en condición de iguales, aunque no necesariamente en términos de su poder político real, sino en términos de contar con los mismos conocimientos, capacidades y comprensión de lo que conlleva el diálogo antes de empezar a participar. Por lo tanto, el diálogo y la preparación al interior de cada partido son condiciones esenciales para que el diálogo interpartidario resulte eficaz.

Pregunta general: ¿Cómo puede el facilitador fortalecer los mecanismos de comunicación y preparación interna de los partidos?

- ¿Cómo puede el facilitador brindar a los partidos información y apoyo similares antes de que se integren al diálogo?
- ¿Qué mecanismos de comunicación y preparación interna existen en los partidos?
- ¿Se utilizan estos mecanismos en la práctica para la reflexión interna, la preparación y la difusión de los resultados?
- ¿Cuáles miembros de los partidos forman parte de estas estructuras (p. ej., legisladores, líderes locales, miembros ante la mesa de diálogo, sec-

tores femenino y de la juventud, o expertos de los partidos)?

- ¿En qué medida tienen los representantes de los partidos un mandato claro y flexible respaldado por su dirigencia?
- ¿Qué hacen los partidos para cerrar la brecha de información entre los delegados en el diálogo y los líderes de los partidos?
- ¿Es posible dejar suficiente tiempo entre las sesiones de diálogo para la comunicación y preparación intrapartidaria?
- ¿Puede utilizarse un "documento de preparación interna del partido" como herramienta para el diálogo?

PARTE III: El diálogo inclusivo

13: La decisión sobre cuáles partidos se invita al diálogo

El establecimiento de un proceso de diálogo interpartidario es por su propia naturaleza una tarea multipartidaria, ya que involucra al menos a dos, y con frecuencia a muchas, agrupaciones. El uso de un método multipartidario supone buscar a todos los partidos inscritos, aunque en la realidad suele involucrar decisiones sobre qué partidos se incluirán y cuáles quedarán excluidos. El uso de criterios transparentes contribuirá a crear un sentido de imparcialidad.

Pregunta general: ¿Qué debe hacer el facilitador para involucrar a los partidos políticos?

- ¿Cuántos partidos existen en el país X y cómo se diferencian en su naturaleza?
- ¿En qué medida cada uno de los partidos considerados como participantes en el diálogo:
 - actúa como representante de la ciudadanía?
 - se apropia de los problemas discutidos en el diálogo?
 - toma en serio el logro de resultados mediante el diálogo?
 - posee la capacidad de interactuar en discusiones constructivas que puedan conducir a un consenso?
- ¿Permitirá la cantidad propuesta de partidos sentados a la mesa de diálogo que este sea efectivo?
- ¿Qué criterios transparentes desean utilizar los partidos al seleccionar a los participantes en el diálogo o a los miembros de la plataforma?
- ¿En qué medida toman en cuenta estos criterios los cambios en el escenario político o los giros en las relaciones de poder?

- ¿Es posible identificar estrategias para tratar con los partidos dominantes, renuentes o nuevos, o con los movimientos políticos y sociales?
- ¿Cuál es la relación entre los partidos políticos y los grupos armados o rebeldes?
- ¿Es posible preparar estrategias de comunicación y cooperación antes de tratar con los partidos que han quedado excluidos?

14: Selección de los representantes en el diálogo interpartidario

Es necesario que cada partido discuta a lo interno quién participará en la plataforma democrática. La elección de los participantes puede basarse en la posición de la persona dentro de la organización partidaria o su personalidad, aunque en la práctica suele ser una combinación de ambos elementos. Como facilitador es importante que sepa "quién es quién" dentro de cada agrupación y que respete la jerarquía partidaria.

Pregunta general: ¿A qué personas se invitará a participar en la mesa de diálogo?

- ¿Quiénes conforman la dirigencia y los cuadros de cada uno de los partidos en el ámbito nacional y local?
- ¿Cómo pueden tener una igual representación todos los partidos y en qué ámbito (p. ej., dirigencia, cuadros, expertos)?
- ¿Cuán importantes son las relaciones personales, tanto formales como informales, entre los partidos?
- ¿Cuál será el papel y el grado de participación de la dirigencia de cada partido?
- ¿Cómo se designan los participantes en el diálogo y sus sustitutos y cuál será su mandato?
- ¿Existen formas de involucrar a dirigentes y delegados de los partidos que serán elegidos en el futuro?
- ¿En qué medida se toman en cuenta la representación de género y de grupos minoritarios?

15: Igualdad de participación y representación de mujeres y hombres

Lo ideal es que mujeres y hombres trabajen como iguales definiendo el desarrollo de sus sociedades. Sin embargo, en la práctica existen en todo el mundo grandes desigualdades entre ambos en muchas áreas de la vida, algo que también aplica a los partidos políticos. Es necesario hacer esfuerzos concertados para incorporar a mujeres políticas y evitar que las plataformas de diálogo sean dominadas por los varones.

Pregunta general: ¿Cómo puede garantizar el facilitador que mujeres y hombres estén igualmente representados en el diálogo?

- ¿En qué medida son los tratados de derechos humanos relevantes, apoyados e implementados en el país X?
- ¿En qué medida están las mujeres y los hombres igualmente representados en la política y en los partidos políticos en el país X?
- ¿Cuál es el balance de hombres y mujeres políticos a nivel de la dirigencia y los cuadros de los partidos?
- ¿Cómo puede lograrse que la composición de la plataforma garantice una participación más equitativa entre mujeres y hombres?
- ¿Puede el diálogo apoyar la adopción de leyes y políticas que contribuyan a reducir las disparidades de género?
- ¿Es posible coordinar esfuerzos con otros grupos de mujeres en la sociedad, o con grupos o caucus parlamentarios?
- ¿Cómo puede reflejar el diálogo la realidad de que, si bien mujeres y hombres pueden compartir inquietudes similares, no siempre actúan como grupos homogéneos?

16: Representación de las minorías y diversidad

La madurez de una democracia se juzga por su capacidad y disposición para incluir y tomar en cuenta a las minorías en los procesos de toma de decisiones. La fortaleza de un diálogo con respecto al debate político habitual es que el primero permite tomar en cuenta a las minorías con más facilidad en la toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, es importante que el grupo de participantes sea de un tamaño funcional para que resulte eficaz.

Pregunta general: ¿Cómo puede el facilitador asegurarse de que en el diálogo se preste atención adecuada a los temas relacionados con la diversidad y las minorías?

- ¿Cuáles son los temas primordiales relacionados con la representación de las minorías y la diversidad en el país X?
- ¿Cómo se relacionan estos temas con los tópicos y procesos del diálogo?
- ¿Cómo abordan estos temas cada uno de los partidos políticos?

- ¿Cómo puede reflejar el diálogo en su conjunto las diversas identidades de la manera más realista posible?
- ¿Cuáles son los obstáculos para lograr esto (o sea, la inclusividad) y cómo pueden abordarse?
- ¿Cuáles son las oportunidades para el diálogo sobre temas relacionados con la diversidad en la sociedad; un diálogo cuya composición y participantes sean diversos; y un diálogo con respeto por la diversidad (p. ej., por la identidad de las personas)?

17: Interacción con organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación

En algún momento, el proceso de diálogo interpartidario y sus resultados deben ser validados por la ciudadanía, informando sobre este a la sociedad civil y a los medios. El facilitador puede desempeñar un papel positivo al acercar a los partidos y a la sociedad civil, aunque quizás tope con la interrogante de cómo lograr un equilibrio entre la inclusión y la exclusión de organizaciones de las ciencias sociales.

Pregunta general: ¿Es posible involucrar de forma eficaz en el diálogo a las ciencias sociales?

- ¿Cuáles son las funciones de las ciencias sociales y de las organizaciones partidarias en el país X?
- ¿En qué medida se relacionan o antagonizan entre sí las organizaciones políticas y de las ciencias sociales?
- ¿En qué temas de reforma y políticas públicas trabajan tanto las ciencias sociales como los partidos políticos?
- ¿Cómo puede involucrarse a las OSC de tal forma que los partidos continúen sintiendo que el proceso de diálogo les pertenece?
- ¿Cómo pueden las OSC desempeñar un papel positivo en el diálogo (p. ej., como proveedoras de conocimientos especializados)?
- ¿Cómo pueden participar las OSC como aliados estratégicos en las relaciones con la ciudadanía y los esfuerzos de difusión?

18: Observaciones finales: más allá del apretón de manos

Si bien el diálogo interpartidario suele ser un ejercicio entre personas involucradas en la política, es necesario que su síntesis sea difundida y compartida tanto dentro como fuera de los partidos a fin de que tenga un impacto. Un proceso de diálogo interpartidario no termina con la firma de acuerdos o declaraciones

conjuntas, sino que debe continuar haciendo énfasis en su implementación real en la sociedad.

Pregunta general: ¿Cómo planean los partidos garantizar que los resultados del diálogo se mantengan y sean llevados a la práctica?

- ¿Cuáles son los principales objetivos del proceso de diálogo identificados al inicio?
- ¿Cuáles son algunos de los “resultados intangibles” esperados (p. ej., una mejora en las relaciones interpartidarias o mayores niveles de confianza)?
- ¿Cuáles son algunos de los resultados concretos que se planea conseguir con el diálogo (p. ej., leyes o medidas de políticas)?
- ¿Cuándo esperan los partidos alcanzar estos resultados?
- ¿Prevén los partidos algún tipo de seguimiento o implementación de los resultados (p. ej., una hoja de ruta)?
- ¿Cómo puede el facilitador garantizar que se mantenga un vínculo continuo con los actores relevantes, incluyendo el parlamento y el poder ejecutivo (p. ej., en casos en que se vayan a adoptar leyes o políticas)?
- ¿Cómo planean los partidos garantizar su compromiso continuo con las intenciones y los resultados esperados del diálogo?
- ¿Qué mecanismos prácticos, de monitoreo y evaluación conjunta pueden utilizarse para demostrar y dar seguimiento a los avances?
- ¿Cómo puede el facilitador contribuir a garantizar el apoyo y la validación continuas del público con respecto a los resultados finales del diálogo?

Acrónimos y abreviaturas

AD	Ágora Democrática (Ecuador)	IEA	Instituto de Asuntos Económicos (Ghana)
AN	Acuerdo Nacional (Perú)		
AC	Asamblea Constituyente (Nepal)	IPOD	Organización Interpartidaria para el Diálogo
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional		
		MAS	Movimiento al Socialismo
CDT	Centro para la Democracia en Tanzania	MdE	Memorándum de entendimiento
CMD	Centro para la Democracia Multipartidaria	NDI	Instituto Nacional Demócrata
CMD-K	Centro para la Democracia Multipartidaria de Kenia	NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
CMD-M	Centro para la Democracia Multipartidaria de Malaui	OE	organismo electoral
CMDID	Centro para el Diálogo Interpartidario y la Democracia en Mali (Centre Malien pour le Dialogue Interparti et la Démocratie au Mali)	ONG	organización no gubernamental
CNE	Consejo Nacional Electoral (Ecuador)	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CRC	Comisión de Revisión Constitucional (Ghana)	OSC	organización de la sociedad civil
		NRM	National Resistance Movement (Movimiento Nacional de Resistencia) (Uganda)
DCSP	Documento de Estrategia para la Consolidación Democrática	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)		
		Renamo	Movimiento Nacional de Resistencia de Mozambique (Resistência Nacional Moçambicana) (Mozambique)
ECN	Comisión Electoral de Nepal		
fBDM	Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria	TdR	Términos de referencia
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique (Frente para la Liberación de Mozambique)	UIP	Unión Interparlamentaria
GMM	Grupo Multipartidario de Mujeres (Ecuador)		
GPPP	Programa de Partidos Políticos de Ghana		
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral		

Referencias bibliográficas

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), "Power Analysis", (Estocolmo, ASDI, 2006)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 'Agenda Nacional Compartida, un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI', disponible en: <http://www.gt.undp.org> >

Bartolini, S. y Mair, P., 'Challenges to Contemporary -Political Parties', en L. Diamond and R. Gunther (eds), *-Political Parties and Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins -University Press, 2001) (utilizado en Norris, Pippa, "Building -Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules", Universidad de Harvard, informe contratado por IDEA Internacional, 2004)

Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, DC: Carnegie -Endowment for international Peace, 2006)

Carothers, T., 'International Assistance for Political Party -Development', Bergen: Carnegie Endowment for Peace, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2008, disponible en: <http://www.cmi.no/publications/publication/?3015=international-assistance-for-political-party> >

Centro para la Democracia Multipartidaria de Kenia, <http://www.cmd-kenya.org/index.php/about-us> >

Comunicado oficial sobre el golpe de estado en Mali a cargo de los partidos políticos del CMDID, 'Rencontre de recherche de solution de sortie de -crise par les mouvements politiques du Mali', 31 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.nimd.org/document/2677/> >

Comisión de Revisión Constitucional (CRC) de Ghana, <http://www.crc.gov.gh/> >

Comisión Europea para la Democracia por del Derecho (Comisión de Venecia), Código de buenas prácticas en materia electoral, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008) y su Informe explicativo, adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009), Estudio no. 4141/2006, CDL-AD (2009)021, para. 176

Comisión Mundial sobre las Elecciones, Democracia y Seguridad, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (septiembre de 2012) Dalton, R.; Farrell, D.; McAllister, I., *Political Parties and Democratic Linkage* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 224, 225

Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su Sesión No. 154, París, 26 de marzo de 1994, disponible en: <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm> >

Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), 'Drivers of Change Analysis', Drivers of Change Public Information Note, Londres, septiembre de 2004

Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), 'Political Economy Analysis: How to Note', Practice Paper, Londres, 2009

Griffiths, Martin y Whitfield, Theresa, 'Mediation Ten Years On: Challenges and Opportunities for Peacemaking', Centro para el Diálogo Humanitario, marzo de 2010, p. 18

IDEA Internacional, *Democracia y conflictos profundamente arraigados: Opciones para negociadores* (Estocolmo: IDEA Internacional, 1998)

IDEA Internacional, 'Parties Sign Electoral Ethics Pact', 22 de abril de 2005, disponible en: http://www.idea.int/americas/peru/ethics_pact_05.cfm >

IDEA Internacional, *Electoral Management Design: The IDEA Internacional Handbook* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006)

IDEA Internacional, *Diálogo democrático: Un Manual para Practicantes* (Estocolmo: IDEA Internacional en conjunto con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional [ACDI], la Organización de Estados Africanos [OAS], y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas [PNUD], 2007)

IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2009), disponible en: <http://www.idea.int/publications/aqd/index.cfm> > (2009a)

IDEA Internacional, *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008) (2008b)

IDEA Internacional, *Guide on Factors of Election-related Violence Internal to Electoral Processes*, noviembre de 2012, versión en borrador compartida durante un taller de AU e IDEA Internacional realizado en Addis Abeba, en la actualidad incorporado a la Herramienta de IDEA Internacional sobre elecciones y conflictos (2012a)

IDEA Internacional, Regulación del financiamiento político en el mundo: Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013) (2013b)

IDEA Internacional y Transparencia, *Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso*, Biblioteca de la Reforma Política No. 3 (Lima: Edición Percy Medina, 2004)

Instituto Nacional Demócrata (NDI) y Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), 'Peru's Political Parties and the Promotion of Pro-poor Reform', Informe de síntesis, marzo de 2005

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), 'NIMD: A Framework for Democratic Party Building', The Hague, 2004

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), 'Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: The Case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)', IOB Evaluation no. 331, 2010, disponible en: <<http://www.nimd.org/document/2368/evaluation-of-dutch-support-to-capacity-development>>

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), 'The NIMD Approach: Facilitating Interparty Dialogue', junio de 2012, disponible en: <<http://www.nimd.org/document/2763/the-nimd-approach-facilitating-interparty-dialogue>>

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, Centro de Estudios Africanos e IDEA Internacional, 'Constitutional Reform Processes and Political Parties', 2012, p. 14

Koonings, C. G. y Felipe Mansilla, H. C., 'Evaluation Report: NIMD Programme in Bolivia', NIMD, 2004

Llanos, B. y Sample, K., 'From Words to Action: Best -Practices for Women's Participation in Latin America Political Parties', IDEA Internacional, 2008

McLean, Iain y McMillan, Alistair, *The Concise Oxford -Dictionary of Politics* (3ra edición) (Oxford: Oxford University Press, 2009)

Mensa, Jean, 'Ghana's DCSP: A Home-grown Democratic Agenda', 2009, disponible en: <<http://www.nimd.org/document/1111>>

Norris, Pippa, 'Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules', Universidad de Harvard, Informe contratado por IDEA Internacional, 2004

Ofori-Mensah, Michael (analista de políticas, Instituto de Asuntos Económicos (IEA), 'Over to You Mr President', Ghanaian

Chronicle. Olukya, Godfrey, 'Signing of Memorandum of Understanding, Uganda', NIMD, 2012

Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), 'Mapping Political Context: Drivers of Change', conjunto de herramientas, enero de 2009, disponible en: <<http://www.odi.org.uk/publications/5399-drivers-change-dfid-doc>>

Power, Greg y Coleman, Oliver, 'The Challenges of Political Programming: International Assistance to Parties and Parliaments', Documento de discusión elaborado para IDEA Internacional y Global Partners and Associates: Estocolmo, 2011

Red de conocimientos electorales ACE, 'Civil Society Organisations as EMB Stakeholders', disponible en: <<http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emh/emh11>>

'The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding: An Interpretation of Current Experience', Second Global Meeting, Monrovia, Liberia, 15–16 de junio de 2011, documento de conferencia no. 1, 'International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding', p. 6, disponible en: <<http://www.oecd.org/international%20dialogue/48153494.pdf>>

Roza, V., Llanos, B. y Garzón de la Roza, G., 'Gender and Political Parties: Far from Parity', IDEA Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio de 2011 (edición en español de 2010)

Speijcken, Renée, 'Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenya', 2012. Ver también <<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=52018>>

ten Hoove, Lotte y Scholtbach, Álvaro Pinto, *Democracy and Political Party Assistance in Post-Conflict Societies* (La Haya: NIMD, agosto de 2008), pp. 16, 17

Unión Interparlamentaria (UIP), 'Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice' [2006], disponible en: <http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-1.htm#P191_13205>

Unsworth, S. y Unidad de Resolución de Conflictos, 'Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis: Designing Strategic Responses towards Good Governance', Instituto Holandés de Relaciones Internacionales, Clingendael, La Haya, 2007

van den Berg, C., 'Strategic Planning Tool for Political Parties', IDEA Internacional y NIMD, de pronta publicación, 2013

van Breukelen, Anne-Mieke y Magolowondo, Augustine, 'Peer Learning for Political Parties: NIMD's Africa Regional Exchange Programme', noviembre de 2010, disponible en: <http://www.nimd.org/wp-content/uploads/attachments/documents-N-nimd_arp_peer_v02.pdf>

Notas de final de texto

- 1 La definición de "partido" (grupo político) fue tomada de *Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus* (Cambridge University Press), disponible en: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/party_2>.
- 2 Para mayor facilidad, en esta Guía se utiliza el término "parlamento" en referencia a las instituciones elegidas por la vía democrática, y se entiende que incluye otras instituciones elegidas por esa vía como el Congreso o las asambleas legislativas en todos los ámbitos de la sociedad.
- 3 Con base en un resumen sobre la diferencia entre diálogo y debate. Ver <<http://www.crnhq.org/pages.php?plD=15>>. El Proyecto de Conversaciones Públicas (Public Conversations Project) del Family Institute of Cambridge tiene los derechos de autor de la tabla que se incluye. Dirección: 46 Kondazian Street, Watertown, MA 02172 USA, e-mail: thepcpteam@aol.com, tel. (617) 923-1216, fax (617) 923-2757.
- 4 Debido a lo delicado de la labor de facilitación del diálogo, en especial en ambientes políticamente tensos, algunos entrevistados solicitaron mantener el anonimato para esta Guía.
- 5 Con base en los términos de referencia (TdR) de la Alianza Interpartidaria (Inter-Party Alliance, IPA) facilitados por el NDI en Nepal.
- 6 Ver <<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3195>>, con base en Bjuremal, Helena, resumen de "Power Analysis: Experiences and Challenges" (Análisis del poder: Experiencias y desafíos), 2006.
- 7 Para más información sobre el marco de análisis de la política, ver <<http://www.gsdr.org/go/topic-guides/political-economy-analysis/tools-for-political-economy-analysis#key>>.
- 8 Para más información sobre el Portal de evaluación de la gobernanza visite <<http://gaportal.org>>. Sobre las evaluaciones (locales) sobre el estado de la democracia visite <<http://www.idea.int/sod/index.cfm>>.
- 9 Para más información véase la Base de datos sobre el financiamiento de la política de IDEA Internacional, disponible en: <<http://www.idea.int/political-finance>> y publicaciones relacionadas, entre ellas IDEA Internacional, *Regulación del Financiamiento político alrededor del mundo: Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013).
- 10 Ver <<http://aceproject.org/ace-en/topics/es/es10>>.
- 11 Ver <[http://aceproject.org/ace-en/topics/pci/pcc/pcc04/pcc04c/?searchterm=political system](http://aceproject.org/ace-en/topics/pci/pcc/pcc04/pcc04c/?searchterm=political%20system)>.
- 12 Dundas, Carl, comentarios en: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/252855249/mobile_conversation_view>.
- 13 Comentarios a cargo de Lucien Toulou (experto de la Red ACE, Director, Oficina Nacional de la Asociación Europea de Estudios Internacionales [EISA] en Chad), 4 de abril de 2012, disponible en: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/252855249/mobile_conversation_view>.
- 14 Compartido en la Red de Conocimientos Electorales ACE, sobre el papel del diálogo interpartidario.
- 15 Para más información ver <<http://www.cmd-kenya.org/index.php/about-us>>.
- 16 Documento elaborado por Renée Speijcken, Escuela de Estudios de Postgrado en Gobernanza de la Universidad de Maastricht /UNU-Merit, Países Bajos, en el marco del programa de Democracia y Desarrollo de IDEA Internacional, en 2011. Fue seleccionado como contribución para estimular el debate e incrementar los conocimientos sobre la rendición democrática de cuentas sobre los servicios. Ver <<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=52018>>.
- 17 Las limitaciones a las actividades de una plataforma con distintos órganos pueden relacionarse con su propia configuración institucional, naturaleza y estructura de gobernanza. Ver Speijcken, "Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability" (Fortalecimiento de los papeles de los partidos políticos en la rendición pública de cuentas).
- 18 Con base en la estructura organizativa de la fBDM en 2012.
- 19 La descripción y el organigrama se basan en el MdE del IPOD, tal cual aparece descrito en Olukya, Godfrey, "Signing of Memorandum of Understanding", Uganda (Firma de Memorandum de Entendimiento, Uganda), NIMD, 2010.
- 20 Reformulación de una pregunta hecha por Carothers en *Confronting the Weakest Link*, p. 205.
- 21 En el manual para practicantes sobre el diálogo democrático se explican en más detalle una serie de estas fases. IDEA Internacional, *Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes*, Apéndice 2.
- 22 En el Apéndice 2 del Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes de IDEA Internacional se encuentra más información sobre los procesos y las herramientas de proceso para el diálogo y la deliberación.
- 23 Con base en "Responding to Conflict, 2000" (En respuesta a los conflictos, 2000), como parte de los materiales entregados durante el Curso sobre Diálogo y Mediación, Folke Bernadotte Academy, Suecia, mayo de 2012.
- 24 Aunque no es muy común, algunos países no reconocen dos sino tres géneros (p. ej., Nepal y Australia, los cuales reconocen oficialmente a las personas transgénero o de género indeterminado) en cuyo caso pueden tomarse otro tipo de medidas.
- 25 Ver <<http://www.acuerdonacional.pe/>>.

Colofón

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2013

© Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) 2013

La versión electrónica de esta publicación se encuentra disponible en virtud de una licencia de derechos de autor 3.0 de Creative Commons (Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence, o Licencia CC). El lector está en libertad de reproducir, distribuir y enviar esta publicación y de combinar sus contenidos y adaptarlos, siempre que sea con fines no comerciales, que se indiquen los créditos respectivos y que se distribuya mediante una licencia idéntica. Para más información sobre esta licencia CC, véase: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>.

Esta publicación es independiente de cualquier interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la editorial ni las de sus respectivos Directorios ni las de los miembros de sus Consejos de Administración.

ISBN/EAN: 978-91-87729-85-0

Autora

Brechtje Kemp

Fotografía

Jose Ortega, image Corbis

Colaboradores

Sam van der Staak
Bjarte Tørå
Augustine Magolowondo

Diseño

Stephan Csikós, La Haya,
Países Bajos

Impresión

Trydells Tryckeri,
Suecia

Edición

Ana Victoria Soto
Elisabeth Frias

Este texto es una traducción directa de Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide [Diálogo interpartidario: Guía para el facilitador], IDEA Internacional, NIMD, 2013. IDEA Internacional y NIMD no han verificado la coherencia del texto traducido. En caso de duda, la versión inglesa (ISBN 978-91-86565-78-7) prevalecerá sobre la traducción.

Para descargar la versión en PDF de esta u otra publicación, puede visitar: www.idea.int, www.nimd.org o www.oslocenter.no

IDEA Internacional

Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
T +46 8 698 37 00
F +46 8 20 24 22
info@idea.int
www.idea.int

NIMD

Passage 31
2511 AB La Haya
Países Bajos
T +31 (0)70 311 54 64
F +31 (0)70 311 54 65
info@nimd.org
www.nimd.org

El Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos

Øvre Slottsgate 1
NO-0157 Oslo
Noruega
T +47 23136670
F +47 23136677
post@oslocenter.no
www.oslocenter.no

Sobre los autores

Brechtje Kemp (LLM) tiene una maestría en Derecho y es profesional en desarrollo internacional y analista de políticas con experiencia en el área de cooperación política y reforma democrática. Desde hace más de diez años trabaja en sociedades propensas al conflicto y en países en vías de desarrollo. Antes de integrarse a IDEA Internacional como investigadora y autora principal de esta publicación, trabajó con el NIMD apoyando procesos de diálogo en África. Anteriormente, ocupó cargos de gerencia de programas en el PNUD en Sudán e Indonesia, donde enfocó su labor en el fortalecimiento del Estado de derecho y las instituciones democráticas en esos países. Inició su trayectoria profesional en el ministerio de Defensa de los Países Bajos.

Colaboradores

Sam van der Staak encabeza el equipo de partidos políticos de IDEA Internacional. Ha trabajado en este campo en países como Kenia, Mongolia, Burundi, Zimbabwe, Georgia y Afganistán. Además de su trabajo en el campo del diálogo, se dedica a investigar el desarrollo institucional de los partidos políticos y el impacto del dinero en la política. Ha brindado asesoría a legisladores en campos como el financiamiento político y las leyes de partidos políticos. Antes de trabajar en el campo de la asistencia a la democracia, trabajó en la Cámara de Representantes de los Países Bajos. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo, Sudáfrica.

Bjarte Tørå cuenta con más de 30 años de experiencia en el desarrollo de la democracia y el fortalecimiento de los partidos políticos en países como Estonia, Latvia, Lituania, Rusia y Bosnia-Herzegovina. Se integró al NDI en 2001 y dirigió los programas de ese instituto en Kenia durante ocho años. Asimismo, facilitó su experiencia a los programas de apoyo a la democracia del NDI en Somalia y Sudán del Sur. En enero de 2009, se integró al equipo de IDEA Internacional como jefe del Programa de Partidos Políticos, Participación y Representación. En la actualidad trabaja como asesor especial del Centro de Oslo para la Paz y los Derechos Humanos.

Augustine Magolowondo tiene un doctorado en ciencias políticas con experiencia en las áreas de asistencia para la democratización, cooperación al desarrollo, fortalecimiento de los partidos políticos, descentralización y gestión de conflictos. Su trabajo se ha centrado geográficamente en la región del África Subsahariana. Se desempeña como coordinador del Programa Regional del NIMD en África. Antes de su ingreso al NIMD, Augustine trabajó como experto nacional para la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) en Malawi en los programas de democracia, descentralización y promoción del diálogo. En 2006 recibió el Premio Justus-Liebig para Investigadores Jóvenes en Países en Desarrollo de la Universidad de Giessen (Alemania).

‘Facilitar el diálogo y procurar consensos era una de mis funciones esenciales como presidente del Parlamento Europeo y continúa siendo una parte importante de mi labor como miembro de ese órgano [...] Tengo la confianza de que el libro que tiene en sus manos en este momento será de igual forma una fuente útil de inspiración y orientación.

Con un diseño bien balanceado, en él se describen los mecanismos y etapas del diálogo interpartidario, se abordan asuntos prácticos, se presentan estrategias para establecer un diálogo inclusivo y, esto es muy importante, se acompañan las teorías con un estudio de herramientas prácticas y ejemplos de la vida real. Estoy seguro de que representa una contribución para un intercambio de visiones todavía más profundo y constructivo basado en la creencia primordial de que el diálogo, al igual que cualquier otro hecho democrático, sirve al objetivo último: el bien de todos y cada uno de los ciudadanos.’

Tomado del prólogo a cargo de:

Jerzy Buzek

Miembro del Parlamento Europeo
Expresidente del Parlamento Europeo
Ex primer ministro de Polonia

IDEA Internacional

Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
T +46 8 698 37 00
F +46 8 20 24 22
info@idea.int
www.idea.int

NIMD

Passage 31
2511 AB La Haya
Países Bajos
T +31 (0)70 311 54 64
F +31 (0)70 311 54 65
info@nimd.org
www.nimd.org

**El Centro de Oslo para la Paz
y los Derechos Humanos**

Øvre Slottsgate 1
NO-0157 Oslo
Noruega
T +47 23136670
F +47 23136677
post@oslocenter.no
www.oslocenter.no