

Diálogo político nacional e internacional: la necesidad de un concepto universal

LUIS LIRA CAMPOSANO

Doctor © en Estudios Americanos

Universidad de Santiago de Chile

Resumen: El estudio del diálogo político, tanto a nivel nacional como internacional, da cuenta de una bibliografía importante en materia de casos y desarrollo teórico, pero al momento de revisar su definición es observable encontrar una variedad de estas, dependientes del contexto en que se estén analizando. Un concepto universal de diálogo político presenta la oportunidad de estandarizar futuras investigaciones y de comparar ejemplos que se den en distintas regiones o instancias.

palabras clave: diálogo político, concepto,

La suspensión de la cumbre de jefes de estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (CELAC-UE) a realizarse en El Salvador en 2017 marca el punto de partida sobre la reflexión del presente artículo. Si bien la relación entre ambos bloques tiene una tradición de sesenta años, es en la década de 1990 cuando se producen avances sustantivos en el tema.

Es en este momento, específicamente en 1999, cuando se alcanza una madurez en la relación birregional con la primera cumbre de Jefes de Estado realizada en Río de Janeiro. Los gobiernos de América Latina y el Caribe ya se encontraban en gran parte con sus democracias consolidadas y reinsertas en el sistema internacional, y por su parte la Unión Europea post tratado de Maastricht se encontraba en un proceso de expansión, ad portas del ingreso de nuevos miembros y el desarrollo de una constitución europea que fue finalmente rechazada. Ante la consolidación y desarrollo de nuevas potencias, como Estados Unidos y China, la Unión Europea necesitaba estrechar lazos con sus socios del hemisferio sur para mantener su influencia.

Las cumbres presidenciales experimentaron un desarrollo importante en la primera década del siglo XXI, realizándose en promedio de manera trianual. La Unión Europea, en su condición de institución organizada, creó en 2010 el Servicio europeo de acción exterior, y los países de América Latina y el Caribe implementaron nuevos mecanismos de consulta, reemplazando el Grupo de Río por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La relación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea fue orientada a través de los tres pilares que utiliza esta última para incorporar a nuevos miembros o comunicarse con terceros países: Cooperación, desarrollo y diálogo político. A través de este último pilar, ambas regiones podían conversar sobre temas de interés mutuo, como derechos humanos, narcotráfico, crisis económicas, rol de la sociedad civil y desarrollo, entre otros temas.

Las dos últimas cumbres CELAC-UE se realizaron en Santiago de Chile en 2013 y en Bruselas tres años después. Sin embargo, el encuentro a realizarse en El Salvador el año 2017 fue suspendido por diferencias entre países por la crisis política y económica de Venezuela. Desde entonces, el diálogo se ha realizado a nivel ministerial y en iniciativas como el Grupo de contacto, integrado por países europeos y americanos que buscan una salida democrática al conflicto.

La cancelación de la cumbre nos lleva a la siguiente reflexión: ¿Por qué dos regiones, que no se encuentran en conflicto (como el caso de una guerra), no pueden mantener una relación al más alto nivel? Y en segunda instancia, esta pregunta nos lleva a la reflexión en torno al diálogo político.

Para profundizar en su estudio, debemos revisar primero su conceptualización. Es en este proceso que nos damos cuenta que diálogo político es una idea líquida, que ha sido definida en marco del uso que corresponda. Puede ser utilizado en un contexto democrático, como en el caso de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, pero también se puede usar en contextos de guerra para acercar posiciones que parecen irreconciliables.

Un concepto general de diálogo político podría ser el punto de partida adecuado para un estudio más profundo de éste. Mediante una revisión exploratoria de aspectos teóricos, distintos casos y definiciones funcionales que se hayan realizado, se identificarán las principales características para ofrecer un concepto general que permita avanzar en su estudio.

Elementos teóricos del diálogo político

De acuerdo a Stephen L. Esquith (1996, p. 9), el diálogo político se puede categorizar en términos del objetivo en discusión (la cosa política), y la forma distintiva (políticamente) en que el diálogo es conducido. El desafío sobre el primer término es especificar qué es lo que cuenta como “cosa política”.

Hannah Arendt intentó identificar dichas cosas políticas en términos bastante generales como la “esfera pública” o el “bien común” (Esquith 1996, p. 9). Esta idea de que el diálogo político se diferenciaría de otras formas de diálogo por tratarse de temas generales, excluyendo otros tópicos, presenta el riesgo de llevar al diálogo político a una concepción narcisista y de convertirse en un diálogo sobre diálogo político.

Frente a esto, Esquith señala que alternativamente las cosas políticas se pueden identificar como un conjunto de problemas que pueden y deben ser zanjados usando el poder político. Esto significa que algunos problemas económicos, sociales, de salud y morales algunas veces son políticos y otras no (1996, p. 9). El diálogo político serían los debates y discusiones que determinan si el poder coercitivo del Estado se necesita para solucionar los problemas. La debilidad de un concepto así es que ignora los límites del dominio político y quienes o qué deberían ser los objetos de una fuerza política legítima.

Por lo tanto, en vez de definir al diálogo político en términos de su objeto muchos teóricos contemporáneos se han enfocado en distinguir dicho proceso respecto a las reglas para su procedimiento. Las preguntas surgidas al respecto son las siguientes: ¿Hay reglas específicas que regulen el diálogo político a nivel civil o democrático? ¿Qué rol juegan los partidos políticos? ¿Qué información necesitan para conducir una discusión política racional? ¿Qué consideraciones

deberían ser excluidas? ¿Qué obstáculos históricos y culturales se encuentran en el camino? (Esquith, p.10).

Esta visión del diálogo político en base a las reglas, llamada visión liberal, da también importancia a las habilidades que tienen sus participantes. De estas, se destacan la tolerancia y el autocontrol. Esquith agrega (1996, p.10), que estos actores deben tener un tipo particular de peso político que les ayude a hablar y escuchar dentro del ejercicio del poder en política.

Es precisamente para este autor que un punto que es escaso en la visión liberal de la virtud política es la conciencia del rol que juega el poder en los diálogos políticos democráticos (Esquith 1996, p. 10). Es aquí donde entra a jugar el peso político. Dicha habilidad se puede dar en un contexto de diálogo democrático y diálogo constitucional.

En el diálogo constitucional, el objetivo es delimitar ciertos objetivos esenciales de la agenda política, como la participación. Una vez que se logra este objetivo, los ciudadanos tienen la confianza suficiente para elegir representantes que dirijan asuntos relacionados a justicia cívica. Este tipo de diálogo se conduce a través de delegados, que piensan el rol de un marco constitucional que garantice a los ciudadanos su igualdad ante la ley y seguridad. El consenso no siempre se alcanza en estas situaciones, se deben dar compromisos y votaciones (Esquith 1996, p. 12). Este tipo de diálogo depende también de un cierto tipo de compostura moral, que es la capacidad de restringirse de hacer juicios morales que impidan el consenso y la habilidad de respetar otras visiones.

Por otra parte, los diálogos políticos democráticos (Esquith 1996, p. 13), no luchan por el consenso entre delegados imparciales. Su meta primaria es expandir el círculo de ciudadanos capaces de compartir una vida política común. Para hacer eso, los diálogos democráticos enseñan a la gente a ejercer el poder ellos mismos con sus cualidades y participación.

Autores como Damico (1996, p. 43), han profundizado en la tolerancia como elemento importante del diálogo político. Su práctica ha sido un método para tomar decisiones colectivas de forma más razonable. Concebida como una norma de conversación racional de un debate justo, la tolerancia imagina a los ciudadanos con el deseo y capacidad de reflexionar bajo sus propias creencias, estando a la vez atentos a las opiniones de los demás. Esta capacidad, que aparece siempre en la toma de decisiones (Damico 1996, p. 43) tiende a desarrollarse en donde haya arreglos democráticos que inviten a múltiples grupos e instituciones a pulir las artes de la persuasión y comunicación. La tolerancia puede de esta forma fortalecerse en el debate público.

Damico señala también que la tolerancia no entrega instrucciones sobre lo que haya que decir ante los desacuerdos, pero, siguiendo la línea de John Locke, la tolerancia simplemente significa colocar entre paréntesis algunos asuntos para fijar la atención en asuntos más pertinentes de discusión pública (Damico 1996, p. 43). Una sociedad tolerante, incluye un pluralismo intelectual.

Parte fundamental del estudio del diálogo político son sus practicantes. De acuerdo a Pruitt y Thomas (2006), estos son gente activa o potencialmente comprometida en organizar, facilitar o promover el diálogo en instituciones y sociedades. Podemos distinguir las siguientes categorías:

Tomadores de decisiones (Decision makers): los tomadores de decisiones son la gente que tiene la responsabilidad formal de conducir los retos que confronta la sociedad en varios niveles, como

local, nacional, regional e internacional. Estos son practicantes del diálogo en cuanto lo utilizan como medio para alcanzar sus objetivos (Pruitt y Thomas 2006, p. 21).

Promotores del diálogo (Dialogue promoters): este tipo de personas utiliza el diálogo como una manera de posicionar algunos temas, no desde posiciones de responsabilidad formal, sino que como partes interesadas en sus resultados (Pruitt y Thomas 2006, p. 22). En un contexto nacional, pueden tratarse de organizaciones intergubernamentales en representación de la comunidad internacional, y también pueden venir de sectores no gubernamentales, como el mundo de los negocios o la sociedad civil. En este último, la gente puede estar involucrada en un amplio rango de organizaciones nacionales e internacionales sin fines de lucro que debatan desafíos desde una perspectiva social, opuesta a una esfera política o económica.

Expertos en el proceso (Process experts): son personas que entregan la experiencia técnica desde una variedad de disciplinas para apoyar iniciativas de diálogo, y que en muchos casos han dedicado su profesión a desarrollar el tema (Pruitt y Thomas 2006, p. 22).

Si bien el Diálogo Político, objeto central de la presente investigación, ha tenido un importante desarrollo en ámbitos específicos y globales, como la relación de la Unión Europea con sus socios o en otras partes del mundo, se identifican diferencias al momento de definirlo como concepto. Sus funciones varían mucho si se desarrollan en ámbitos de guerra o de paz. Por lo tanto, según la circunstancia en que se aplique, existen definiciones operacionales que calzan con la institución que la lleve a cabo, pero no una idea general.

El diálogo político en la práctica internacional: la Unión Europea

Aunque es una característica fundamental en la relación con sus socios, el diálogo político no aparece definido en documentos importantes de la Unión Europea, como el Tratado de Lisboa. Aparecen presentes el contexto y la finalidad con la que se lleva a cabo, como señala el artículo 1 bis: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (Unión Europea, 2007).

Respecto a la relación con sus socios exteriores, el artículo 13 bis n° 2 señala que “El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales” (Unión Europea, 2007).

La comunicación conjunta del Parlamento y el Consejo Europeo “European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future” (2019), en marco de la relación distante actual a la que hace mención el presente proyecto, menciona que el diálogo político “con los diferentes países de América Latina y el Caribe deben continuar guiando las relaciones entre ambas regiones” (Unión Europea, 2019). De acuerdo al documento, este diálogo “debe ayudar a identificar prioridades compartidas, intereses y nuevas oportunidades de cooperación”. También

destaca los Acuerdos de Asociación firmados o en curso entregan un marco institucional para mejorar la cooperación en asuntos bilaterales o regionales”, citando el ejemplo del Acuerdo de diálogo político y cooperación con Cuba en 2016.

Respecto a la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, las instancias de cooperación en el ámbito político tienen una tradición de 60 años, que ha escalado de nivel. Uno de los antecedentes más antiguos, de acuerdo a Weisstraub (2006, p. 16) es el diálogo interparlamentario, que data de 1974. Se realiza entre los miembros del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Parlamento Europeo. Si bien en un principio ambas instituciones tenían características similares, fueron creciendo asimétricamente. Mientras que el primero mantiene un carácter consultivo, su contraparte europea se convirtió en un organismo de elección directa en 1979, con atribuciones vitales como la programación del presupuesto europeo, entre otras funciones. Pese a estas diferencias, el diálogo interparlamentario favorece conversaciones en torno a la defensa de la democracia y los derechos humanos, pero también temas económicos, como la deuda externa, las crisis vigentes y políticas de ajuste estructural (Weisstraub 2006, pp. 17-18).

Entre ambas regiones se han realizado encuentros a nivel de la sociedad civil (Weisstraub 2006, p. 18) que se llevan a cabo al alero de cumbres de jefes de Estado. Esto incluye a representantes empresariales, sindicales, agrícolas, de defensa de los derechos humanos, entre otros. Sus declaraciones llaman habitualmente a los gobernantes que se encuentran reunidos a tomar posiciones en aspectos nacionales e internacionales, lo que convierte al diálogo de la sociedad civil en la instancia más crítica de la relación ALC-UE.

Si separamos a América Latina en bloques, dos instancias importantes de diálogo se han dado con la Unión Europea: el primero es el diálogo de San José con los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Su objetivo inicial fue apoyar la resolución de conflictos y la democratización de los Estados de Centroamérica, para luego avanzar en asuntos de integración regional, seguridad, medioambiente, relaciones birregionales y concertación política (Weisstraub 2006, pp. 19-20). La segunda instancia se dio con el Mercado Común del Sur (Mercosur) unión aduanera creada en 1991 y con personalidad jurídica desde 1994. La Unión Europea apoyó su implementación y actualmente se encuentra en curso la ratificación del acuerdo de asociación UE-Mercosur. Otros tipos de diálogo que se han efectuado son con la Comunidad Andina de Naciones y en marco de las cumbres iberoamericanas.

Actualmente el más alto nivel de diálogo se da a través de las cumbres de jefes de Estado de América Latina y el Caribe, bajo el rótulo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea. La última reunión se realizó en Bruselas en 2015. Otro punto a destacar son los acuerdos de asociación que se han firmado tanto con países como con bloques o regiones. El acuerdo de asociación es el punto inicial por el que los países europeos inician su proceso de membresía en la Unión, y busca homologar los aspectos políticos, económicos y de cooperación.

De esta forma, la figura del acuerdo de asociación traspasa a nivel internacional el trabajo, por ejemplo, de un tratado de libre comercio (TLC) y permite tratar aspectos más variados. Chile y

México tienen este acuerdo con Bruselas, y a nivel regional Centroamérica y el Mercosur, que se encuentra en etapa de ratificación.

En esta línea, y considerando los Acuerdos de Asociación como motor importante de la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe-ya que comprenden los pilares político, económico y de cooperación que marcan el rasgo “diferenciador” de la Unión Europea con sus socios-, documentos como el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile (2002), tampoco entregan una definición concreta de diálogo político. En el artículo 2.4 letra a) el documento llama a la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo a través de reuniones de distintos niveles” (2002). Su objetivo principal, como señala el artículo 12, es la promoción, la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos tales como el respeto a los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios de Estado de Derecho como fundamentos de una sociedad democrática” (2002). En artículo 12 número 3 complementa dicho objetivo, señalando que “las Partes debatirán e intercambiarán información sobre iniciativas conjuntas relacionadas con cualquier cuestión de interés mutuo y con cualquier otra cuestión internacional con vistas a alcanzar objetivos comunes, en particular, la seguridad, la estabilidad, la democracia y el desarrollo regional” (2002).

El mecanismo en que se dará el Diálogo Político está detallado en el Artículo 13: reuniones periódicas entre Jefes de Estado y de Gobierno, reuniones periódicas entre Ministros de Asuntos Exteriores, reuniones entre otros ministros para discutir asuntos de interés común en los casos en que las partes consideren que tales reuniones servirán para estrechar las relaciones (2002).

Considerando el concepto, mecanismo y las temáticas a tratar, Michel Levi (2006) resume el diálogo político como **“un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación”**. Levi complementa esta idea distinguiendo que el diálogo político es un elemento diferenciador en las relaciones que mantiene La Unión Europea a nivel birregional, en el marco de su política exterior (Levi, 2006).

Lana Weisstraub define diálogo político como **“aquellos acuerdos formales o tácitos por los que se establecen encuentros, más o menos regulares, que tienen como finalidad escuchar los vínculos entre dos o más países más allá de lo que establecen los límites de la diplomacia tradicional”** (Weisstraub 2006, p. 24).

Otras instancias de diálogo político internacional: el diálogo democrático

En un aspecto global, el International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding, foro internacional fundado en la ciudad de Accra en 2008 e integrado por estados que necesitan diálogo al alero de países más fuertes, tiene una aproximación al diálogo político en un contexto de reconstrucción tras un conflicto violento. De acuerdo a esto, **se refiere a un rango amplio de actividades, desde negociaciones al más alto nivel hasta la mediación e intentos comunitarios de reconciliación (2008)**. Estos procesos pueden correr en paralelo, pero se enfatiza que deben

ser por naturaleza políticos y apuntando a enfrentar amenazas que puedan provocar un conflicto o una recaída de éste (International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding, 2020).

De acuerdo a esta perspectiva, el diálogo político toma forma de distintas maneras; es iniciado y conducido por una variedad de actores y se da en diversos sectores de la sociedad. La International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding identifica cuatro tipos de este:

-Reuniones de alto nivel o cumbres, involucrando al liderazgo más importante de los sectores de la población. Estos diálogos son a menudo iniciados o mediados por la comunidad internacional.

-Intervenciones de organizaciones de la sociedad civil que exploran una oportunidad discreta y de opciones de bajo riesgo, pero que ayudan a la construcción de confianza y aptitudes en el proceso de diálogo.

-Diálogo político que toma forma como un aspecto indispensable de planificar procesos de paz, construcción del Estado y desarrollo. Se comprende que dicha acción debe estar impulsada por el Diálogo Político.

-Diálogo multinivel, que toma forma en diversos niveles de la sociedad como esfuerzo de comprometer a los ciudadanos en la construcción de consenso nacional en momentos críticos.

Estos cuatro tipos de Diálogo Político son complementarios, y cada uno tiene distintas ventajas y desventajas. Sus autores recomiendan seguir diferentes tipos de diálogo en paralelo, con la condición que persigan los mismos objetivos y que no sean contradictorios (International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding, 2008).

En el ámbito internacional, los autores reconocen que los conflictos sociopolíticos no se resuelven con un solo encuentro entre las partes, sino que con procesos de diálogo multifacéticos y en multinivel. Construir la cohesión social suficiente e instituciones democráticas sólidas en sociedades que han pasado por importantes conflictos es un proceso que puede tardar incluso muchas décadas. De esta forma, el Diálogo Político, para esta institución, debe ser apoyado por todos los niveles de la sociedad por un período importante de tiempo. La comunidad internacional ha tenido un rol importante en iniciar, facilitar y apoyar el Diálogo Político en sociedades afectadas por conflictos. Hasta ahora, su rol no es solo en controversias y dilemas. Un diálogo importante entre las potencias también debe iniciarse para encontrar las mejores soluciones, como la creación de instituciones y procedimientos que se adapten al contexto específico.

Una aproximación similar han hecho Pruitt y Thomas (2007) con el concepto de Diálogo Democrático. Su enfoque, está basado -de acuerdo a ambos autores-, en casos de América Latina, para enfatizar la relevancia del diálogo en el fortalecimiento de instituciones y la forma democrática en que éstas trabajan. Un entendimiento amplio afirma que el Diálogo Democrático consiste en **procesos inclusivos que son abiertos, sostenidos y lo suficientemente flexibles para adaptarse a contextos de cambio. Se puede usar para llegar a consensos o a evitar conflictos, eso sí, como complemento y no como reemplazo de las instituciones democráticas como parlamentos, partidos políticos y gobiernos** (Pruitt y Thomas, 2007).

En este mismo texto, se ofrece también el concepto de Hal Saunders, del International Institute for Sustained Dialogue and the Kettering Foundation: **“Diálogo es un proceso de interacción**

genuina en donde los seres humanos se escuchan mutuamente de la forma suficiente para ser cambiados en lo que aprenden. Cada parte hace un esfuerzo serio en traer las preocupaciones del otro en su propio terreno, incluso cuando persista el desacuerdo. Los participantes no ceden en su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente las afirmaciones en que se va a relacionar respecto al otro (Pruitt y Thomas, 2007).

De todas formas, los autores reconocen que los términos “diálogo” y “diálogo democrático” no pueden utilizarse para todos los casos. Señalan que en un contexto global cada vez más personas utilizan la palabra “diálogo” para definir cualquier tipo de proceso que involucre a gente hablando mutuamente, por lo que se reconoce la necesidad de una definición que tenga las características del proceso indicado.

Los ejemplos anteriormente señalados-Documentación de la Unión Europea y Acuerdo de Asociación con Chile, International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding y Diálogo Democrático, son una síntesis de la operacionalidad que se entrega a la idea de diálogo político, y es materia prima para la definición que el presente proyecto quiere ofrecer.

Como punto de partida de la investigación, se utilizará la definición de Diálogo Político de Michel Levi (2006), que consiste en **“un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación”**. Este concepto “negativo” de diálogo político-señalando todo lo que no es comercial o de cooperación-, motivará la búsqueda de un concepto “positivo”, que defina lo que Diálogo Político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea es.

En resumen, la búsqueda de una definición de diálogo político muestra que tiene muchas interpretaciones, dependiendo del caso que se aplique.

Diálogo político en la práctica

El caso de Zimbabwe

De acuerdo a Pruitt y Thomas (2007, p. 7), en el año 2004, en un contexto que buscaba reducir la participación de la juventud en la delincuencia, ocho grupos se reunieron en la ciudad de Harare para iniciar un proceso de diálogo. Cada grupo provenía de los distritos con mayor índice de violencia de la ciudad. Sus miembros estaban equilibrados entre hombres y mujeres e incluyeron grupos clave de la juventud, como organizaciones políticas, religiosas, recreativas y estudiantiles. Los participantes del diálogo eran líderes reconocidos de dichos grupos, y juntos representaban variadas visiones políticas. Este proceso estuvo apoyado por instituciones como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proceso de diálogo (Pruitt y Thomas 2007, p. 8) comenzó con sesiones de orientación temática, en donde podían elegir distintas áreas de discusión, como desempleo, VIH, el rol de la

juventud en la construcción de la nación y tolerancia política. También se acordaron las reglas que se utilizarían para asegurar un desarrollo neutral en que se llevarían a cabo las conversaciones. Las secciones se llevaron a cabo en un lugar fuera de la ciudad y fueron acompañadas con actividades recreativas para potenciar el trabajo en equipo. Una vez iniciados los diálogos, cada grupo siguió con encuentros mensuales en un lugar a definir. Estos tenían dos moderadores, uno seleccionado entre los mismos jóvenes y otro elegido por una organización local, quienes recibieron capacitación para conducir el diálogo.

Entre los temas propuestos a debatir (Pruitt y Thomas 2007, p. 8), el desempleo y el Sida fueron los más demandados. Cada grupo eligió uno o los dos temas para conversar. En las primeras sesiones, los participantes abordaron los asuntos de manera superficial, cuidándose de no exponer sus visiones políticas, y de no enfrentar el problema directamente, como ocurrió en las conversaciones sobre el Sida. Pero mientras los diálogos se fueron abriendo, los participantes comenzaron a hablar abiertamente y a cultivar relaciones entre esas diferencias. Por ejemplo, en un grupo se habló del miedo general a realizarse el test del Sida, por lo que todos los presentes acordaron hacerse la prueba para la reunión del mes siguiente. Otro grupo canalizó su impaciencia por la falta de oportunidades de empleo, por lo que organizaron un proyecto para estudiar el impacto de la cesantía en distintos sectores de la comunidad. Y en otro grupo, participantes de distinto espectro político comenzaron a reunirse fuera del “espacio seguro” que ofrecía el diálogo.

Estos diálogos se realizaron en un momento de confrontación política en el país, ad portas de las elecciones parlamentarias de 2005 (Pruitt y Thomas 2007, p. 8). Los diálogos continuaron hasta mediados de ese año, cuando una fuerte represión policial al sector empresarial informal y de la construcción dejara a miles de personas sin casa. Pese a esos tiempos difíciles, los distintos grupos se apoyaron mutuamente y mantuvieron el proceso andando. En el caso de los grupos que se disolvieron por la situación difícil, otros que estaban más sólidos integraron a sus participantes.

Mientras el proceso duró, los jóvenes pudieron comprender los problemas de comunicación que existen entre pares, y a la vez cómo el entendimiento a través del diálogo les daba a ellos un mayor control sobre sus propias decisiones (Pruitt y Thomas 2007, p. 8). También comprendieron que si estaban en desacuerdo, incluso en los temas más complejos, no implicaba convertirse en enemigos o reaccionar violentamente. De acuerdo a los evaluadores del diálogo, “ellos tuvieron que tomar un rol más fuerte, articulado y más responsable en los equipos que tenían a cargo, entregando una voz importante para la tolerancia, aproximaciones de mayor consenso, y mayor igualdad de género”. También incorporaron las habilidades para resolver conflictos en sus actividades diarias. Posteriormente, los grupos desarrollaron proyectos en los temas que discutieron, por lo que siguieron trabajando una vez que terminó el proceso de diálogo.

El caso de Alemania

Si bien la reunificación alemana en 1990 fue un proceso cúlmine de la Guerra Fría y que incluyó negociaciones con representantes de la República Federal de Alemania, la República

Democrática de Alemania, Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia y Reino Unido, por aquellos años se retomó una discusión presente durante dos siglos: la “cuestión alemana” (Scaff y Scaff 1996, p. 217). Esta interrogante ha tenido diferentes formas dentro y fuera del país. ¿Existe una única nación alemana? Si existe como tal, bajo qué criterios se compone? En esta discusión se incluyen los criterios de idioma, religión, cultura, historia, geografía y raza. En el ámbito más abstracto, ¿es Alemania una entidad orgánica, o es una invención del intelecto?

Siempre que esta pregunta ha aparecido, ha generado controversia que ha llegado incluso a las raíces del país. Tradicionalmente, los intelectuales del país han jugado un rol central en enmarcar estos asuntos para la discusión pública. En los años posteriores a la reunificación alemana, el asunto de la nacionalidad alemana fue altamente discutido en los medios de comunicación. Esto muestra el rol que dichos autores presentan en el diálogo político alemán, como generadores de insumo de información que baja a nivel de la ciudadanía.

Durante el período de la Guerra Fría (Scaff y Scaff 1996, p. 219), la “cuestión alemana” estuvo centrada completamente en el aspecto político, como lo fue la relación entre las dos Alemanias en un contexto de polarización mundial dominada por las superpotencias y la amenaza nuclear. La situación internacional condicionó la vida política e intelectual en ambas naciones, incluyendo la formulación del “debate de los historiadores” de 1986. Este asunto se dio con más fuerza en la parte occidental, en donde los problemas del pasado se pusieron en contraposición a la influencia soviética de sus vecinos del este. Pero luego de la reunificación en 1990, la discusión se concentró en terreno propio. Un motivo de discusión derivó en cómo definir a los eventos del 3 de octubre de 1990: ¿debía ser unificación (Vereinigung), reunificación (Wiedervereinigung) o simplemente unión (Einigung)? La elección del nombre llevó a un completo juicio sobre el pasado alemán.

En los años siguientes (Scaff y Scaff 1996, p. 219), los efectos de la Guerra Fría derivaron en problemas socioculturales derivados de la historia dividida entre este y oeste. Y aunque se trató de buscar una unidad cultural en el país, como señalaba Jürgen Habermas, “el pasado se había duplicado”. Aunque todo debía explicarse a través de experiencias compartidas, el riesgo de asimetrías culturales estaba presente.

Fue aquí donde autores como el mismo Habermas y Dolph Stenberger, potenciaron las condiciones por las que se podría apelar a la unidad de Alemania: a través de un compromiso público con el “patriotismo constitucional” (Scaff y Scaff 1996, p. 220). El desbalance en las condiciones sociales del este y el oeste, obligaba la participación de intelectuales y de su liderazgo, en especial para la conducción de las preguntas nacionales de ese momento. Esto se debía a que las condiciones para llevar a cabo un diálogo civil tenían que reconstruirse, especialmente en la zona del este.

Para dicha reconstrucción, se vio como pieza fundamental el trabajo de dichos intelectuales. Estos eran vistos como los capaces de generar entendimiento, imparcialidad y justicia (Scaff y Scaff 1996, p. 220). Esto tiene su base en que Alemania, pese a tener centros descentralizados de influencia nacional, tenía una tradición importante de elevar a los intelectuales como protectores de la cultura y pensamiento, capaces de educar al público y conducir asuntos de importancia.

En el caso alemán (Scaff y Scaff 1996, p. 223), el diálogo intelectual se hizo importante por dos motivos: se encargaría de guiar la pregunta de la “cuestión alemana” en la década de 1990 y jugaría un rol importante determinando el curso de la educación política. Hoy, con Alemania convertida en una potencia dentro de la Unión Europea y el mundo, vale la pena hacer evaluaciones a dicho proceso.

Hacia un concepto general de diálogo político

La revisión previa nos ha entregado definiciones de diálogo político y también elementos teóricos que debemos prestar atención. Si bien los márgenes de lo que determinamos como “político” puede ser difuso en algunas definiciones que se resumen en el recuadro, un medio de orientación es la base teórica que nos entrega la primera parte del texto: la cosa política, el uso de poder político, las reglas de procedimiento, la tolerancia, el equilibrio político y los tipos de participantes.

Los ejemplos de Zimbabue y Alemania también entregan luces para avanzar en un concepto común de diálogo político.

Autor	Definición de diálogo político
Michel Levi (2006)	Un mecanismo que ha implementado la Unión Europea en los acuerdos suscritos con América Latina a nivel regional, subregional y bilateral, para profundizar el nivel de sus relaciones en el marco de la política exterior y tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación.
Lana Weisstraub (2006)	Aquellos acuerdos formales o tácitos por los que se establecen encuentros, más o menos regulares, que tienen como finalidad escuchar los vínculos entre dos o más países más allá de lo que establecen los límites de la diplomacia tradicional.
International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding (2008)	Un rango amplio de actividades, desde negociaciones al más alto nivel hasta la mediación e intentos comunitarios de reconciliación.
Pruitt y Thomas (2007) Diálogo democrático	Procesos inclusivos que son abiertos, sostenidos y lo suficientemente flexibles para adaptarse a contextos de cambio. Se puede usar para llegar a consensos o a evitar conflictos, eso sí, como complemento y no como reemplazo de las instituciones democráticas como parlamentos, partidos políticos y gobiernos.

Hal Saunders (2007)	Diálogo es un proceso de interacción genuina en donde los seres humanos se escuchan mutuamente de la forma suficiente para ser cambiados en lo que aprenden. Cada parte hace un esfuerzo serio en traer las preocupaciones del otro en su propio terreno, incluso cuando persista el desacuerdo. Los participantes no ceden en su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente las afirmaciones en que se va a relacionar respecto al otro.
---------------------	--

En dicha revisión, podemos hacer una bajada a las siguientes características que se pueden encontrar:

La idea de procesos: Existe consenso que el diálogo político es un proceso en el que dos o varias contrapartes pueden ser sus participantes. Aparece también la idea de mecanismo, que en base a reglas parece ser la palabra que le da mayor sentido. El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define procesos como “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” y también en otra acepción, de corte más legal, como “conjunto de actos y trámites seguidos ante un juez o tribunal, tendientes a dilucidar la justificación en derecho de una determinada pretensión entre partes y que concluye por resolución motivada” (RAE 2022).

En tanto, mecanismo puede aplicarse como sinónimo de proceso y también como sucesión de fases (RAE 2022). Por lo tanto, proceso es la palabra más precisa y general para definir al diálogo político, ya que consta de varias fases en donde se desarrollan el rol de los participantes, las decisiones tomadas y los compromisos a evaluar.

Decisiones por consenso o mayorías: las reglas del juego del diálogo político tienen como resultados que las decisiones pueden tomarse por consenso o por mayorías. Esto depende del marco legal establecido acerca del número de participantes, y se busca tener un mayor número de estos o una cantidad selecta u elegida por determinadas fórmulas. Es importante destacar que el diálogo político a nivel nacional puede realizarse bajo un marco legal, pero a nivel internacional lo que cuenta es el compromiso de las partes, sean representantes de un Estado o de una organización internacional.

El contexto en el que se desarrolla el diálogo: una visión en “blanco y negro”, de guerra o paz, en que se desarrolla el diálogo político deja de lado muchos aspectos a determinar sobre el contexto. Corresponde pensar también en una “zona gris”, que tenga presente a nivel nacional o internacional elecciones políticas, crisis económicas, guerras en terceros países que afecten directa o indirectamente a las partes dialogantes. Ejemplo de esto es el caso del diálogo político en Alemania en marco de la posguerra fría y la caída del muro de Berlín, con dos naciones que llevaban años de camino separado y que volvían a encontrarse; o el diálogo llevado a cabo en Zimbabue y los efectos que vivió a raíz de la represión policial.

Los intereses de los participantes: Si bien algunos objetivos del diálogo político parecen estar identificados, como la definición de Michel Levi, que sería tratar aspectos que no serían considerados en acuerdos específicos de carácter comercial o en los relativos a la cooperación, en la práctica las decisiones o consensos pueden estar marcados por la agenda que tengan los

participantes. Esto se relaciona con el punto anterior del contexto, y un ejemplo de esto es como las decisiones de las cumbres de jefes de Estado entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea de los primeros años del siglo XXI estuvieron marcadas por la “guerra contra el terrorismo” impulsada por Estados Unidos y temáticas propuestas por los latinoamericanos quedaron relegadas a un segundo lugar. También deben considerarse el peso político y las habilidades de los dialogantes.

Por lo tanto, juntando las características previamente señaladas, podemos definir diálogo político como aquellos procesos cuya toma de decisiones se dan por consenso o mayoría, determinados por el contexto, los intereses de los participantes y el marco legal al cual está sujeto. Esta definición pretende englobar distintas concepciones, tanto a nivel nacional como internacional, para profundizar en su estudio o efectuar comparaciones.

Conclusión

El diálogo político, a nivel nacional pero también internacional, ha sido definido muchas veces dependiendo del caso que se esté estudiando. Esto hace que caiga en una conceptualidad “líquida”, que va variando en la situación que se revise. Este fenómeno es frecuente en otros conceptos a nivel internacional y que habitualmente son debatidos en Naciones Unidas, como es el caso de la definición de terrorismo, con distintas asepciones desde el aspecto que se está revisando.

Pese a que existe una investigación variada sobre el tema, no existe un concepto base para hablar de diálogo político. A través de su desarrollo teórico, las definiciones ofrecidas por distintos autores, distintas instancias de utilización y casos en que se ha aplicado, es posible avanzar en un concepto general para avanzar en comparaciones nacionales como internacionales.

De esta forma, con una observación exploratoria de dicho contenido, podemos describir el diálogo político como los procesos cuya toma de decisiones se dan por consenso o mayoría, determinados por el contexto, los intereses de los participantes y el marco legal al cual está sujeto. El concepto que se ofrece pretende ser un punto de partida para el desarrollo de nuevas investigaciones y comparaciones de casos.

Bibliografía:

- DAMICO, A. (1996) Reason's reach: Liberal tolerance and Political discourse. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol 46, pp. 25-44.
- ESQUITH, S. (1996). Political Dialogue and Political Virtue. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol 46, pp. 9-22.
- LEVI, M. (2006). El diálogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. *Oasis*, N° 12.
- PRUITT, B.; THOMAS, P. (2007). *Democratic Dialogue-A Handbook for Practitioners*. Washington, OEA.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2022). Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [30 de septiembre de 2022].
- UNIÓN EUROPEA (2009). Tratado de Lisboa. Estrasburgo, Parlamento Europeo.
- UNIÓN EUROPEA (2019). European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future. Estrasburgo, Parlamento Europeo.
- VON ROHR SCAFF, S.; SCAFF, L. A. (1996). Political Dialogue in the new Germany: the burdens of culture and an asymmetrical past. *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities*. Vol, 46, pp. 217-237.
- WEISSTRAUB, L. (2006). Principios del diálogo político. Cooperación para el desarrollo América Latina-Unión Europea. Cartagena de Indias, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.