

## Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia

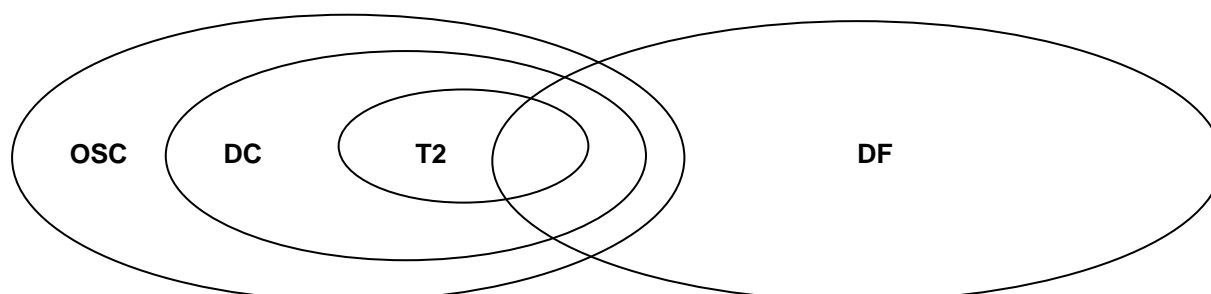
*Tot està per fer i tot és possible*  
Miquel Martí i Pol

*Nosotros los pacifistas somos los realistas*  
Vicent Martínez Guzmán

La diplomacia ciudadana es un concepto peculiar. Al ser de acuñamiento relativamente reciente (unas dos décadas), le pasa como al término desarrollo sostenible o sustentable: todo el mundo lo menciona y nadie sabe muy bien a qué se refiere. No hay, por lo tanto, una definición única y universalmente aceptada, a pesar de los intentos de varios autores por concretar o especificar su contenido. En 1982 Joseph Montville definió la diplomacia de segunda vía (*track-two diplomacy*) como:

Un proceso diseñado para asistir a líderes oficiales en la exploración de posibles soluciones, fuera del ojo público y sin los requerimientos para negociar formalmente o buscar situaciones de ventaja<sup>1</sup>.

Posteriormente, Louis Diamond y John McDonald propusieron el término de diplomacia de vía múltiple (*multy-track diplomacy*) para incluir las contribuciones de movimientos sociales y otros actores no gubernamentales. Ambas definiciones hacen referencia al papel de “diplomacia alternativa” que pueden jugar organizaciones de la sociedad civil (OSC) con relación a la diplomacia formal. El gráfico 1 muestra el las esferas de actuación de las diferentes formas de diplomacia, así como la intersección entre las mismas.



OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil  
DC: Diplomacia Ciudadana  
T2: Diplomacia de segunda vía.  
DF: Diplomacia formal

**Gráfico 1:** Esferas de actuación y complementariedad entre las diferentes formas de diplomacia.

El presente artículo hará un breve recorrido por los retos, los instrumentos y las estrategias de la diplomacia ciudadana. Para ello se sirve de la experiencia empírica acumulada en un contexto de conflicto armado y construcción de paz, como lo es Colombia. El artículo no pretende, pues, un análisis sistemático sobre los límites y alcances de las labores de diplomacia ciudadana de las OSC colombianas. El objetivo, más bien, es reflexionar sobre las potencialidades de la diplomacia ciudadana en general, a partir del análisis de los esfuerzos que realizan las OSC en Colombia.

<sup>1</sup>López, M. (dir.) *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, p. 313, Editorial Universidad de Granada, 2004

## El contexto (Colombia)

Con cerca de 40 años de conflicto armado, Colombia es el país de América Latina más azotado por la guerra. Cerca de tres millones de personas desplazadas, los índices de asesinato de sindicalistas y de secuestro más elevados del mundo, la economía del narcotráfico que todo lo permea... son indicadores ciertamente desoladores que llevan a pensar si realmente habrá una salida a este conflicto aparentemente enquistado.

Una de las dificultades que entraña abordar la guerra en Colombia es que se trata de un conflicto complejo, donde resulta difícil entender la lógica que lo sostiene y, por lo tanto, las acciones necesarias para desactivarlo. Cualquier lectura que reduzca el conflicto a un análisis en blanco y negro, a “buenos “ y “malos”, fracasará en su propósito por comprender lo que sucede. La larga duración del conflicto armado, la variedad de regiones y ecosistemas donde se desarrolla y la multiplicidad de actores involucrados llevan a que :

Según quién mire y cómo mire, el caso de Colombia puede ser tomado como un ejemplo de insurgencia comunista, o de guerra económica, o de balcanización entre ejércitos privados, o de alzamiento del campo contra la ciudad, o de narcoguerra, o de las llamadas “nuevas guerras”, etc.<sup>2</sup>

Hay que tener en cuenta que:

Cada grupo armado es simultáneamente y en un distinto grado, un proyecto político, un aparato militar, un actor en los conflictos sociales de la región, un cazador de rentas, un modo de vida, un poder territorial, un autor de violencia degradada y, por ende, un freno al desarrollo humano.<sup>3</sup>

Y, sin embargo, los esfuerzos por salir del callejón son amplios, diversos y persistentes. Mientras la opinión pública se caracteriza por pendular repetidamente entre el respaldo a una solución negociada al conflicto y la mano dura contra los grupos armados ilegales, hay un tejido asociativo que persiste contra viento y marea en sus esfuerzos de construcción de paz, de defensa de los derechos humanos y de fortalecimiento de la democracia.

El hecho que estas expresiones ciudadanas se mantengan a pesar de tantos años de guerra, de amenazas, desapariciones y asesinatos de líderes sociales, es una prueba de la capacidad de resistencia de la sociedad ante las adversidades y, por ende, una esperanza para el futuro.

## Los antecedentes

Los inicios de las respuestas ciudadanas ante las consecuencias de la guerra se remontan a casi tres décadas (cuadro 1), en el contexto de la aplicación de la tristemente famosa doctrina de Seguridad Nacional, implantada con devastadoras consecuencias para los derechos humanos en tantos países de América Latina.

Desde ese momento, la capacidad de respuesta crítica y de movilización fue creciendo hasta llegar a comprometer a millones de ciudadanos y ciudadanas con el rechazo a la guerra. El exponente máximo probablemente fuera el Mandato Ciudadano por la Paz, en 1997: una consulta popular en la que diez millones de personas votaron a favor de la paz, sumando así más votos que todos los candidatos presidenciales juntos en las elecciones del año siguiente. El Gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación e incluso las guerrillas saludaron la iniciativa y felicitaron a sus promotores por el resultado. Sin embargo, hoy se puede afirmar que la iniciativa murió de éxito, pues nadie había pensado seriamente en el día después. La falta de capacidad de concreción de propuestas y de mantenimiento de la presión ciudadana acabó relegando de nuevo a las OSC a un papel testimonial. A pesar de eso, el Mandato fue un hito muy relevante y ha quedado grabado en la memoria colectiva como un ejemplo de la capacidad potencial de incidencia de la ciudadanía en la vida política del país y en la búsqueda de soluciones al conflicto armado.

---

<sup>2</sup> PNUD *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, pp.141-142, Bogotá, septiembre 2003

<sup>3</sup> Op. cit.

**Cuadro 1:** resumen de las iniciativas de paz de las OSC de Colombia.

Periodo	Características
1978 – 1985	<b>Antecedentes de las movilizaciones de paz</b> Inicio de las labores de defensa de los derechos humanos, a raíz de la implementación del Estatuto de Seguridad Nacional por parte del Gobierno. Primera participación de OSC en el marco de la Comisión de Paz creada por el presidente Betancur.
1986 – 1992	<b>Activación de las movilizaciones de paz</b> Primeras movilizaciones a favor de una solución política negociada al conflicto. Acompañamiento a los procesos de negociación y desmovilización de las guerrillas del M-19, PRT, EPL y Quintín Lame. Asamblea Constituyente y Constitución de 1991 (en sustitución de la de 1886!).
1993 – 1999	<b>Fase organizacional y grandes movilizaciones</b> Desarrollo del artículo 22 de la Constitución (que se refiere a derecho y al deber de la paz); creación de la Red Nacional de Iniciativas por la Paz (1993), la Ruta Pacífica de Mujeres (1996) y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (1996); movilizaciones de millones de personas a partir del Mandato de los Niños por la Paz (1996), del Mandato Ciudadano por la Paz (1997) y de la campaña del "No Más" contra el secuestro (1999).
2000 – 2002	<b>Inicio de la crisis. Fortalecimiento de la base.</b> El movimiento nacional de paz y derechos humanos asiste al vaivén de las negociaciones entre el Gobierno y las FARC sin poder incidir significativamente en su curso ni en su contenido. Inicio del Plan Colombia y réplica ciudadana a partir de la iniciativa de Paz Colombia. Conferencia de Costa Rica, convocada por OSC, con presencia de Gobierno, guerrilla del ELN y comunidad internacional. Multiplicación y fortalecimiento de iniciativas locales y regionales.
2002 -	<b>La nueva coyuntura</b> Cambio de paradigma con la política de "Seguridad Democrática" del Gobierno Uribe: negación del conflicto armado, polarización creciente, negociación con paramilitares. Autismo de las guerrillas. Agotamiento del discurso de las OSC. Creación de la Alianza, para el seguimiento del Acuerdo de Londres. Mujeres e indígenas como movimientos sociales de rechazo a la guerra y en defensa de mayor participación ciudadana en decisiones políticas y futuros escenarios de negociación; creciente capacidad de movilización. Presión ciudadana por un Acuerdo Humanitario entre Gobierno y FARC. Proceso de unidad frente a las políticas de Uribe.

Fuente: Elaboración propia y tomado de: Fernández, C., García-Durán, M., Sarmiento, F. *Peace mobilization in Colombia*, en *Alternatives to war: Colombia's peace processes*, Accord n°14., 2004.

También hay que reconocer al Mandato Ciudadano su aportación para que la paz se convirtiera en el eje de las elecciones presidenciales de 1998, y para el posterior inicio de conversaciones entre el Gobierno y la guerrillas de las FARC. Ahora bien, las dificultades de las OSC para concretar su papel se hicieron más evidentes con el inicio de las negociaciones de paz. Empezaron a aflorar las diferencias entre ONG de paz y de derechos humanos, entre organizaciones de ámbito nacional y expresiones locales y regionales, entre los que querían construir un tercer espacio político con agenda propia y los que se limitaban a acompañar el proceso entre Gobierno y guerrilla, etc. En paralelo, el conflicto armado se recrudecía, pues las negociaciones no implicaron un cese de hostilidades y los grupos paramilitares entraron en una fase de crecimiento sin precedentes. La población civil fue castigada más que nunca, y las OSC no supieron como hacer frente a la nueva coyuntura.

Es en ese momento en que algunos actores sociales empiezan a cuestionarse el hiperactivismo cortoplacista, a darse cuenta de la falta o de la debilidad de redes de apoyos internacionales (específicamente con América Latina) y la necesidad de profundizar en un trabajo más estratégico.

En 1999 varias OSC colombianas e internacionales crean la Red de Pueblos Hermanos – Lazos Visibles, con el objetivo de incrementar la participación ciudadana, fortalecer la unidad de acción, establecer alianzas internacionales, construir una agenda propia y diseñar estrategias de protección humanitaria del movimiento y sus voceros<sup>4</sup>. La red hace suya la definición de Juan Gabriel Tokatlián en un artículo de opinión:

La diplomacia ciudadana consiste en que grupos no gubernamentales desarmados usurpen benignamente un rol tradicional del Estado, asuman una labor de interlocución legítima con distintas contrapartes en el exterior y desplieguen alianzas novedosas con la sociedad civil internacional.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> IPC *Movimiento social por la paz y hermanamientos*, pp. 184-185, julio 2001, Medellín.

<sup>5</sup> Tokatlián, J.G. *Diplomacia ciudadana*, El Tiempo, 13 de septiembre de 1999.

Algunos actores sociales asumirán ese reto y centraran su trabajo en el marco de la diplomacia ciudadana. El resultado más visible de esta labor se fraguó en la Conferencia de Costa Rica, el año 2000. Un amplio abanico de OSC fue capaz de convocar al Gobierno, a las guerrillas y a la comunidad internacional a una conferencia de paz en San José. Aunque las FARC no asistieran, y la conferencia no lograra todos sus objetivos, sin lugar a dudas constituyó un segundo gran hito referencial sobre la potencialidad de las iniciativas ciudadanas en su quehacer diplomático.

Las negociaciones de paz entre Gobierno y FARC se rompieron en febrero del 2002 y el actual presidente Uribe ganó las elecciones presidenciales del mismo año (con un apoyo popular sin precedentes), con el compromiso de “mano dura y corazón grande”. El pendulo se volvió a inclinar del lado de la guerra. Del proceso de negociaciones fracasado quedaron sin embargo por lo menos dos grandes lecciones aprendidas: la importancia del acompañamiento y de la corresponsabilización de la comunidad internacional<sup>6</sup>, y la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de paz<sup>7</sup>.

Evidentemente no se trata de conclusiones que se circunscriban al caso de Colombia. El debate internacional entorno a la prevención de conflictos y la construcción de paz defiende de forma creciente ambas premisas. El sistema de Naciones Unidas ha estado muy activo en identificar nuevas vías de diálogo y colaboración con las OSC<sup>8</sup>. En esta línea, el PNUD en Colombia se ha propuesto ayudar a las OSC en su tarea de articulación y cabildeo internacional. Antes de la última conferencia internacional sobre Colombia, celebrada en Londres en julio del 2003, el PNUD facilitó varios talleres para que las OSC se pudieran hacer presentes con un mensaje propio y consensuado. Sin embargo la tarea no fue fácil. En un contexto político de polarización creciente, ha vuelto a florecer el clásico debate que Serbin define así:

Hay marcadas diferencias de presupuestos conceptuales, teóricos e ideológicos, entre la visión del “Tercer sector” como complemento y corrector del Estado y del mercado (versión neoliberal), y la concepción del “bloque contra-hegemónico” (versión gramsciana) o de espacios de contestación (versión postmoderna y activista) en pugna con el Estado. (...) Estos dos grupos marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando, en el primero predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en el segundo, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el cambio.<sup>9</sup>

Esta definición no recoge la riqueza, la complejidad y los matices de los debates y tensiones entre las diferentes OSC pues, como afirma el propio Serbin, ambas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse. Aun así, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes.

La diferencia de agenda se ha hecho más evidente en Colombia en los últimos dos años, pues parece claro que la diplomacia ciudadana en Colombia no pasa por uno de sus mejores momentos. Sin embargo este bache no es nuevo: la experiencia demuestra que probablemente las OSC no tardarán mucho en reorganizarse de nuevo para hacerse presentes con nuevas propuestas e iniciativas. De hecho, el metabolismo del tejido asociativo colombiano se parece al de las células de los organismos vivos, pues se desarrolla a partir de continuos procesos paralelos de construcción (anabolismo) y de destrucción (catabolismo). Este dinamismo permite avanzar, manteniendo parte de la estructura activa de todos los procesos y construyendo procesos nuevos a partir de la experiencia acumulada. El resultado, como lo muestra el gráfico 2, es un proceso de “oleadas del movimiento de paz” a lo largo del tiempo.

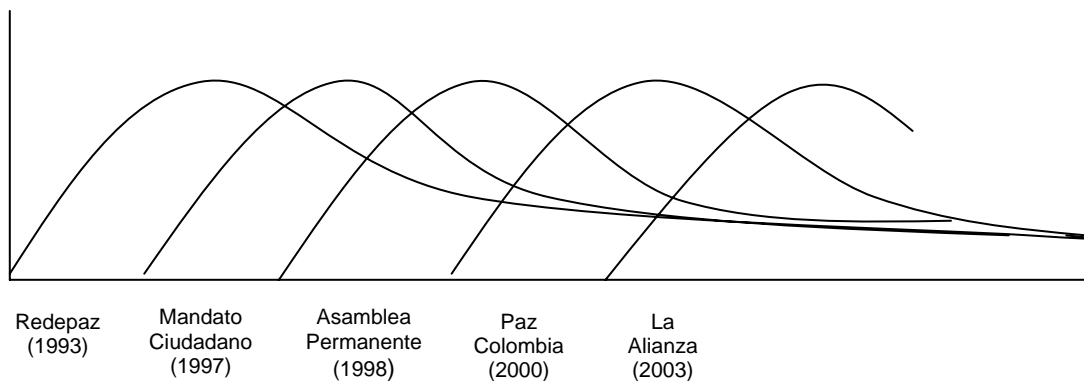
---

<sup>6</sup> Ramírez Ocampo, A. *The role of the international community in Colombia* en *Alternatives to war: Colombia's peace processes*, Accord, issue 14, 2004.

<sup>7</sup> García-Peña, D. *In search of a new model of conflict resolution*, en *Alternatives to war: Colombia's peace processes*, Accord, issue 14, 2004.

<sup>8</sup> International Peace Academy *Empowering Local Actors: the UN and multi-track conflict prevention*, Policy Report, 2001.

<sup>9</sup> Serbin, A. *Diplomacia ciudadana, sociedad civil y prevención de conflictos en América Latina y Caribe*. Revista Futuros, n°7, 2004, Vol.II.



**Gráfico 2:** "oleadas del movimiento de paz"

## Los actores

Las iniciativas de las OSC se dan en todos los niveles: local, regional y nacional. Pero además hay que sumarle un gran número de iniciativas sociales de acompañamiento internacional, principalmente en EEUU y en Europa occidental. En paralelo, la Comunidad Internacional se hace presente en todas sus manifestaciones institucionales: embajadas nacionales con sus respectivas agencias de cooperación, la Unión Europea que promueve Laboratorios de Paz, y organismos multilaterales. La ONU tiene en Colombia a más de 10 agencias, además de un enviado especial del Secretario General.

El potencial para una acción sólida de diplomacia ciudadana es, pues, elevado. Tal vez podríamos afirmar que no es fácil encontrar en otro contexto de conflicto armado una multiplicidad de actores como en Colombia. Sin embargo, un gran número de actores o de estructuras no es sinónimo ni garantía de eficacia.

En la década de 1990 se evidenció una falta de coordinación estratégica en la gestión de varios conflictos, como los esfuerzos difusos en Bosnia, las estrategias conflictivas en Ruanda, o las respuestas fragmentadas en Burundi.<sup>10</sup>

El reto, por lo tanto, es doble: incrementar el número de actores implicados pero, al mismo tiempo, su eficacia.

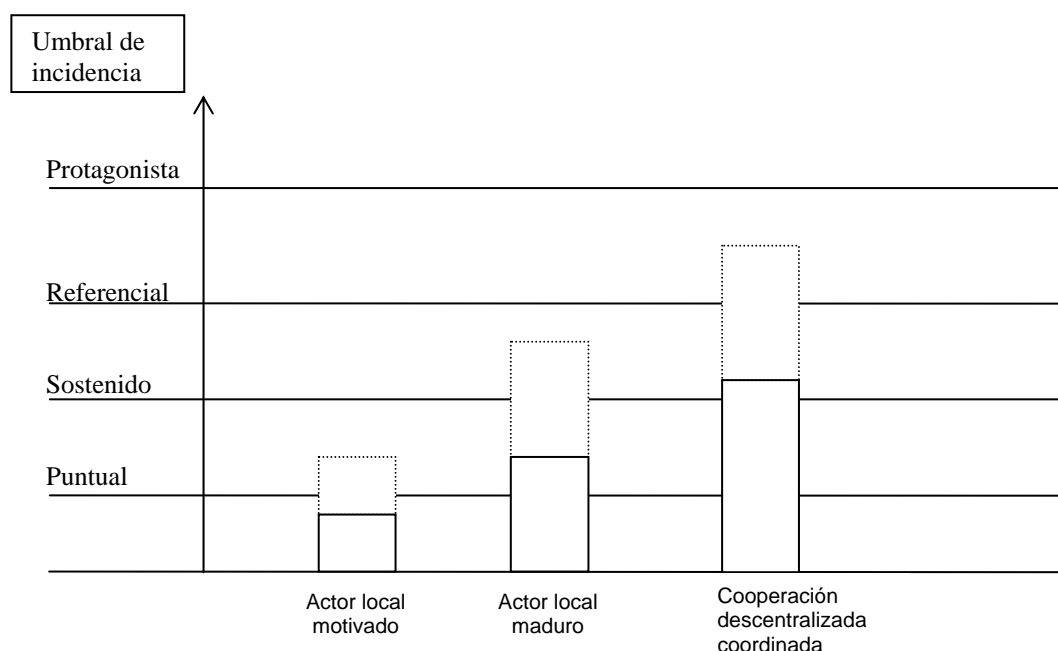
### Más actores

Si uno de los retos de la diplomacia ciudadana consiste en "usurpar" un rol tradicional del Estado, uno de las tareas consiste en identificar los diferentes actores que, de una forma u otra, puedan ejercer un papel en esta tarea. Hasta la fecha, los nuevos agentes de la diplomacia han sido principalmente un grupo reducido de ONG, movimientos sociales, grupos religiosos o centros académicos. Sin embargo, hay espacio para que esos mismos actores se multipliquen y, además, se puede implicar a otros actores hasta ahora inconscientes de sus posibilidades. Es el caso, por ejemplo, de los agentes de la cooperación descentralizada: administraciones locales y regionales, en alianza con el tejido asociativo que convive bajo su administración.

Las manifestaciones contra la guerra de Irak en todo el mundo han puesto de manifiesto nuevamente el rechazo de millones de personas a la violencia como recurso para resolver los conflictos. Sin embargo, toda esa energía ciudadana que se concentra en manifestaciones puntuales, luego se dispersa por la falta de propuestas de acción continuada. Sin duda, uno de los principales retos consiste en identificar posibilidades de implicación personal y colectiva en la prevención y la transformación de conflictos, con todas las limitaciones que implican la distancia, la falta de un conocimiento especializado, la dificultad de mantener un compromiso en el tiempo, la diversidad de conflictos existentes, etc.

<sup>10</sup> Fisas, V. *Procesos de paz y negociación de conflictos armados*, Paidós, 2004

El gráfico 3 ilustra la incidencia actual que tienen algunos actores de la cooperación descentralizada, y los potenciales de incidencia que pueden llegar a tener.



**Gráfico 2:** Umbrales de incidencia actual y potencial para agentes de la cooperación descentralizada

Cualquier actor local lo suficientemente motivado, por pequeño que sea, puede alcanzar un umbral de incidencia puntual. El actor que ya tenga una cierta experiencia, puede pasar de la incidencia puntual a una incidencia sostenida. Si es capaz de establecer alianzas con otros actores, la suma de las iniciativas les puede permitir alcanzar un umbral incluso de referencia.

## La eficacia

Si 20 años de procesos de negociación entre Gobierno y actores armados y de movilizaciones ciudadanas por la paz no han logrado acabar con el conflicto armado, es que algo falla. Obviamente, si el conflicto es complejo, la resolución del mismo también lo es, por lo cual no es fácil identificar y enmendar las deficiencias. En todo caso, está claro que la paz no se logra solamente con buena voluntad y mucho esfuerzo y sacrificio.

Mary Anderson y Lara Olson se dedicaron a compilar, durante tres años, las experiencias directas de más de 200 agentes locales, nacionales e internacionales dedicados a la construcción de la paz, en todo el mundo, con el objetivo de sacar lecciones aprendidas que permitan incrementar la eficacia de su labor<sup>11</sup>. El estudio concluye que un programa de paz contribuye eficazmente a la construcción de la paz cuando:

1. El esfuerzo contribuye a que los participantes y las comunidades desarrollen sus propias iniciativas de paz.
2. El proceso implica la creación o la reforma de instituciones políticas que aborden las causas del conflicto.
3. El esfuerzo incrementa la capacidad de la población para resistir frente a la violencia o frente a provocaciones que inducen a la violencia.

<sup>11</sup> Anderson, M.B, Olson, L *Confronting war: critical lessons for peace practitioners*. Collaborative for Development Action, Cambridge, Massachusetts, EEUU, 2003

4. El esfuerzo contribuye a incrementar la seguridad de la gente.

Los cuatro criterios son complementarios, es decir, que la eficacia incrementa cuantos más criterios se cumplan.

Además, los cuatro criterios se ven atravesados por otras tres consideraciones:

1. Urgencia en su cumplimiento.
2. Sostenibilidad de la acción en el tiempo.
3. Proporcionalidad en relación al conflicto (abordar un conflicto nacional en una escala local es importante pero insuficiente).

## Alianzas

La magnitud del reto de cumplir estos criterios y consideraciones puede aturdir a cualquiera, con el riesgo de tener un efecto contrario al deseado, es decir, la parálisis. Es evidente que no hay nadie que pueda hacer frente por sí solo a tamaña tarea. Se hace necesario, pues, entablar alianzas entre actores que se mueven en ámbitos diferentes y pueden jugar papeles complementarios. Algunas OSC colombianas tienden a identificarse más por lo que las separa -entre ellas y con relación a otros actores- que por lo que las une. El desconocimiento o, incluso, el recelo abierto entre sectores muy diferentes como los son las OSC, los medios de comunicación, la academia, etc. constituyen una barrera que dificulta identificar ventanas de oportunidad en las múltiples alianzas posibles. Por ejemplo, una de las muchas paradojas de Colombia es la distancia que separa la academia del trabajo de las OSC. En Colombia es frecuente el comentario que el país está "sobrediagnosticado", pues la bibliografía sobre todos los aspectos habidos y por haber en relación con el conflicto están recogidos en una ingente cantidad de publicaciones que inunda las bibliotecas. Sin embargo, mientras las OSC se ahogan en un trabajo caracterizado por "mucho acción, pero poca reflexión", la academia en cambio se inhibe bajo el marco de "mucho reflexión, pero poca acción".

En ese orden, una propuesta conceptual de alianzas nos permite diseñar un "pentágono de paz" (en contraposición al Pentágono militarista), como muestra el gráfico 4:

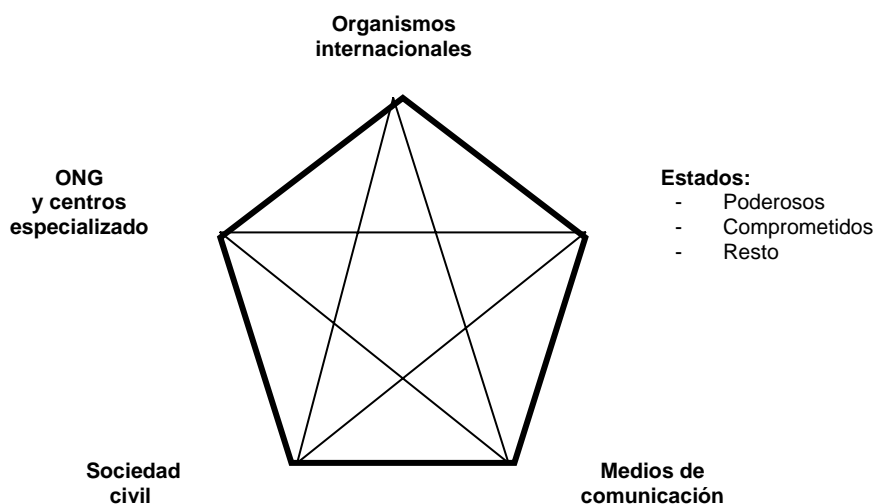


Gráfico 4: El pentágono de la paz<sup>12</sup>.

Hay varios ejemplos interesantes de alianzas de este tipo. El **Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio** es una iniciativa civil liderada por un religioso, que ha conseguido importantes recursos económicos de la comunidad internacional (desde agencias de cooperación al Banco Mundial) y que ha sabido tejer una amplia red de alianzas entre múltiples actores locales para que sean ellos quienes diseñen e implementen sus propios planes de desarrollo. El Magdalena Medio abarca a una treintena de municipios

<sup>12</sup> Tomado de Fisas, V (2004) op. cit. p. 201.

pertenecientes a varios departamentos, y es una de las zonas del país con mayor intensidad del conflicto. La Unión Europea se ha inspirado en este modelo de “paz por desarrollo”, para impulsar otros tres Laboratorios de Paz en zonas donde coinciden la presencia de diversos actores de guerra enfrentados, con un tejido asociativo capaz de apropiarse de los proyectos<sup>13</sup>.

Una de las iniciativas ciudadanas más innovadoras y exitosas de los últimos años han sido las **Asambleas Municipales Constituyentes**. Se trata de procesos en un marco que se podría llamar de “paz por democracia”, que consiste principalmente en romper los esquemas políticos tradicionales asociados al clientelismo, el caciquismo, la compra de votos, la polarización, la exclusión, etc. Tomando como referencia la Constitución, que afirma que el poder reside en el pueblo, las Asambleas Municipales promueven la democratización de las instituciones locales a partir de incrementar el papel de la ciudadanía en la gestión pública. En el pequeño municipio de **Tarso**, han sido capaces de sentar en una misma mesa a campesinos y terratenientes, a jóvenes, niños y mujeres, a los funcionarios de la administración municipal, a concejales y al alcalde, a los partidos políticos tradicionales, etc. para diseñar y decidir conjuntamente el futuro del municipio. Esta metodología ha roto los esquemas clásicos asociados a los tres sectores enfrentados en la guerra: la politiquería que reina en las instancias del Estado, el feudalismo asociado a los paramilitares y el autoritarismo que suelen ejercer las guerrillas. Las amenazas a los promotores de la iniciativa han llegado desde las diversas orillas: primero fue la guerrilla y después los paramilitares, los que intentaron socavar este esfuerzo de democratización. Por esa razón fue necesario diseñar una estrategia de acompañamiento nacional e internacional, que se llamó la “estrategia de la manzana”. La estrategia pretende, por un lado, consolidar un escudo de protección para el proceso que le permita hacer frente a las amenazas que pueda recibir. Pero al mismo tiempo es también una herramienta para prevenir los frecuentes conflictos que se dan entre actores locales y actores acompañantes, o entre “insiders” y “outsiders” en terminología anglosajona<sup>14</sup>.

Así se reconoce como el núcleo del proceso al actor principal, que es la Asamblea. La semilla tiene una primera capa de protección -la pulpa- que rodea el proceso a partir de un contacto directo entre ambas. En el caso de Tarso se trata de instituciones públicas (la Gobernación Departamental, otros municipios, el Gobierno Nacional), de ONG regionales, de otros movimientos civiles de resistencia contra la guerra y de agentes de la comunidad internacional presentes en Colombia (embajadas y sistema de Naciones Unidas). Todos saben que su función es de acompañamiento, no de representación, y que comparten esta función con otros actores, siempre de forma voluntaria. De esta manera se reduce el riesgo de que alguien se quiera atribuir la representatividad del proceso y obtener algún beneficio a partir de la proyección de la labor de la Asamblea. Finalmente hay una segunda capa de protección -la piel o cáscara- más delgada, pero más visible. Es la que le da brillo al proceso, lo hace atractivo y le da mayor visibilidad. Se trata del acompañamiento internacional, que debido a la distancia tiene un contacto menos directo con la Asamblea, pero que le proporciona una legitimidad que incluso estimula que la pulpa se nutra de un mayor número de actores, de mayor significado político e institucional.

La estrategia lleva tres años implementándose y ha funcionado bien. Se puede decir que ha conseguido comprometer a todos los actores del pentágono de la paz y ha incrementado el costo de una posible agresión a la Asamblea a un nivel que ningún actor armado ha querido asumir. Es más, hoy en días los mismos actores armados que llegaron a amenazar la Asamblea se han acercado a ese proceso, interesados en las posibilidades de implementarlo en sus zonas de mayor influencia...

Finalmente apuntamos otra iniciativa innovadora de alianzas entre actores poco acostumbrados a trabajar juntos. Se trata de la **Mesa Catalana por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia**, con sede en Barcelona, que reúne a organizaciones sociales, ONG, sindicatos y academia con instituciones gubernamentales locales (ayuntamientos) y regionales (Diputación, Gobierno de Catalunya). El documento de constitución de la Mesa afirma que:

Las entidades que forman parte de la *Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia* compartimos la idea de que la incidencia de nuestra solidaridad con Colombia será superior en la medida en que podamos construir un espacio de concertación entre diferentes actores sociales e institucionales de Cataluña. Este espacio debe permitir:

- Compartir los respectivos puntos de vista de cara a construir un diagnóstico y una propuesta de acción concertada.

---

<sup>13</sup> Los Laboratorios de Paz de la UE no están exentos de críticas, principalmente por la falta de protagonismo de las organizaciones locales y por el riesgo de cooptación por parte de alguno de los actores armados.

<sup>14</sup> Anderson, M.B, Olson, L *Confronting war: critical lessons for peace practitioners*, pp. 39-49, Collaborative for Development Action, Cambridge, Massachusetts, EEUU, 2003

- Buscar la complementariedad de las potencialidades de cada entidad de la Taula.
- Identificar conjuntamente las contrapartes sociales e institucionales a las que se desea dar apoyo.
- Poner en común los criterios de prioridad de actuación en Colombia.
- Elaborar una estrategia de comunicación de cara a incrementar la movilización de la sociedad catalana por la paz en Colombia.

Estos tres ejemplos son simplemente una pequeña muestra de las redes de alianzas exitosas existentes. También nos permiten analizar con ejemplos concretos el cuadro que según Anderson y Olson resume las esferas en que se mueven todas las iniciativas de paz, así como los retos que deberían asumir:

**Cuadro 2:** matriz de resumen de los ámbitos de incidencia de las OSC que trabajan la diplomacia ciudadana.

	Más actores	Actores clave
Nivel individual / personal	↓	↓
Nivel social / político	←	→

Fuente: Anderson y Olson (op.cit.)

Las estrategias para incrementar el número de actores implicados en la construcción de paz se orientan o bien a incrementar el número de personas comprometidas (por ejemplo, a través de movilizaciones ciudadanas) o a identificar y comprometer a actores que por una o varias razones son clave (un sector social específico como una minoría étnica; personas cercanas al pensamiento de los actores armados, etc.).

Los niveles de trabajo también se pueden resumir en dos ámbitos: el individual o personal (cambiar la actitud personal) y el social o político (cambios sistemáticos, institucionales).

Los cuatro cuadrantes descritos no son, obviamente, estancos, y muchas iniciativas se desarrollan en más de uno a la vez. Es más, una de las recomendaciones principales del estudio es que se debe procurar la conexión entre ellos. Así, el trabajo en el nivel individual / personal, que procura capacitar a individuos o construir lazos de confianza entre comunidades o actores enfrentados se quedará en un esfuerzo poco eficaz si no sabe impactar en la esfera política.

También se ha podido constatar que los esfuerzos por comprometer a un mayor número de actores no son eficaces si no consiguen también implicar a los actores clave.

En definitiva, el cuadro recoge la necesidad que ya hemos descrito de implicar al mayor número posible de actores y, al mismo tiempo, saber tejer las alianzas necesarias para cubrir todo el espectro necesario para un trabajo por la paz eficaz.

## Diferentes etapas, diferentes funciones

Así como hay unanimidad en que la sociedad civil debe de jugar un papel protagonista en el proceso de construcción de paz en un país, no está tan claro exactamente cuáles son los papeles que puede o debe de jugar en cada momento. Así podemos leer que:

Normalmente la ciudadanía no participa en el proceso de negociación, si bien es parte de la contienda y de su posible solución<sup>15</sup>.

A tal efecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) advierte que:

El proceso de paz no debe de ser confundido con el proceso de negociación<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> IDEA *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2001

Es decir, que las OSC deben de tener claras las diferencias entre las funciones que se pueden jugar desde la diplomacia ciudadana, en un sentido amplio, y de la diplomacia de segunda vía, en un sentido más concreto. El INDH añade:

La paz se construye de muchas maneras -de tantas, por lo menos, cuantos capítulos tiene este modesto Informe-. Por eso la invitación a unirse por la paz debe abarcar el universo de grupos y entidades que están haciendo paz desde todos los ángulos -no sólo desde la humanización del conflicto y la búsqueda de una salida negociada<sup>17</sup>.

Es importante, entonces, poder distinguir claramente entre dos situaciones: la división o complementariedad de roles, y las diferencias entre las acciones a tomar en función de la etapa en que se encuentre el proceso.

Sin pretender un ejercicio exhaustivo, el cuadro 3 ilustra algunas de las funciones que pueden desarrollar diferentes actores en diferentes momentos.

**Cuadro 3:** algunas posibles funciones

	DC	T2	DF
<b>Pre-negociación</b>	Ambientadora (generadora de opinión pública favorable). Generadora de ideas.	Exploradora. Generadora de ideas. Entrenadora. Desacopladora.	Exploradora. Generadora de ideas. Entrenadora. Convocante.
<b>Negociación</b>	Verificadora. Ambientadora.	Verificadora. Facilitadora.	Verificadora. Facilitadora. Garante. Legitimadora.
<b>Acuerdo</b>	Legitimadora.		Garante.
<b>Implementación</b>	Reconciliadora. Implementadora.		Implementadora.

Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell (1993), citado por Lederach<sup>18</sup>

Se puede ver como hay roles que se pueden jugar desde diferentes espacios de forma complementada (verificador) y otros que corresponden más claramente a un actor que a otro (nadie puede suplir la función ambientadora de la democracia ciudadana, mientras que la facilitación queda restringida a un número limitado de agentes). También se puede observar como las necesidades de acompañamiento evolucionan en paralelo al desarrollo de las diferentes fases del proceso de negociación.

## Reflexiones finales

La diplomacia ciudadana como una diplomacia alternativa a la diplomacia formal se encuentra todavía en una fase muy inicial. Sin embargo, ante las evidentes limitaciones de las formas tradicionales de la diplomacia para hacer frente a los conflictos armados actuales, cada vez son más las voces que imploran la una mayor participación de actores no gubernamentales en la prevención y la transformación de conflictos. La paradoja es que muy pocos países han querido o sabido abrirse realmente a los nuevos agentes de la diplomacia, dejando a las OSC ante el reto casi imposible de labrarse un reconocimiento en ausencia de recursos humanos y económicos y con muy escaso apoyo político. El hecho que a pesar de estas dificultades ya haya un acumulado de experiencias muy valiosas es esperanzador.

<sup>16</sup> op. cit. p. 458

<sup>17</sup> op. cit. P. 459

<sup>18</sup> Lederach, J.P. *Construyendo la paz*. Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1998.