

INFORME DE EVALUACIÓN

DIÁLOGO BINACIONAL COLOMBIA-ECUADOR

PERÍODO 2007-2008

Evaluación realizada gracias a la cooperación de:



Dirección Regional
para América Latina y
el Caribe

Programa de Naciones
Unidas para el
Desarrollo



FONDO ESPAÑA-PNUD
"HACIA UN DESARROLLO INTEGRADO E INCLUSIVO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE"



Diálogo
Democrático

THE
CARTER CENTER



Oficina de Colombia

Oficina de Ecuador

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN _____	3
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA _____	6
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL DIÁLOGO BINACIONAL COLOMBIA-ECUADOR _____	13
SECCIÓN 1: DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y LA INICIATIVA _____	13
SECCIÓN 2: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ENTREVISTAS A PARTICIPANTES _____	23
SECCIÓN 3: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ENTREVISTAS a FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES _____	31
SECCIÓN 4: ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LA INICIATIVA _____	39
CAPÍTULO 2A: ALIANZA INSTITUCIONAL _____	47
CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES FINALES _____	53
SIGLAS _____	55
DOCUMENTACIÓN ANALIZADA _____	55
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA _____	56

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene la evaluación de la iniciativa denominada *Diálogo Binacional Colombia-Ecuador*¹ que consistió en una secuencia de encuentros bilaterales y otras actividades entre ciudadanos de ambos países que conformaron el *Grupo Binacional de Diálogo (GBD)*, con el propósito de mejorar las relaciones binacionales.

El Diálogo Binacional se inició en noviembre de 2007 y concluyó su primera fase en mayo de 2009. Fue una iniciativa del Centro Carter (CC), apoyada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –en particular las Oficinas en Ecuador y Colombia y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC)–² en el marco de un acuerdo específico entre ambas instituciones³ y como parte de una estrategia que privilegia el diálogo para el abordaje constructivo de conflictos sociales y políticos así como para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En ese marco, y al momento de la finalización del Memorando de Entendimiento Institucional (MEI) –acuerdo específico para esta iniciativa– ambas instituciones acordaron encargar al Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD (PRDD), la evaluación del Diálogo Binacional, considerando que dicho Proyecto tiene como uno de sus objetivos principales apoyar, sistematizar y evaluar experiencias de diálogo en diversos niveles, identificando y divulgando lecciones aprendidas para avanzar el campo de estudio y práctica del diálogo democrático.

Esta evaluación se ha realizado gracias a la cooperación del *Fondo España-PNUD* de la AECID, y con el apoyo invaluable de las oficinas del PNUD en Colombia y Ecuador, del Centro Carter y de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Especialmente agradecemos el apoyo brindado por los miembros del Grupo Binacional de Diálogo, que han compartido de manera abierta y generosa su experiencia y a todos los funcionarios de ambas instituciones que participaron del Diálogo Binacional y que brindaron con amplia disposición sus perspectivas y otros insumos necesarios para poder llevar adelante este trabajo, incluyendo los Coordinadores Residentes del PNUD de ambos países durante el período que duró la iniciativa. Destacamos también la colaboración de los funcionarios que apoyaron la evaluación aun después de haber dejado la iniciativa como consecuencia del cambio de sus funciones.

Objetivo de la evaluación

Objetivo general: esta evaluación, que valorará el proceso, sus objetivos y resultados, espera captar la contribución e incidencia que la iniciativa de diálogo tuvo en el fortalecimiento y mejora de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia en diversos niveles, así como detectar lecciones aprendidas que puedan servir de guía en contextos similares, para quienes se embarquen en procesos de diálogo ciudadano con impacto político y social.

1 En adelante Diálogo Binacional

2 La propuesta inicial comprendía 4 reuniones de diálogo. Posteriormente se extendió el plazo del proceso con reuniones adicionales binacionales. En esta instancia se incorpora la Corporación Andina de Fomento como financiador de esas reuniones.

3 Véase Anexo Memorandum de Entendimiento Institucional.

Objetivos específicos:

- Identificar los objetivos del proceso de Diálogo, considerar su evolución y valorar su cumplimiento.
- Identificar y analizar aspectos contextuales que condicionaron la iniciativa.
- Identificar y analizar los productos y resultados, tangibles e intangibles del Diálogo Binacional que ayuden a evaluar una estrategia futura.
- Identificar y analizar consideraciones vinculadas al diseño del proceso.
- Identificar lecciones aprendidas para mejorar la práctica.
- Generar recomendaciones para los participantes, las instituciones y otros actores.

Usuarios interesados en la evaluación

Esta evaluación buscará ser de utilidad para las instituciones que convocaron y coordinaron la iniciativa, para los ciudadanos de ambos países que la protagonizaron y para todos aquellos que tengan responsabilidades en el diseño y desarrollo de procesos de diálogo ciudadano.

En particular, las instituciones precisaron las razones por las cuales la evaluación es una herramienta útil, identificando la importancia de:

- Evaluar los resultados en relación con los esfuerzos realizados por las instituciones en lo que hace a recursos humanos y financieros.
- Valorar el tipo de colaboración que el PNUD puede prestar en el futuro a procesos similares.
- Elaborar un documento final que pueda llevar el aporte de esta experiencia a futuros encuentros de practicantes y actores de procesos de diálogo de diversos países.

Equipo de evaluación

El equipo encargado de esta evaluación se ha conformado con una impronta multidisciplinaria y está compuesto por cinco consultoras⁴:

- *Graciela Tapia (coordinadora del equipo de evaluación)*. Abogada, mediadora, especialista en diseño y gestión de procesos de diálogo y transformación de conflictos. Consultora del Proyecto Regional de Diálogo Democrático- Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- *Ana Cabria Mellace (equipo núcleo)*. Abogada y mediadora, trabaja en procesos de diálogo y transformación de conflictos. Consultora del Proyecto Regional de Diálogo Democrático- Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- *Maureen Mayne (equipo núcleo)*. Politóloga y mediadora, trabajó en la sede de PNUD asesorando programas de gobernabilidad democrática y prevención de

⁴ Se agradece a Anaí Linares Méndez, del PRDD, que colaboró con la revisión de estilo de este documento.

conflictos. Actualmente es especialista de programas en prevención y recuperación de crisis para PNUD en Haití.

- *María del Carmen Tamargo (asesora metodológica)*. Socióloga, especializada en las temáticas de planificación estratégica, diseño, gestión y evaluación de programas/proyectos sociales y políticas públicas. Actualmente desarrolla consultorías para diversos organismos internacionales, entre ellos PNUD.
- *Agustina Cabrera (asistente)*. Estudiante avanzada de Ciencias de la Comunicación.

Contenidos de informe

El Capítulo 1 de este informe contiene una descripción del marco conceptual en el cual se fundamenta esta evaluación, profundizando en aportes teóricos que servirán de base para el análisis de los hallazgos. En este capítulo también se detallan los aspectos metodológicos de la evaluación.

El Capítulo 2 comprende el análisis de la iniciativa Diálogo Binacional a través de 4 Secciones. En primer lugar se realiza una descripción de la iniciativa y del contexto político en el cual se desarrolló la misma.

Posteriormente, ya en el campo de la evaluación propiamente dicha, se aborda el análisis descriptivo e interpretativo de la información recabada, en función de los grandes temas identificados durante la etapa de recolección de la información. Estos temas son: a) los objetivos del Diálogo Binacional; b) los aspectos contextuales que lo condicionaron; c) sus productos y resultados; d) el diseño del proceso; e) el futuro del grupo; y f) las lecciones aprendidas por participantes e instituciones para mejorar la práctica.

El Capítulo 2A está dedicado a la descripción y valoración de la alianza entre las instituciones patrocinantes (PNUD y CC). En este capítulo se identifican temáticas propias de la relación institucional y se articulan los hallazgos con el marco conceptual tomado como referencia, en función de su utilidad para el aprendizaje.

En el Capítulo 3, a modo de conclusión, el equipo evaluador identifica temas relevantes por su desafío o impacto en la iniciativa para puntualizar lecciones aprendidas y algunas recomendaciones específicas para procesos similares.

A continuación del informe, se incluyen como anexos algunos de los documentos, instrumentos e insumos que han servido de referencia para la evaluación.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Marco conceptual

A los efectos de definir los marcos conceptuales y metodológicos tomados en cuenta para realizar este trabajo, resulta útil precisar el significado que damos al término evaluación para establecer un marco de referencia común que clarifique otras atribuciones de sentido relacionadas con el mismo.

Habitualmente el término evaluación se asocia a control, examen, auditoría, vinculada a la eficacia y eficiencia de la administración (uso de los recursos económicos-gasto) de proyectos y programas y a la cuantificación de resultados. De esta forma se despoja a la evaluación de su potencial como dispositivo útil para contribuir al mejoramiento y reformulación de las iniciativas, acciones y estrategias de intervención social.

Los enfoques que predominaron en los orígenes del campo de la evaluación aplicados a las ciencias sociales, estuvieron influenciados por un paradigma cuantitativo asociado a la objetividad y rigurosidad como elementos valiosos de ser incorporados a la evaluación de logros y resultados de las iniciativas sociales.

Sin embargo, las iniciativas de evaluación han evolucionado desde enfoques cuantitativos hacia miradas más cualitativas, tomando en cuenta los dilemas que enfrentan las herramientas cuantitativas y los presupuestos de linealidad, cuando pretenden aplicarse al comportamiento de los grupos humanos, los cuales comparten con los sistemas complejos adaptativos⁵ características que hacen a su naturaleza profundamente dinámica, de difícil predicción y por ende de difícil aplicación de criterios estrictamente cuantitativos.

Los nuevos desafíos aparecen con la necesidad de involucrar en los ejercicios evaluativos, los insumos que otras ciencias han aportado al estudio de las sociedades, como resultado de las nuevas ciencias del caos y la complejidad.⁶

Se considera que la *evaluación* es un tipo particular de *investigación social* que demanda amplitud y flexibilidad conceptual, metodológica y técnica. Constituye en sí misma un proceso de construcción colectiva de saberes y por ello es un espacio de aprendizaje permanente. Supone un proceso continuo a través del cual construimos juicios valorativos cuantitativos y cualitativos y recomendaciones para la acción futura, con el propósito de mejorar nuestras intervenciones y los efectos y resultados de las mismas.

De acuerdo con estas consideraciones, tanto el diseño de este proceso de evaluación como el análisis de sus resultados se enmarcan y siguen prioritariamente los ejes teórico-conceptuales de los enfoques que se describen en *Diálogo Democrático- Un Manual para Practicantes* (Pruitt, B. y Thomas, P., 2008),⁷ específicamente en lo referido a los principios del diálogo y al monitoreo y evaluación de procesos de diálogo.

⁵ "Los sistemas lineales determinados producen resultados predecibles y controlables. Los sistemas complejos pueden producir resultados nuevos, creativos y emergentes". Jones, Wendell. "Complex Adaptive Systems." *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: October 2003 <http://www.beyondintractability.org/essay/complex_adaptive_systems/>.

⁶ La complejidad es la interacción de muchas partes de un sistema que da origen a conductas y propiedades no encontradas en los elementos individuales del sistema. En este sentido, iniciativas para promover la paz son intervenciones en sistemas complejos y por ende no lineales. Por lo tanto no es dable esperar que desde un diseño se puedan prever resultados esperados ciertos.

⁷ Pruitt, B. y Thomas, P. *Diálogo Democrático – un Manual para Practicantes*. PNUD, OEA, IDEA, CIDA. Trydells Tryckeri AB, Suecia. 2008

En el análisis también se toman como marcos de referencia metodológicos algunos aspectos del enfoque de CDA -Collaborative for Development Action⁸ –en su modelo *Reflecting on Peace Practice (Reflexiones sobre la Práctica de la Paz)*– específicamente en lo referido a teorías de cambio, niveles de influencia de las iniciativas de paz y el análisis de las alianzas entre terceros internos y externos.

Asimismo, se refieren algunas consideraciones al marco conceptual denominado *Diplomacia Multivías*,⁹ un enfoque sistémico para la construcción de paz y la resolución de conflictos desarrollado por el Institute for Multi-Track Diplomacy que define los esfuerzos de paz como un entramado de actividades interconectadas, individuales, institucionales y comunitarias que exceden las negociaciones de alto nivel de los tomadores formales de decisión (Vía I) y por ende deben articularse con esfuerzos en otros niveles (Vía II). Este enfoque es de especial interés considerando que la iniciativa de Diálogo Binacional fue presentada a los participantes como operando desde una vía intermedia que se denomina vía 1 ½.

Siguiendo lineamientos del enfoque del manual *Diálogo Democrático* (2008) en lo que se describe como “buenas prácticas para tomar en cuenta a la hora de llevar adelante un proceso de evaluación” (Pruitt, B. y Thomas, P., 2008),¹⁰ se mencionan algunos ejes que fueron tomados en cuenta para realizar la presente evaluación:

a. Evaluación como parte integral del diseño de la iniciativa

Acordamos con una amplia gama de autores que la evaluación debe ser parte integral de la gestión de un proyecto/proceso. Esto implica que conceptualizamos la evaluación como parte de un continuo y no como una etapa, y es por eso que debería estar presente desde el momento del diseño de un proyecto/proceso/iniciativa, explicitando los objetivos y resultados que se espera alcanzar con la estrategia de intervención elegida.

En el capítulo pertinente, los autores del manual *Diálogo Democrático* (Pruitt, B. y Thomas, P., 2008)¹¹ mencionan que “Cuando forma parte integral de la implementación, el proceso de monitoreo y evaluación sirve dos funciones importantes:

- Ofrece la información necesaria para el *aprendizaje y la adaptación* durante el proceso de diálogo y, a más largo plazo, constituye la base para mejorar la práctica del diálogo y contribuir al conocimiento sobre estos procesos.
- Conformar la base de la *rendición de cuentas* ante las instituciones que brindan recursos para que los procesos de diálogo sean posibles. Dichas instituciones tienen intereses legítimos en comprender cómo y en qué medida sus inversiones están logrando sus metas”.

En el caso específico del Proceso de Diálogo Binacional, cabe señalar que la evaluación no fue incorporada como tal en el diseño y gestión del proyecto desde el inicio. Sin embargo, durante el proceso se realizaron acciones que pueden considerarse como tales: una instancia evaluativa intermedia a través de una encuesta anónima a los participantes al finalizar la tercera reunión binacional de diálogo y una consulta informal realizada a los participantes para la revisión del proceso a la luz de acontecimientos externos.

⁸CDA es una organización sin fines de lucro comprometida a promover la efectividad de organismos internacionales y agencias de desarrollo en la promoción de la paz y el desarrollo sustentable. Ha desarrollado diversas metodologías de análisis de conflicto y de impacto de proyectos de paz. Collaborative Learning Projects. *Reflecting on Peace Practice Project* [PDF], CDA. Massachusetts, 2004. Obtenido en [RPP Handbook](#), febrero 2009.

⁹Diamond, L y McDonald, J. *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. Kumarian Press, West Hartford, 1996.

¹⁰ Ob. Cit.

¹¹ Ob. Cit.

Esta evaluación final se propone una reconstrucción histórico-cronológica del proceso de diálogo. Recupera las opiniones y percepciones de los actores involucrados en dicho proceso (a través de las entrevistas y cuestionarios) con el propósito de comprender la dinámica del mismo, sus fortalezas y sus debilidades, y poder de ese modo identificar lecciones aprendidas aplicables en futuros procesos de diálogo.

b. Clarificar el alcance de la evaluación

En lo que respecta al lenguaje del proceso de evaluación, es importante distinguir los conceptos de productos, resultados e impactos, dado que cada uno puede hacer referencia a situaciones diversas. Separarlos y clarificar su sentido promueve una evaluación más útil y más justa.

Por lo tanto, se definen los aspectos a ser evaluados del siguiente modo, adoptando la propuesta de *International Conflict Research (2002)*:¹²

Los **productos** son resultados directos de las actividades que forman parte del diseño inicial e intermedio del proceso.

Los **resultados** son los cambios que las actividades producen o contribuyen a lograr a corto plazo, tal como acuerdos a los que se llega a través del diálogo o nuevas perspectivas y destrezas adquiridas por los participantes. Pueden ser resultados buscados, que fueron formulados como objetivos en el proceso de planificación, o resultados no buscados, mejores o peores, que el grupo de planificación no previó.

Los **impactos** se refieren a efectos de mayor envergadura o a más largo plazo de los resultados, involucrando generalmente ámbitos sociales o políticos. Como enuncia el manual *Diálogo Democrático* (Pruitt, B. y Thomas, P., 2008)¹³ "la evaluación del impacto constituye un desafío importante, porque, por lo general, los impactos solamente son evidentes luego de transcurrido un cierto número de años y porque es difícil establecer claramente un nexo causal entre los resultados y el impacto". Por tanto, a pesar de su gran importancia, esta tarea está fuera del ámbito del proceso de monitoreo y evaluación *per se*.

Cuando se habla de resultados se hace referencia a los logros que pueden ser cualitativos y/o cuantitativos y se miden (observan, registran, relevan) en función de los objetivos/resultados esperados que el proyecto se propuso. Esto –como se señaló anteriormente– permite además identificar resultados no esperados.

Cuando se habla de impactos se hace referencia a un proceso de transformación de la situación inicial abordada en el marco de la iniciativa, y que se mide a más largo plazo, de 3 a 5 años luego de finalizada la intervención, justamente porque se identifican cambios más profundos y sostenibles en el tiempo.

En este caso puntual es difícil evaluar impactos políticos, sociales y culturales porque se ha trabajado en un nivel micro, aplicando una estrategia de selectividad en la convocatoria, centrando el interés en el diálogo entre 20 ciudadanos y ciudadanas de ambos países que fueron considerados relevantes por su posicionamiento y red de influencias. No se ha diseñado adicionalmente, una estrategia precisa de incidencia en el nivel macro, dado el carácter flexible, democrático y participativo que se le asignó al proceso, en el sentido de que el propio grupo de diálogo definiera sus objetivos y estrategias de acción.

Por todas estas razones es que resulta pertinente definir esta evaluación como una "evaluación de resultados", implicando esto que el análisis acota su alcance a los niveles micro (personal e interpersonal) y mezzo (acciones con alguna incidencia por fuera del

¹² Church y Shouldice. The evaluation of conflict resolution interventions. Framing the State of Play. INCORE, Ireland, 2002.

¹³ Ob. Cit.

propio grupo), pero no es concebida como una evaluación de impactos, que aborde la incidencia y /o las transformaciones en lo cultural, lo social y lo político (nivel macro).

c. Espacios de intercambio

También entendemos que una evaluación necesita ser integral, dinámica y participativa para poder rescatar las particularidades de la iniciativa, partiendo de las condiciones del contexto y las percepciones de la realidad por parte de los actores involucrados.

Aun cuando la evaluación de este proceso plantea algunos desafíos en términos de cantidad de actores institucionales involucrados y ubicación espacial de los equipos, incluido el de evaluación, se ha procurado introducir instancias de consulta con las instituciones en la elaboración de algunos instrumentos de la evaluación. También se ha realizado una presentación a los participantes del proceso, de los resultados y hallazgos preliminares de la evaluación. Ese espacio de intercambio ha dado a su vez una retroalimentación de los participantes que forma parte de este documento.

d. Desarrollar indicadores cualitativos y cuantitativos

En el campo de la evaluación, los indicadores son parámetros (cuantitativos y cualitativos) que permiten tener una referencia sobre el cambio conseguido.

Si bien las actividades de evaluación suelen enfatizar los indicadores cuantitativos por parecer más objetivos, a medida que nuestro campo se orienta más hacia la consideración de las subjetividades y de los marcos cognitivos y valorativos de los sujetos –como aspectos que condicionan y determinan la dinámica y los alcances de un proceso– se requiere aproximarse desde la evaluación comprendida como un proceso de construcción conjunto de conocimiento sobre las experiencias. Es decir que, en la medida que concebimos la evaluación como aprendizaje, los indicadores cualitativos adquieren relevancia porque dan cuenta de la compleja realidad que enfrentan los esfuerzos por lograr el cambio social.

Esta evaluación se enfoca en datos cualitativos, que permiten identificar procesos y transformaciones. Si bien éstos podrían ser medidos de modo cuantitativo, esta medición no daría cuenta en forma acabada y exhaustiva de aspectos que sólo se pueden captar a través de relatos de vivencias y valoraciones subjetivas del proceso.

Puede afirmarse sin embargo que cuando un objetivo es abstracto, los indicadores pueden ayudar a tener una idea aproximada del cambio. Por ello, se han desarrollado para el caso un conjunto de indicadores orientadores de la evaluación en relación con el grado de cumplimiento de los objetivos del proceso de diálogo. Estos indicadores orientaron el diseño de las guías de entrevista y el análisis de la información resultante de las mismas. A continuación se adjunta la matriz de objetivos e indicadores diseñada a tal efecto.

INDICADORES SEGÚN LOS OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	
OBJETIVOS	INDICADORES
<p>▪ OB.1. Identificar los objetivos del proceso de Diálogo, considerar su evolución y niveles de cumplimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I.1. Conocimiento de los objetivos. ▪ I.2. Correspondencia entre los objetivos reconstruidos por los participantes y los objetivos enunciados en el documento del proyecto. ▪ I.3. Dispersión en la definición de los objetivos del proyecto. ▪ I.4. Cumplimiento de los objetivos. ▪ I.5. Percepción de cambios en los objetivos durante el proceso. ▪ I.6. Incidencia de los cambios de objetivos en el proceso.
<p>▪ OB.2. Identificar y analizar aspectos contextuales que condicionaron la iniciativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I.7. Identificación de acontecimientos externos que incidieron en el proceso. ▪ I.8. Incidencia positiva/negativa de los acontecimientos externos en el proceso.
<p>▪ OB.3. Identificar y analizar los productos y resultados, tangibles e intangibles del Diálogo Binacional que ayuden e evaluar una estrategia futura</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I.9. Identificación y apreciación sobre resultados /productos en el proceso. ▪ I.10. Resultados y productos internos/externos. ▪ I.11. Resultados/ productos previstos/no previstos.
<p>▪ OB. 4. Identificar y analizar consideraciones vinculadas al diseño del proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I.12. Consideraciones sobre el diseño del proceso. ▪ I.13. Consideraciones sobre la gestión del proceso. ▪ I.14. Consideraciones sobre la temporalidad del proceso en relación a los objetivos. ▪ I.15. Adecuación del perfil de los participantes. ▪ I.16. Valoración general del proceso. ▪ I.17. Valoración de la alianza PNUD-CC. ▪ I.18. Expectativas de futuro respecto de la alianza PNUD-CC.
<p>▪ OB.5 y 6 Identificar lecciones aprendidas para mejorar la práctica. Generar recomendaciones para participantes, instituciones y otros actores</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I.19. Identificación de aspectos positivos a replicar en el futuro. ▪ I.20. Identificación de necesidad de cambios en el futuro. ▪ I.21. Identificación de lecciones aprendidas.

Metodología

Las técnicas e instrumentos de recolección de información

Dado que el propósito de la evaluación fue analizar los resultados del proceso de diálogo a través de las percepciones, valoraciones y opiniones de los participantes, a la vez que reconstruir cronológicamente el proceso para identificar el logro de lo planificado y el desarrollo de acciones no previstas, se plantearon dos estrategias evaluativas complementarias:

a. La recolección de información de *fuentes primarias de datos* a través del diseño e implementación de un trabajo de campo basado en la realización de *entrevistas electrónicas cualitativas* y de *entrevistas individuales cualitativas* (cara a cara en profundidad).

- **Entrevistas electrónicas cualitativas**

Para este caso, la entrevista electrónica ha sido un recurso válido que permitió realizar el trabajo de campo con una asignación razonable de tiempo y de costos, proveyendo a los entrevistados una oportunidad de expresar sus opiniones de manera estrictamente confidencial, ya que la herramienta tecnológica utilizada no permite identificar quién envió la respuesta. Aunque realizada por vía electrónica, se la denomina entrevista porque la guía diseñada reviste las mismas características de una guía de entrevista en profundidad.

Estas entrevistas se diferencian de la encuesta, ya que ésta es un dispositivo técnico destinado a relevar información estandarizada sobre un número significativo de casos y se basa en la utilización de un cuestionario estructurado con el propósito de predefinir y codificar alternativas de respuesta. Es la técnica utilizada en los estudios descriptivos que se aplican sobre muestras de población.

Las únicas encuestas fueron las implementadas como evaluación intermedia para medir el grado de satisfacción general de los participantes con el proceso cuando éste todavía no había concluido.¹⁴

- **Entrevistas individuales cualitativas**

La entrevista puede ser definida como “una conversación de dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación. La entrevista es una narración conversacional, creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio” (Alonso. 1994).¹⁵

En la presente evaluación hemos recurrido a la aplicación de la técnica de entrevista cualitativa cara a cara a dos tipos de actores participantes del proceso: por un lado, a miembros del GBD y por otro, a los funcionarios de las instituciones patrocinantes del proceso de diálogo.

Las entrevistas cualitativas en profundidad son encuentros cara a cara entre el investigador y las personas que conforman los sujetos de estudio. Son encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen las personas sobre sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Esto es

¹⁴ Véase Anexo Evaluación Intermedia 3ª Ronda

¹⁵ Alonso, L. "Sujeto y discurso. El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (Coords.), Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid, 1994.

denominado en las ciencias sociales, como “la creación del discurso”, y la entrevista es una recolección de ese discurso.

Para la realización de estas entrevistas se diseñó en forma previa una guía no estructurada (es decir sin alternativas de respuesta prefijadas, sino basada en preguntas abiertas, de opinión) en la que el evaluador organiza los ejes sustantivos de la indagación como guía orientadora de la conversación.

Se entrevistó a 11 funcionarios del PNUD y del CC. Las entrevistas, fueron cara a cara, telefónicas o electrónicas. En total se completaron 14 fuentes de análisis vinculadas a entrevistas a funcionarios.

Se entrevistó a 15 miembros del GBD. En algunos casos la misma persona completó una entrevista electrónica y nos concedió una entrevista cara a cara para profundizar algunos de los aspectos considerados. Se completaron 21 instrumentos de análisis provenientes de los miembros del GBD.

b. La recolección de información de *fuentes secundarias de datos* a través del *análisis documental*, identificando, seleccionando, leyendo e interpretando documentos (informes, relatorías, agendas, minutas de reuniones, artículos de prensa, comunicaciones internas, etc.) producidos por los participantes del diálogo y por las instituciones patrocinantes durante el proceso a fin de poder reconstruir la cronología del mismo.

El análisis documental supone la selección de un “corpus” de materiales escritos (o bien de dispositivos audiovisuales) que son considerados resultantes del proceso objeto de análisis. A través de dicha técnica se seleccionan las ideas relevantes, lenguajes, enfoques, etc. de cada documento a fin de interpretar su relevancia y vinculación con aspectos del proceso evaluado. Este tipo de análisis aporta elementos diferentes a los recogidos en las entrevistas y por lo general se constituye en un soporte fundamental para la reconstrucción histórica – cronológica del proceso.

Se analizaron aproximadamente 300 documentos incluyendo: documentos conceptuales, agendas, minutas de reunión, editoriales en medios de comunicación, planes de acción, noticias de prensa, intercambios electrónicos, entre otros.

Confidencialidad: el documento de la evaluación no develará información que se haya clasificado como confidencial por el grupo o las instituciones.

Análisis de los datos

El análisis de las entrevistas (tanto electrónicas como cara a cara) se basó en la técnica de análisis de contenido. Cabe consignar que en la evaluación cualitativa –al igual que en la investigación cualitativa– el tipo de datos recogidos es categorial, es decir son datos descriptivos y susceptibles de interpretación, a diferencia de lo que sucede en la evaluación (y en la investigación) cuantitativa en la que los datos son numéricos, se cuantifican y se someten a análisis estadísticos.

El análisis de contenido es un proceso interpretativo de lo que se ha dado en llamar productos comunicativos tales como mensajes, textos, discursos, relatos, etc. Es susceptible de ser sometido a un análisis cuantitativo (estadísticas basadas en el recuento de unidades), y a un análisis cualitativo basado en la combinación de categorías, con el propósito de reinterpretarlas y de descubrir los sentidos latentes o subyacentes a los discursos producidos en una situación o contexto dado. Permite identificar tendencias y diferencias en los contenidos de la comunicación y de la producción discursiva (tanto oral como escrita), así como recuperar los valores, creencias y marcos cognitivos y simbólicos de las personas y grupos productores de dichos discursos.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL DIÁLOGO BINACIONAL COLOMBIA-ECUADOR

SECCIÓN 1: DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y LA INICIATIVA

En el año 2007, con base en actividades previas del CC y del PNUD en Ecuador y Colombia, y en función del contexto social y político reinante, ambas organizaciones se propusieron un proceso para promover una mejor relación entre las sociedades de ambos países. La estrategia consistió en el diseño de un ejercicio de diálogo entre un grupo de ciudadanos de cada país, con acceso a sus gobiernos y/o influencia en la opinión pública. Inicialmente este diálogo se previó para desarrollarse entre los meses de noviembre de 2007 y marzo de 2008 a través de 4 rondas binacionales de diálogo a ser llevadas a cabo en Atlanta, Quito y Bogotá.

Se presentó la idea a los Gobiernos de Colombia y Ecuador, ya que se esperaba que los mismos conocieran la iniciativa y expresaran su conformidad con que ésta se llevara adelante en sus países. Con su consentimiento se avanzó en la identificación cuidadosa de potenciales participantes y con una serie de entrevistas individuales para comprometerlos con el ejercicio.

Contexto

La iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo se inició en un momento histórico particular de la relación entre ambos países. Para poder comprender esto, es necesario realizar una breve reseña de dicha relación en el tiempo.¹⁶

Aunque históricamente las relaciones entre Ecuador y Colombia han sido mayormente fluidas y pacíficas, a partir del inicio del siglo XXI esto empezó a modificarse hasta derivar en el rompimiento de las relaciones diplomáticas, mismo que persiste al momento de este informe.

Ramírez (2009)¹⁷ identifica cuatro etapas en la relación entre ambos países, que pueden resumirse en: una *primera etapa* centrada en aspectos jurídicos referidos a la superación de controversias limítrofes, en la cual se alcanzaron acuerdos de delimitación terrestre en 1916 y marítima en 1975 y se logró visibilizar los lazos que unen a ambos países.

Una *segunda etapa* que toma la última década del siglo XX durante la cual “crecen las interdependencias positivas pero también negativas”, ya que a la vez que aumentó el intercambio comercial y la articulación en diversas áreas clave –como transporte, migración, integración fronteriza, entre otros–, también se pusieron en juego aquellos costados más débiles de las políticas internas de cada país –inestabilidad en Ecuador, polarización política en Colombia– y los conflictivos temas de la droga y la confrontación armada.

La *tercera etapa*, marcada también por el inicio del nuevo siglo profundizó los roces por aquellos temas delicados que preocupan a cada país como el desplazamiento y refugio de colombianos en Ecuador, y principalmente la implementación de la Doctrina de la Seguridad Democrática, que involucra la alianza de Colombia con Estados Unidos para la elaboración del Plan Colombia y el avance de las fumigaciones de cultivos de coca.

¹⁶ Véase Anexo Línea de Tiempo de Contexto y Actividades del GBD

¹⁷ Ramírez, Socorro. “Correa-Uribe: ¿tensión indefinida?”, en Revista Javeriana, No. 753, abril de 2009, pp. 60-63.

Es durante esta etapa que se presentaron promisorias oportunidades y también grandes fracasos en los intentos de establecer políticas acordadas en torno a estos temas tan sensibles.

Así, existieron avances positivos intermitentes en relación a la reactivación de la Zona de Integración Fronteriza, la Comisión de Vecindad y la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (Combifron), pero a finales de 2006 esos avances se vieron interrumpidos con la reanudación de las fumigaciones –suspendidas un año antes– y la llamada a consulta del embajador ecuatoriano en Bogotá realizada por el Gobierno ecuatoriano.

Con nuevos períodos presidenciales en ambos países en 2007 se podría considerar que se abrían nuevas oportunidades. Se conformó una comisión para estudiar los efectos del glifosato –aunque luego no prospera–, se suspendieron al final de ese año las fumigaciones por parte de Colombia, el presidente Correa declinó la solicitud de Chávez de declarar a las FARC fuerza beligerante. El año 2008 se avecinaba promisorio en las relaciones entre los vecinos, especialmente para la ZIF y la Comisión de Vecindad. Pero ese presente promisorio pronto se disolvió en una escalada de sucesos lamentables y que marcaron el inicio de la cuarta etapa.

Noviembre 12-14/2007
1ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador
Atlanta.

A finales de 2007, en Colombia tomó mucha visibilidad el tema de las gestiones humanitarias para la liberación de secuestrados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ellas empiezan también a participar de manera cada vez más visible algunos países de la región y del mundo, entre ellos Venezuela.

La *cuarta etapa* descrita por Ramírez, se inició a partir del 1 de marzo de 2008. En esa fecha el gobierno de Colombia bombardeó en Angostura, territorio ecuatoriano, un campamento de las FARC. En este bombardeo murió Raúl Reyes, el segundo en el mando de esa guerrilla, junto a 27 personas que se hallaban en el mismo lugar, entre ellas un ecuatoriano y cuatro mexicanos. Este hecho, sumado a otros –la forma en que se planificó el ataque, la falta de conocimiento que el Gobierno de Ecuador alude haber tenido sobre el mismo, el tratamiento que se le dio al tema de las computadoras halladas en el campamento, entre otros– derivaron en la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países y en una escalada comunicacional que ambos gobiernos implementaron como manera de plantear sus diferencias.

Febrero 1-2/2008
2ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador
Quito.

Luego del bombardeo, el 5 de marzo de 2008 se reunió el Consejo de Seguridad de la OEA, quien mediante resolución ratificó el principio de inviolabilidad del territorio de un país, y estableció que aunque Colombia no sería condenada por el ataque, debería pedir disculpas a Ecuador. Al tiempo, formó una comisión especial de buenos oficios para investigar lo sucedido en ambos países. La comisión, en sus conclusiones, ratificó la resolución y recomendó restablecer la relación diplomática y adelantar acercamientos entre las sociedades de ambos países para reconstruir la confianza resquebrajada.

En el encuentro del Grupo de Río el 7 de marzo, se intentó un acercamiento que parecía ser promisorio (con declaraciones de Ecuador en el sentido de retomar relaciones); sin embargo esta oportunidad desaparece cuando posteriormente surge de fuentes colombianas, nuevamente, la hipótesis de la relación de funcionarios del gobierno ecuatoriano con las FARC.

El 31 de marzo Ecuador demandó a Colombia ante los tribunales de La Haya por las fumigaciones aéreas.

En este estado de situación, el Centro Carter realizó un ejercicio confidencial con los Presidentes de ambos países y sus Cancilleres con la expectativa de reanudar las relaciones. Posteriores declaraciones e interpretaciones de las mismas entre ambos Presidentes hicieron fracasar este intento.

Mientras tanto la OEA continúa su misión de buenos oficios, y el 29 de abril de 2008 se realizó el primero de cuatro encuentros entre los Vicecancilleres de ambos países bajo los auspicios de esa organización. Durante el mes de mayo se realizaron la tercera y cuarta reunión, al tiempo que, también bajo los auspicios de la OEA, se acordó con los mandos militares de ambos países el restablecimiento temporal de la vigencia de la Cartilla de Seguridad Fronteriza.

Abril 26-29/2008
3ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador
Bogotá

Mayo 23-24/2008
4ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador
Atlanta

A inicios del mes de junio hubo señales que indicarian la posibilidad de un acercamiento entre los presidentes. El 6 de junio Uribe y Correa, a petición de Jimmy Carter, acceden a reanudar las relaciones diplomáticas "sin precondiciones". Sin embargo, nuevamente una escalada en las declaraciones públicas culmina en la suspensión del restablecimiento por parte de Uribe, y en el declinamiento de ese esfuerzo por parte de Correa.

En este contexto el Grupo Binacional de Diálogo se reunió con ambos Presidentes. Durante la reunión con Correa, éste ratificó su decisión de no reanudar las relaciones diplomáticas con el país limítrofe.

El 2 de julio se produjo la liberación de quince secuestrados por las FARC, entre los que se encontraba la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, once militares y tres ciudadanos norteamericanos.

Desde entonces, aunque se han mantenido las gestiones diplomáticas formales o informales de organizaciones como la OEA o el Centro Carter, las relaciones entre ambos países no se han retomado. En diciembre de 2008 Ecuador restableció el requisito de presentación de *pasado judicial* para los colombianos que deseen entrar en Ecuador –requisito que había sido levantado en junio de ese mismo año–, medida tomada en respuesta a la denuncia de una nueva incursión de militares colombianos en territorio ecuatoriano.

Noviembre 6 y 7/2008
5ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador
Quito.

En enero de 2009, Ecuador estableció cinco condiciones mínimas para el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Colombia: 1) control militar de Colombia en la frontera común; 2) indemnización por el ataque perpetrado en Angostura; 3) ayuda económica a través de la ONU para la atención de refugiados colombianos; 4) entrega de información sobre el bombardeo; y 5) poner fin a las denuncias infundadas que relacionan al Gobierno con las FARC.

Adicionalmente, se han presentado demandas judiciales cruzadas, contra funcionarios de ambos países –por ejemplo el ex ministro de defensa Juan Manuel Santos o el propio presidente Correa– por hechos vinculados con el bombardeo a La Angostura.

Mayo 12 y 13/2009
6ª Ronda Diálogo Binacional
Colombia-Ecuador

Descripción de la iniciativa

El marco institucional

En octubre de 2007, el PNUD y el Centro Carter redactaron y firmaron un Memorandum de Entendimiento Institucional, que funcionaría como acuerdo general entre ambas instituciones y documento descriptivo con los lineamientos más generales del diseño del Grupo Binacional de Diálogo.

De los documentos y entrevistas se concluye que el diálogo tendría como finalidad crear un ambiente lateral, flexible y seguro de encuentro entre estos ciudadanos de ambos países, con el objetivo de identificar y promover conjuntamente nuevas iniciativas para el cambio constructivo en las relaciones bilaterales y en la percepción pública, con el foco en posibles acciones concretas que cada miembro del grupo podría propiciar desde su ámbito de acción e influencia.

Participantes

Participaron del proceso un total de 11 ciudadanos colombianos y 12 ciudadanos ecuatorianos.

El grupo originalmente se componía de la siguiente manera:

- **Del lado colombiano:**

1. Angelino Garzón (gobernador del Valle del Cauca)
2. Antonio Navarro Wolff (gobernador electo del departamento fronterizo de Nariño)
3. Augusto Ramírez Ocampo (ex Canciller y director del Instituto de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana)
4. Claudia Gurisatti (directora del programa La Noche en el canal Radio Cadena Nacional)
5. Guillermo Rivera (representante a la Cámara por el departamento fronterizo de Putumayo)
6. Luis Carlos Villegas (presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia)
7. Luz María Sierra (Jefa de Redacción en El Tiempo)
8. Rafael Nieto Loaiza (ex Viceministro de Justicia y periodista)
9. Ricardo Ávila (director de la revista Portafolio)
10. Sandra Suárez (ex Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y ex alta consejera presidencial para el Plan Colombia)
11. Socorro Ramírez (profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y especialista del tema Colombia-Ecuador)

- **Del lado ecuatoriano:**

1. Adrián Bonilla (director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO))
2. Alfredo Negrete (subdirector del diario El Comercio)
3. Andrés Valdivieso (asesor del Ministro de Gobierno)
4. Dolores Padilla (ex diputada y candidata a vicepresidenta)
5. Francisco Carrión Mena (ex Canciller)

6. Galo Mora (asesor presidencial)
7. Gonzalo Ruiz (director de noticias en Gamavisión)
8. José Valencia (director de la ONG Participación Ciudadana y coordinador del programa de Relaciones Internacionales en la FLACSO)
9. Ricardo Estrada (presidente ejecutivo de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones)

Tres personas de este grupo acompañaron sólo parte del proceso. Galo Mora y José Valencia dejaron de participar por haber asumido cargos como funcionarios de gobierno, y Alfredo Negrete dejó de participar por razones profesionales.

Dos miembros nuevos se incorporaron al grupo ecuatoriano luego de la primera reunión:

1. Margarita Carranco (presidenta de la Asociación de Mujeres Municipalistas y segunda vicepresidenta del Concejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito)
2. Manuel Chiriboga Vega (director del Observatorio de Comercio Exterior y ex jefe negociador del Tratado de Libre Comercio entre el Ecuador y los Estados Unidos)

Luego de la 4ta reunión binacional se incorporaron 3 participantes nuevos al Grupo ecuatoriano

3. Grace Jaramillo (coordinadora académica del Programa de Relaciones Internacionales en la FLACSO y columnista en El Comercio)
4. Pedro Velasco (Alcalde de Tulcán)
5. Patricia Estupiñán (editora general de la revista Vistazo).

Metodología de trabajo

El Diálogo Binacional se desarrollaría a lo largo de cuatro reuniones, dos de las cuales se realizarían en Atlanta (ciudad sede del Centro Carter), una en Colombia y otra en Ecuador. Durante estos encuentros se procuraría generar un espacio confidencial para conversaciones facilitadas por expertos de ambas organizaciones.

Con este marco se lanzó el Proceso de Diálogo Binacional Colombia-Ecuador, previéndose tentativamente 4 reuniones. Antes del 1 de marzo de 2008 –momento clave en el desarrollo de la iniciativa– se realizaron dos reuniones; luego de este evento se realizaron otras 2 reuniones. En el cuarto y último encuentro se acordó extender el proceso con dos encuentros adicionales.

Todas las reuniones fueron facilitadas por el Representante del Centro Carter para América Latina, Francisco Diez. Las primeras 4 reuniones, fueron co-facilitadas por Graciela Tapia, consultora del Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD. En todos los casos un equipo de facilitadores del PNUD y del CC apoyó los trabajos grupales.

A continuación se refieren brevemente las actividades del proceso. Para completar información sobre las mismas, véase los anexos Matriz de reuniones GBD y Matriz de Actividades del GBD.¹⁸

Reunión 1. Atlanta. Noviembre de 2007. Este espacio se concretó luego de varias reuniones previas en cada país y gestiones preparatorias. El encuentro se realizó entre 25 personas el 13 y 14 de noviembre de 2007 en la Sede del Centro Carter en Atlanta, con la participación del ex presidente Jimmy Carter.

Durante este encuentro, los participantes abordaron diversas temáticas, principalmente un análisis conjunto del estado de la relación binacional y la diferente percepción que los participantes tenían al respecto.

¹⁸ Véase Anexo Matriz De Reuniones Del GBD y Anexo Matriz de Actividades del GBD.

Los facilitadores previeron consignas de trabajo para identificar divisores y conectores entre ambos países de manera de poder no sólo identificar temas de la agenda negativa como la seguridad y el narcotráfico, sino también aspectos de la agenda positiva como los vinculados a temas humanitarios y de desarrollo fronterizo, y la posibilidad de potenciar acuerdos binacionales en ese sentido.

Este primer encuentro tuvo momentos difíciles. Los miembros de cada país, en general, se posicionaron en sus visiones nacionales. Los facilitadores trataron de generar un espacio seguro para hablar con respeto, lo que permitió generar un momento de catarsis previo a la identificación conjunta de obstáculos y oportunidades en la relación binacional.

Entre la primera y segunda reunión algunos de los participantes publicaron editoriales o artículos de opinión buscando incluir una mirada más amplia acerca de la problemática bilateral.

Reunión 2. Quito. Febrero de 2008. Luego de diversas reuniones en cada país, se realizó el segundo encuentro en Quito, entre el mismo grupo. Durante esa reunión se invitó al ministro de Seguridad, Gustavo Larrea a compartir un almuerzo con el grupo. Durante las jornadas se avanzó en la consolidación del espacio grupal al tiempo que se desarrolló una lista de posibles acciones a encarar por el grupo o alguno de sus participantes en el corto y mediano plazo.

El tercer encuentro, que debía realizarse en Bogotá a mediados de marzo de 2008, tuvo que ser suspendido en razón de la incursión y bombardeo del ejército colombiano del 1ro de marzo de 2008.

Esta situación, y la consecuente ruptura de relaciones diplomáticas, impactaron en la evolución de la dinámica del grupo. Incluso trajo la aparición de actores internacionales que comenzaron a actuar como terceros en el conflicto. Esto implicó una redefinición de objetivos, estrategias, agendas y hasta una modificación en los roles de las instituciones.

Como relata un documento del proceso:

“Ante la crisis el GBD se activó y fluyeron las comunicaciones informales entre los miembros de los dos países. A pedido de Jimmy Carter, el Secretario General de la OEA se reunió con los miembros del GBD en sus primeras visitas a Quito y Bogotá y varias de sus iniciativas coincidieron con las recomendaciones presentadas por el GBD. Pero las relaciones se tensaron más y más y el GBD comenzó a resentirse. Jimmy Carter habló con ambos Presidentes y acordó con ellos intentar ayudarles en la comunicación. Así fue que el Centro Carter realizó un ejercicio confidencial de identificación de pequeños pasos para restablecer la confianza. Se trabajó con ambos Cancilleres y con ambos Presidentes definiendo un conjunto de señales a ser enviadas de un gobierno a otro como muestras de buena voluntad. El ejercicio en sí fue positivo y el 80% de las señales se enviaron, pero una escalada de declaraciones públicas cruzadas frustró el intento de acercamiento. Aunque se trató de una iniciativa sólo del Centro Carter, algunos de los miembros del GBD se involucraron [a título personal] directamente y funcionaron como canales directos con sus gobiernos y como actores principales en la obtención de acuerdos.”

Durante este período de tiempo, los participantes que son formadores de opinión continuaron buscando incrementar la cantidad y calidad de la información publicada, a la vez que ampliar la mirada sobre los temas binacionales.

El Centro Carter y el PNUD mantuvieron reuniones con miembros del grupo para valorar la continuación de las reuniones binacionales previstas en la iniciativa. Se acordó que el siguiente encuentro se realizaría en la ciudad de Bogotá, un tiempo después de la fecha prevista originalmente para dicha reunión.

Reunión 3. Bogotá. Abril de 2008. La mayor parte de la tercera reunión se concentró en compartir perspectivas sobre los acontecimientos recientes y sobre el impacto que el conflicto colombiano generaba en ambos países.

Durante este encuentro, relatan los documentos de proceso, *“Se produjo un verdadero diálogo generativo, en el que los miembros colombianos del GBD escucharon y entendieron las razones y sensibilidades de los miembros ecuatorianos respecto a su territorio y a su necesidad de sentirse respetados en su dignidad nacional, así como los miembros ecuatorianos escucharon y entendieron las razones y sensibilidades de los miembros colombianos respecto a la violencia perpetrada por los grupos armados irregulares colombianos y a su necesidad imperiosa de lograr seguridad y paz. El GBD como tal cambió en este encuentro. Los aspectos simbólicos y humanos que se expusieron y que se compartieron en plenitud operaron como un escalón común que puso a todos en un nivel más elevado de conciencia y en un estado de disposición personal abierto al compromiso.”*

En este encuentro los participantes acordaron avanzar en ciertas acciones comunes,¹⁹ algunas de las cuales estaban orientadas específicamente a influir en el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Una de dichas acciones fue la redacción de una carta con recolección de firmas de notables para presentar a los Presidentes de ambos países solicitando la realización de esfuerzos para retomar relaciones diplomáticas.

Reunión 4. Atlanta. Mayo de 2008. Esta reunión se realizó en Atlanta el 22 y 23 de mayo de 2008. En esta reunión participaron también, el ex Presidente Jimmy Carter, la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Rebeca Grynspan y el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.

Este encuentro era el último de los previstos en el marco del acuerdo entre el PNUD y el CC. Varios de los participantes de la reunión, incluido el ex Presidente Carter, consideraron que el ejercicio necesitaba tener una fecha de cierre. No obstante, dada la situación, el grupo decidió no cerrar el proceso en esa reunión sino identificar una estrategia común de transición que permitiera al GBD ajustar sus objetivos inmediatos a la nueva situación y preservar sus objetivos permanentes.

Esto condujo a la elaboración de un plan de acción de corto y mediano plazo, y a la realización de dos reuniones adicionales.²⁰

El plan de acción elaborado por los miembros del grupo identificó tres clases de iniciativas: a) con gobiernos (entrega de carta, reuniones con Presidentes y funcionarios); b) con medios (documental binacional, y foros de dueños de medios, entre otras); y c) iniciativas fronterizas (encuentro con autoridades locales, foros binacionales y académicos). Asimismo se acordó apoyar y promover encuentros empresariales y promover actividades para trabajar sobre los imaginarios colectivos a través de actividades simbólicas (ciclopaseo en la frontera, acciones en partidos de fútbol de las selecciones nacionales) para enfatizar la hermandad entre pueblos y sectores sociales de ambos países.

A los efectos de poder llevar a cabo las dos reuniones adicionales, el CC, con apoyo del PNUD, presentó una propuesta para conseguir financiamiento adicional por parte de la Comunidad Andina de Fomento (CAF).

Período entre la 4ta y la 5ta reunión binacional –Junio a Noviembre 2008. Durante este período se sucedieron en el contexto político y en la vida del GBD, una serie de acontecimientos que ameritan ser puntualizados:

¹⁹ Véase Anexo Matriz de Actividades del GBD. 5ta reunión GBD

²⁰ Véase Anexo Matriz de Actividades del GBD. Plan de Acción 4ta reunión GBD.

El 5 de junio se concretó la entrega de cartas a los presidentes con la firma de 280 ciudadanos de ambos países recolectadas por los miembros del grupo con el fin de influir en el restablecimiento de relaciones diplomáticas.

El 6 de junio de 2008, el Centro Carter anunció el compromiso de ambos Presidentes de restablecer las relaciones al nivel de encargados de negocios, según gestiones privadas que realizaba con los mandatarios.

En el marco de las actividades acordadas en la reunión de Atlanta, se fijaron reuniones del GBD con los Presidentes de ambos países: 25 de junio (con el presidente Uribe) y 26 de junio (con el presidente Correa).

La semana anterior a las reuniones el presidente Correa dio algunas declaraciones en las cuales expresaba las dificultades para retomar relaciones y el derecho de Ecuador a fijar el ritmo del proceso. Por su parte, el presidente Uribe manifestó su disconformidad con las declaraciones del presidente Correa, y ambos mandatarios declararon suspendido el proceso de restablecimiento de relaciones.

Este contexto determinó que los encuentros con el GBD no ocurrieran en el mejor momento político. No obstante, el grupo pudo reunirse con los Presidentes, presentar sus perspectivas y escuchar las opiniones. En el caso del Presidente Correa, se recibió una negativa rotunda de su parte a retomar relaciones diplomáticas en esas circunstancias.

Estas reuniones, además de su propia carga de significados positivos y negativos para el GBD, tuvieron un nivel de cubrimiento mediático que en algunos casos identificó al grupo con la labor del Centro Carter. Esto tuvo impacto en el grupo y en las instituciones por las implicaciones que conllevaba ser percibidos en un rol de "mediadores". Por otro lado, algunos miembros del GBD consideraron que la reacción del Presidente Correa redundaba en una deslegitimación del grupo.

Posteriormente, el grupo ecuatoriano y el colombiano del GBD mantuvieron reuniones en sus países para evaluar la disposición a continuar con el ejercicio. Esto permitió identificar lecciones aprendidas, como la importancia de distinguir claramente entre el papel del GBD y el papel de mediación de la OEA y del Presidente Carter.

Asimismo, el Centro Carter clarificó con el presidente Correa el rol del grupo, haciendo hincapié en distinguir su esfuerzo ciudadano del rol de mediación que cumplen otras instituciones, comprometiendo un nuevo encuentro del mandatario con el GBD y obteniendo apoyo para que el grupo ecuatoriano pudiera tener reuniones con ministros de Gobierno.

También durante esta etapa, se incorporaron tres nuevos miembros al grupo ecuatoriano para reforzar su conformación, tomando en cuenta que algunos dejaron de participar en el mismo como consecuencia de haber asumido roles de funcionarios en el Gobierno Nacional.

Si bien se continuó con algunos encuentros con funcionarios en ambos países, también se acordó reducir el nivel de visibilidad y enfocar el accionar en la "agenda positiva" favoreciendo el apoyo y la participación de sus miembros en actividades desarrolladas desde la sociedad civil. En este sentido cabe destacar la realización del Foro Binacional Académico sobre Políticas de Desarrollo organizado en Quito por OEA-PNUD-FLACSO, en el que participaron como organizadores y ponentes algunos participantes del GBD, en septiembre de 2008.

Por último, durante este periodo se evaluó la conveniencia de concluir una primera fase de trabajo identificando las lecciones aprendidas.

Reunión 5. Quito. Noviembre de 2008. La fecha del quinto encuentro binacional de diálogo, financiado por la CAF, se planificó sobre la base de la invitación realizada por el Presidente Correa a recibir al GBD, reunión que luego fue cancelada.

Durante la ronda binacional, el grupo realizó un análisis del contexto político en ambos países acordando en que no se vislumbraba la posibilidad de concretar la reanudación de relaciones diplomáticas.

Se revisó el Plan de Acción definido en Atlanta, asumiendo que el enfriamiento de las relaciones tornaba muchas actividades de difícil concreción. Por lo tanto se acordó que el GBD funcionaría con un tono general de discreción a fin de preservarse de una posible escalada de tensión entre los gobiernos, hasta encontrar un momento más propicio para tomar un perfil más alto.

Asimismo, representantes del PNUD presentaron al grupo la propuesta de Evaluación del Proceso de Diálogo Binacional que realizaría el PRDD. El GBD acordó con los objetivos, concluyéndose que el propósito principal de la evaluación no sólo sería identificar lecciones aprendidas para aplicar a procesos similares, sino proveer al grupo y a las instituciones de insumos para evaluar la posibilidad de apoyar una nueva fase de trabajo del GBD.

Por último, el grupo decidió adoptar una estrategia de funcionamiento hasta un próximo encuentro (el último previsto para esta fase) que debería realizarse luego de las elecciones generales en Ecuador. Por lo tanto, se decidió prorrogar el funcionamiento del GBD hasta esa reunión, en la cual también se presentarían conclusiones preliminares de la Evaluación del Diálogo Binacional.

Durante el período noviembre 2008 - abril/mayo de 2009 se decidió apoyar algunas actividades que pudieran enmarcarse en iniciativas y ámbitos de influencia de algunos de sus miembros, identificando algunas para las cuales se nombraron responsables.²¹

Período entre la 5ta y la 6ta Reunión del GBD. Durante el lapso de tiempo entre la quinta y la última reunión, el GBD continuó manteniendo encuentros con funcionarios y apoyando actividades académicas como el Foro de Pasto, organizado en febrero de 2009 por la OEA, el PNUD y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, que tuvo amplia participación e impulso por parte de varios miembros del grupo. Otras actividades realizadas por miembros del GBD en el marco de sus agendas políticas, apoyaron el objetivo de reforzar las relaciones de hermandad entre los pueblos de Colombia y Ecuador. Entre estas acciones figuran la campaña por la paz promovida en la ciudad de Pasto por el Gobernador de Nariño y la firma del un convenio de cooperación binacional fronterizo entre Tulcán e Ipiales.²²

El 19 de marzo de 2009, se concretó el segundo encuentro del GBD con el Presidente Correa, luego de gestiones discretas del Centro Carter para tal fin, en el que el GBD pudo sensibilizar al Presidente sobre los efectos negativos de la ruptura de relaciones en la zona de frontera. Este fue un evento positivo que permitió relegitimar el rol del grupo.

Posteriormente, a finales de abril el GBD se reunió con el ex presidente Jimmy Carter, en el marco de su visita a Ecuador, se intercambiaron perspectivas sobre el contexto político y se exploraron las posibilidades de continuación de la iniciativa Diálogo Binacional.

²¹ Véase Anexo Matriz de Actividades del GBD. Plan de Acción 5ta reunión.

²² Véase Anexo. Matriz de Actividades del GBD.

Reunión 6. Evaluación y cierre de la primera fase. Bogotá. Mayo de 2009. La sexta reunión también contó con el auspicio de la CAF. Su objetivo fue analizar el recorrido del grupo desde su inicio e identificar lecciones aprendidas para cerrar esta fase de trabajo y evaluar la posibilidad de continuar una segunda fase en el futuro.

El equipo del PRDD del PNUD presentó los resultados y hallazgos preliminares del proceso de evaluación. A través de un intercambio plenario se enriqueció el trabajo con aportes de los participantes, mismos que se incluyen en este documento.

Adicionalmente se analizó la posibilidad de continuar con una segunda fase de trabajo del GBD, acordándose un período de tres meses de transición para elaborar un documento de proyecto que permitiera abrir una segunda fase y conseguir nuevas fuentes de financiamiento.

Se preparó además una declaración de prensa que se hizo pública unos días después, destacando la importancia del diálogo para superar diferencias e instando a los gobiernos a retomar el contacto directo que permita restablecer relaciones diplomáticas.

SECCIÓN 2: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ENTREVISTAS A PARTICIPANTES

En este segmento se describe la información obtenida a través de las entrevistas confidenciales que se realizaron a los miembros del GBD, y sus aportes adicionales durante la reunión de Evaluación Participativa.

Los temas sobre los cuales se realiza el análisis corresponden con los indicadores identificados para la evaluación: 1) los objetivos del proceso de Diálogo; 2) los aspectos contextuales que condicionaron la iniciativa; 3) productos y resultados; 4) el diseño del proceso; 5) el futuro del grupo; y 6) las lecciones aprendidas.

1) Los objetivos del proceso de diálogo

• Cambio de objetivos

- ◆ Es mayoritaria la opinión que refiere que los eventos del 1° de marzo y sus implicaciones políticas, provocaron una modificación en el objetivo del grupo.
- ◆ Algunos asignan a este cambio un carácter de restricción, otros en cambio consideran que el objetivo se amplió y/o diversificó.
 - ☛ *“los objetivos cambiaron implícitamente por falta de un marco claro”*
 - ☛ *“la normalización de las relaciones ocupó un lugar prioritario en las tareas dado que frenaba muchos de sus planes”*

Durante la Evaluación Participativa se confirma que los eventos del 1ro de marzo cambiaron, -si no los objetivos-, al menos la estrategia o el rumbo del GBD. Existen algunos desacuerdos sobre si se perdió o no el hilo conductor.

- ☛ *“En un proceso de diálogo es fundamental no perder el hilo conductor... Medir escenarios, el hilo conductor era el diálogo en sí mismo, no el acercamiento de Presidentes”*
- ☛ *“Fue necesario focalizarse en las relaciones porque de eso dependían nuestros objetivos iniciales”*

• Cumplimiento de objetivos.

- ◆ La mayoría está de acuerdo en que se alcanzaron los objetivos vinculados a resultados a nivel personal y grupal. Se destaca el espacio de encuentro y confianza generado, la transformación de algunos imaginarios y percepciones y las buenas relaciones que se generaron entre los miembros del grupo.
 - ☛ *“Ese objetivo se cumplió totalmente. Se creó una comunidad representada por gente de ambos lados de la frontera que tienen un mejor entendimiento de cada país.”*
- ◆ La consideración sobre el logro de objetivos vinculados a resultados a nivel externo es más variada dependiendo de si se consideran los objetivos originales (Ej. impacto en la opinión pública y el trabajo en iniciativas concretas) o si se consideran objetivos modificados (restablecimiento de relaciones). En este caso la mayoría considera que si bien se hicieron aportes, no lograron influir sustancialmente en el restablecimiento de esas relaciones.

En este sentido algunos consideran que el grupo debió haber continuado con los objetivos iniciales; otros entienden que sin el restablecimiento de las relaciones

diplomáticas las demás iniciativas no se podían llevar a cabo y por ende no se podía cumplir con el objetivo inicial:

- *"el objetivo se transformó en otro muy ambicioso: el impactar en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas"*
- *"Cambiaron totalmente la agenda y redujeron objetivos a un mínimo que ha sido inalcanzable"*

En la Evaluación Participativa:

- A criterio del grupo se destaca que aunque las relaciones diplomáticas no se retomaron, hubo una gestión del grupo que tuvo incidencia a nivel de gobiernos, y que la misma consistió en reducir el nivel de confrontación verbal en determinada circunstancia y en demostrar al Presidente Correa los efectos negativos de la ruptura en el contexto de la frontera.
- Se destacan esfuerzos en la transformación de percepciones públicas a través de artículos de opinión, aunque su impacto en la opinión pública no pueda dimensionarse.
- Muchos consideran que los esfuerzos realizados apoyando iniciativas para fortalecer lazos de hermandad con impacto en la sociedad civil dan cuenta de algún grado de alcance del objetivo a nivel externo.

2) Aspectos contextuales que condicionaron la iniciativa

- Se identifica el 1 de marzo y sus consecuencias políticas como un evento externo de gran impacto, en general negativo, pero también se rescatan aspectos positivos.
 - ◆ La mayoría considera que este acontecimiento condicionó la capacidad de acción del grupo reduciéndolo al restablecimiento de relaciones diplomáticas.
 - ◆ Se mencionan algunos efectos colaterales de esos acontecimientos: cohesión y fortalecimiento del grupo, oportunidad de promover mayor comprensión de la realidad de ambos países, paralización de iniciativas planificadas, entre otros.
 - *"Se logró tener una visión más integral de las relaciones bilaterales y se afianzó la idea de que era necesario mejorarlas y restablecerlas".*
 - *"Si bien se paralizaron iniciativas importantes para lograr lo planificado, cabe reconocer que también lo fortaleció, siento que hubo una necesidad estratégica de permanecer juntos".*
 - ◆ Se menciona como acontecimiento externo de impacto negativo la primera reunión con el Presidente Correa, en donde el grupo fue deslegitimado.
 - ◆ Se identifica como un acontecimiento externo de impacto positivo la segunda reunión con el presidente Correa en donde el grupo se relegitimó.

3) Productos y resultados

Se analizan los productos y resultados en tres niveles:

- a. Interno personal: Aprendizaje y transformación de percepciones
- b. Interno grupal: Creación de comunidad
- c. Externo: Actividades hacia fuera

a Interno personal: Aprendizaje y transformación de percepciones

- ◆ Es mayoritario el reconocimiento expreso de haber pasado por algún nivel de cambio personal, ya sea referido a una mayor comprensión del tema por la información aportada, como a un cambio en sus percepciones, imaginario o supuesto.
 - *"mayor franqueza", volverse "menos duro", haber logrado "mayor profundidad en el análisis".*

b Interno grupal: Creación de comunidad

- ◆ Hay coincidencias mayoritarias en que se ha generado un espacio de encuentro, que se ha tejido una red de relaciones personales y que se ha generado confianza entre este grupo binacional.
 - *"Se creó una comunidad representada por gente de ambos lados".*
 - *"Dos grupos, internamente disímiles fueron capaces de seguir una línea de conducta uniforme que resultó en un entendimiento muy grande".*

Se distingue el proceso vivido por uno y otro grupo en cuanto a la cohesión interna:

- ◆ En una evaluación segmentada de ambos grupos, el colombiano en general refiere una mayor cohesión y estabilidad interna.
- ◆ Se identifican más dificultades afrontadas por el grupo ecuatoriano derivadas de su composición y del contexto político.

En la Evaluación Participativa, el grupo reitera su acuerdo sobre el cumplimiento del objetivo interno.

c Externo: Actividades hacia fuera

I. Actividades planificadas por el GBD y llevadas a cabo por el colectivo grupal o sus individuos

- Iniciativas para incidir en los Gobiernos
 - ◆ Carta elaborada con recolección de firmas entregada a los Presidentes
 - ◆ Reuniones con Presidentes
 - ◆ Reuniones con Ministros y miembros de la OEA por parte de los grupos nacionales
- Iniciativas vinculadas a los medios
 - ◆ Todos han referido expresamente como un producto valorable, la incidencia que la experiencia ha tenido en los formadores de opinión que participaron en el GBD a la hora de elaborar editoriales y programas. Reconocen una mayor profundidad en el análisis, mayor balance en el tratamiento, mejor calidad de contenido y un tratamiento menos confrontativo, entre otros.
 - *"hubo mayor balance en el tratamiento".*
 - *"Cambió mi perspectiva. Cambié porque entendí un tema sensible."*
 - *"No hubiera tenido la misma intensidad en el análisis".*

En la Evaluación Participativa, hay consenso en el sentido de que el objetivo de retomar relaciones excedía las posibilidades del GBD. Se rescata el rol de contención que esta plataforma jugó en prevenir una escalada mayor.

Si bien existen opiniones más controvertidas respecto al cumplimiento de objetivos externos, en general el grupo está conforme con haber logrado generar productos concretos como los mencionados en el siguiente punto.

II. *Actividades a nivel de sociedad civil no planificadas por el GBD como colectivo pero que algunos miembros del GBD llevaron a cabo aprovechando oportunidades en su área de influencia.*

Si bien se reconoce que algunas de ellas se hubieran realizado aún sin la existencia del grupo, se ha remarcado que el aporte de sus miembros a las mismas fue distintivo para lograr los efectos que generaron.

Cabe destacar que las siguientes actividades listadas, fueron desarrolladas en algunos casos por un grupo de miembros del GBD y en otros por un miembro a título individual en su ámbito de influencia.

- Acciones de algunos miembros a favor de la paz durante el partido de fútbol Ecuador - Colombia 2008
- Encuentro binacional organizado por la Cámara Colombo-Ecuatoriana de Industria y Comercio, el 12 de junio de 2008, en Bogotá. 4 panelistas
- Encuentro académico en Quito convocado por la OEA, el PNUD y FLACSO Ecuador el cual algunos miembros del GBD participaron como organizadores, moderadores o ponentes Setiembre 2008
- Encuentro académico convocada por la OEA, el PNUD y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia en Pasto en el cual algunos miembros del GBD participaron como organizadores, moderadores y ponentes Febrero 2009
 - "el grupo sirvió de interés e inspiración"
 - "el grupo sirvió de puente a ambos lados"
 - "el espíritu del grupo estuvo allí"

Es en este evento en la ciudad de PASTO, donde se revela mayor sentido de apropiación e identidad por parte de varios de los miembros del GBD.

- Reunión de empresarios Cámara colombo-ecuatoriana de comercio en Bogotá
- Encuentro binacional de mujeres de negocios en Bogotá
- Acciones tendientes a abordar la trata de mujeres colombianas
- Campaña por la paz promovida en Nariño con participantes de Gobierno, cámaras y gremios de comercio en industria y universidades
- Firma de tratado binacional de desarrollo fronterizo Tulcán-Ipiales
- Iniciativas para promover incidencia en Sociedad Civil

En la Evaluación Participativa:

- Se reitera especialmente la importancia del evento de FLACSO y el encuentro de Pasto, donde por primera vez se abrieron espacios académicos convocando a los actores para discutir sobre el tema.
- Se reconoce que han quedado pendientes algunas actividades y se sugiere identificar aquéllas que podrían retomarse.

III. *Algunas actividades planificadas por el grupo no pudieron llevarse a cabo por razones de contexto político, como lo fueron las iniciativas a realizar con medios de comunicación y foros empresarios.*

4) El diseño del proceso

- **Composición del grupo**

- ♦ La mayoría de los entrevistados valoran la diversidad de perfiles y sectores seleccionados así como la calidad de las personas invitadas.
- ♦ En vistas a identificar mejoras posibles en ese aspecto del diseño se señaló lo siguiente:
 - Cierta desbalance en la conformación de uno y otro grupo sobre todo vinculado a la representación de frontera.
 - Necesidad de mayor diversidad ideológica dentro de un mismo grupo nacional.
 - Diferente capacidad de incidencia efectiva que el grupo tenía en uno y otro gobierno.
 - Necesidad de valorar el riesgo que puede implicar la inclusión de ciertos funcionarios de gobierno.

- **Perfil del grupo**

- ♦ No hay acuerdo sobre el perfil público o privado que resulta más estratégico para la consecución de objetivos. En general, el grupo fue consistente en no promover un alto perfil al inicio del proceso. En perspectiva, algunos se preguntaron si un rol más visible hubiese sido más efectivo en el momento de crisis.

- **Frecuencia y dinámica de las reuniones**

- ♦ En general se considera positiva la frecuencia de las reuniones binacionales.
- ♦ Se señala un desbalance en la gestión de cada grupo entre reuniones debido a la presencia de una representación del CC en Quito y no en Bogotá.
- ♦ Varios destacan la flexibilidad en la facilitación y en la adaptación de la agenda a las sugerencias del grupo. Sin embargo, para algunos miembros del GBD esto derivó en una tendencia excesivamente discursiva sin dirección clara en algunos casos.
- ♦ Un participante hace referencia a la diferencia entre los encuentros realizados en Atlanta y los desarrollados en Quito o Bogotá, por la participación permanente del grupo en Atlanta durante el tiempo que duraron las reuniones y que incluyeron varios espacios de interacción social durante caminatas, cenas y almuerzos. En cambio, durante los encuentros en cada país, los miembros anfitriones no podían participar de todas las jornadas de reunión y además permanecer en las actividades sociales, ya que debían atender sus agendas locales.

- **Gestión del proceso por parte de las instituciones convocantes**

- ♦ La mayoría valora el rol de las instituciones de manera muy positiva, - en particular la importancia del rol de Jimmy Carter como convocante- y destacaron un buen manejo de la crisis.
- ♦ Hay algunas opiniones minoritarias mencionando que en algún momento se percibió cierta confusión en las líneas institucionales y falta de claridad para diferenciar entre roles institucionales y del grupo.

- ◆ Algunos entrevistados señalan que hubiera sido necesario mayor capacidad de gestión del proceso, sobre todo en Colombia.

- **Debilidades y fortalezas del proceso**

Debilidades

- ◆ La mayoría de los entrevistados percibe debilidades en la capacidad de incidencia en los gobiernos.
 - Algunos la asocian con las características personales de los máximos tomadores de decisión,
 - otros remarcan que la debilidad radicó en sobreestimar la capacidad del grupo y haber sido percibidos en un rol de mediadores.
- ◆ Algunos mencionan como debilidad la falta de concreción de actividades planificadas.

Fortalezas

- ◆ La mayoría destaca aspectos relacionados con la diversidad de perfiles personales, la calidad de los participantes y la interacción generada entre ellos.
 - *"Su mayor fortaleza es el nivel profesional y de representatividad de sus componentes, lo que permitió siempre un diálogo franco, directo e informado. Estos elementos generaron confianza y credibilidad, construyendo un equipo con varias fortalezas, multidisciplinario y plural."*
- ◆ Algunos destacan como fortalezas el auspicio y convocatoria de instituciones como el CC y PNUD.
- ◆ Se destaca el rol que el grupo pudo cumplir a pesar de las dificultades.
 - *"Creo que el grupo ha hecho una tarea interesante. Se convirtió en el único puente aunque sea informal entre los dos gobiernos"*

5) Futuro del grupo

- **Continuidad o no de la iniciativa**

- ◆ La mayoría considera que el GBD tiene una etapa que concluir, pero que ello no necesariamente implica abandonar completamente las iniciativas que puedan generarse entre los individuos.
 - *"...se creó una red y la red debe sostenerse"*
 - *"no es bueno perennizar cosas innecesariamente, pero dadas las circunstancias de las relaciones, acabar el proceso no es bueno"*
- ◆ Se expresa acuerdo en algún tipo de continuidad con reuniones mas espaciadas pero se difiere en los objetivos (grupo de reflexión, grupo de acción, grupo latente para ser activado en momentos oportunos, etc.)
- ◆ Otros mencionan la importancia de que la experiencia continúe aunque no necesariamente con los mismos participantes (por ejemplo, incluyendo sectores como los jóvenes, y mas representación de líderes fronterizos).

En la Evaluación Participativa se consideran los siguientes puntos para tomar en cuenta en el futuro:

- ◆ Se acuerda cerrar esta etapa del grupo y promover una segunda fase de trabajo, para llevar adelante las iniciativas pendientes en diversas áreas: esfuerzos binacionales

con medios de comunicación, proyectos de desarrollo fronterizo y otros esfuerzos académicos y culturales conjuntos, y planificar nuevas actividades.

- ◆ Sobre la prioridad en el nivel de incidencia, algunos consideran importante focalizar esfuerzos sobre los gobiernos en el restablecimiento de relaciones diplomáticas, mientras que la mayoría prefiere concentrar esfuerzos en el trabajo a nivel de medios de comunicación y sociedad civil.
- ◆ Algunos destacan la importancia de dejar una agenda binacional de recomendaciones.
- ◆ Se recogieron insumos de testimonios de los participantes para un proyecto de publicación con la experiencia del GBD.
- ◆ Sobre el perfil del GBD a futuro
 - Se define adoptar un perfil público para el cierre de la primera fase, y se redacta un comunicado de prensa como GBD con apoyo de CC y PNUD para publicarse en medios de ambos países.
 - Se acuerda que debe haber mayor impacto público en algunas actividades.
- **Rol de las instituciones a futuro**
 - ◆ La mayoría menciona la importancia de que continúe habiendo un acompañamiento institucional –CC, PNUD, CAF– para operar la gestión y la búsqueda de fondos.
 - ◆ Algunos aclaran la importancia de diferenciar el rol del GBD del de las instituciones y de articular iniciativas entre ambos.

6) Las lecciones aprendidas

- **En lo personal**
 - ◆ Todos destacan el valor del diálogo para promover el aprendizaje personal, la importancia de estar dispuestos y ser capaces de entender la perspectiva del otro y el enriquecimiento personal que se deriva de comprenderla y valorarla.
 - ◆ Todos destacan haber ganado conocimiento en profundidad sobre los temas de fondo.
 - ☞ *“Aprendí el valor supremo del diálogo y el respeto por las ideas ajenas”*
 - ☞ *“Ninguno sabía tanto como nos enseñaron sobre este tema”*
- **En lo Grupal**
 - ◆ El reconocimiento de que con el “otro” el aprendizaje es mucho más relevante.
 - ◆ La importancia de un diálogo franco y transparente y un espacio de confianza para generar una red de relaciones para el acercamiento y el alineamiento en un sentido común. Se destaca la importancia de la catarsis para llegar a ello.
 - ◆ Haber encontrado una posibilidad de actuar de manera conjunta en un colectivo tan diverso sin perder de vista los intereses particulares de cada país.
 - ◆ Las posibilidades que existen para contribuir desde la sociedad civil a la mejora de relaciones.
 - ◆ Es importante no confundir los roles específicos, objetivos y razón de ser del grupo.

En la Evaluación Participativa se remarca que un grupo como éste puede tener un “rol de prevención de escaladas”, y sus vinculaciones permiten activarse frente a situaciones puntuales.

- **Para las instituciones**

- ◆ Importancia de la alianza complementaria entre ambas instituciones.
- ◆ Necesidad de tener canales fluidos de comunicación entre el GBD y las instituciones para tener claro los roles de cada uno.
- ◆ Necesidad de mayor claridad en objetivos y estrategias.
- ◆ Ser cautelosos en el diseño y desarrollo de este tipo de procesos (Ej. planteamiento de objetivos, análisis de escenarios y riesgos, composición del grupo).
- ◆ La importancia de la imparcialidad para favorecer el diálogo.

En la Evaluación Participativa se remarca la importancia de diferenciar estrategias en el diseño del proceso para las intervenciones en el alto nivel o en el ámbito de la sociedad civil.

SECCIÓN 3: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES

En este segmento se describe la información obtenida a través de las entrevistas confidenciales que se realizaron a los funcionarios de las instituciones patrocinantes del Diálogo Binacional.

Los temas sobre los cuales se hace el análisis corresponden con los indicadores identificados para la evaluación: 1) los objetivos del proceso de Diálogo; 2) productos y resultados; 3) el diseño del proceso; 4) el futuro del grupo; y 5) las lecciones aprendidas

1) Los objetivos del proceso de diálogo

- **Versiones de los objetivos**

- ◆ Entre los entrevistados de las instituciones aparecen diversas versiones acerca de la idea que tenían respecto de los objetivos. Sin embargo, se identifica como más aceptada la idea de dos objetivos para este proceso:
 - por un lado “construir un grupo para contribuir a mejorar la relación entre las sociedades de ambos países”
 - y por otro “construir un grupo para trabajar sobre la agenda positiva entre ambos países”. Esta última referencia marca una diferencia entre lo que los funcionarios y los integrantes del GBD consideraron como objetivo del proceso.
- ◆ Cabe señalar que no se hacen referencias espontáneas al MEI –único documento que refiere a objetivos y diseño del proceso– a la hora de reflexionar sobre los objetivos de la iniciativa. El MEI parece haber sido un documento formal que no fue tenido en cuenta como orientador de la misma, y en algunos casos se reconoce no haberlo leído ni se lo recuerda como una guía de ruta del proceso.

- **Modificación de objetivos**

- ◆ Existe un acuerdo general en considerar que los objetivos (todos, algunos, o alguna parte de un objetivo) se vieron modificados a lo largo del proceso, principalmente en función de los eventos del 1 de marzo.
- ◆ En las referencias que hacen los entrevistados surge que el cambio de objetivos implicó enfocar en el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países.
- ◆ En cambio, hay una variedad de ideas acerca del efecto que ese cambio produce en el proceso y en el grupo:
 - Algunos piensan que el cambio aumentó los riesgos del grupo, o de alguno de sus integrantes o de alguna de las instituciones, o que puso en tensión dos objetivos diferentes, en el sentido de que el cambio produjo una exposición de alto perfil del GBD, en un rol que podía ser cuestionado políticamente por los gobiernos u otras instituciones.
 - Algunas opiniones relevadas relacionan este cambio de objetivos con una dirección específica que el CC deseaba tomar con el grupo en función de su agenda institucional:

- Algunos funcionarios mencionaron que dentro del objetivo amplio de mejorar relaciones, algunos miembros del GBD fueron más proactivos a los objetivos específicos del CC en el marco de sus intentos de mediación.
- Otras opiniones, en cambio, consideran que el cambio fue necesario porque el contexto lo demandaba, y que constituyó una oportunidad para que el grupo se comprometiera más, profundizando el análisis político interno y sincerando el debate.
 - “[el] 1 de marzo... cambió el enfoque del grupo que empezó a pensar cómo podían colaborar en el restablecimiento de las relaciones. Esto cambió mucho los objetivos del grupo, y sus actividades se enfocaron en esto”
 - “No entiendo que haya sido cambio tan dramático. Impactó al grupo pero estimo [que] siguieron trabajando sobre las agendas negativas y positivas. Impactó en la confianza del grupo que tuvo que reconstruir lazos y legitimidad”
- **Cumplimiento de los objetivos**
 - ◆ Respecto del grado de cumplimiento de los objetivos, mayoritariamente opinan que se cumplió el objetivo relacionado con la conformación de un grupo que, por la relevancia estratégica de sus integrantes pudiese desarrollar acciones de incidencia sobre los gobiernos y sobre la opinión pública.
 - ◆ También se considera alcanzado el objetivo de crear lazos de confianza y de intercambio entre sus participantes, así como el de influir en el cambio de imaginarios y percepciones.
 - “A través del diálogo, se generó un mejor entendimiento entre los miembros del GBD. Permitió a los participantes entender mejor las realidades de cada país y las percepciones de sus respectivos gobiernos y sociedades. Contribuyó también a la generación de confianza y a la elaboración en común de propuestas valiosas para mejorar las relaciones entre Colombia y Ecuador.”
 - ◆ Para algunos funcionarios el objetivo general de esta iniciativa era de carácter más abierto y su perspectiva de evolución más flexible, algunos considerando la conformación del espacio como un objetivo en sí mismo.
 - ◆ Otros entrevistados consideran que el objetivo era más definido y acotado, vinculado con algunos resultados concretos esperados. Para quienes piensan esto, el cumplimiento de objetivos es parcial.
 - “Por naturaleza había objetivos diferentes según personas instituciones.”

2) Productos y resultados

- En lo referido a productos generados por el grupo, los funcionarios entrevistados identifican las siguientes situaciones:
 1. Actividades planificadas y desarrolladas por el GBD o sus individuos (ej.: reuniones con funcionarios, artículos periodísticos, etc.).
 2. Actividades no planificadas específicamente pero que se presentaron como oportunidades en donde participaron algunos miembros del GBD (ej.: participación en foros binacionales)
 3. Actividades planificadas por el GBD que se suspendieron o cancelaron por situaciones de tiempo, financiamiento y contexto político (ej. foros binacionales de dueños de medios- documental binacional²³).

²³ Al momento de realizar este informe se están realizando acciones dirigidas a concretar esta actividad.

1. Entre las *actividades planificadas y desarrolladas por el grupo*, se resaltan como más relevantes: los artículos periodísticos elaborados por participantes del grupo en relación al tema binacional, las cartas enviadas a los presidentes y las reuniones mantenidas por el grupo o los subgrupos nacionales con funcionarios públicos de alto nivel.
 - ◆ En lo que hace a los artículos periodísticos publicados por miembros del GBD, se puntualiza que, si bien no se ha podido medir el impacto o influencia en la opinión pública de la presencia en la prensa de los mismos, éstos significaron una mayor presencia del tema en los medios y en muchos casos un tratamiento más constructivo del tema de las relaciones bilaterales entre los dos países.
 - “[Los artículos han] servido...[para] cambiar cierto discurso en medios de comunicación y eso de alguna manera contribuye....”
 - ◆ En categoría de actividades propias del grupo también se incluyen la recolección de firmas de notables para suscribir la carta destinada a los Presidentes, y su entrega a los mandatarios.
 - ◆ En el caso de las reuniones mantenidas con funcionarios, se distinguen las desarrolladas por el grupo binacional con los Presidentes de ambos países de las realizadas con otros funcionarios ministros y cancilleres por parte de los grupos de cada país.
 - Se rescata el valor positivo de estas actividades.
 - Sin embargo, respecto de las reuniones con los Presidentes, las opiniones de los entrevistados están algo más divididas sobre las condiciones en que éstas se desarrollaron y en el impacto que tuvieron para el grupo.
 - En este sentido algunos entrevistados enfatizan que en el caso de la primera reunión con el presidente Correa, faltó una mayor preparación que hubiera ayudado a pensar estratégicamente cómo llevarla adelante para prevenir efectos negativos en el Presidente.
 - La segunda reunión con el presidente de Ecuador no tuvo participación de funcionarios del PNUD, pero fue valorada muy positivamente por entrevistados del CC.

2. Como actividades no planificadas *tomadas como oportunidades por miembros del Grupo para potenciar su misión*, los funcionarios coinciden en mencionar el Foro de Pasto –que revela un gran efecto tanto para las instituciones como para los participantes–, el Foro de Flacso, el Foro binacional de mujeres, entre otras.²⁴
 - ◆ En estos casos, si bien se señala que la participación de algún/os miembro/ lo fue por sus vinculaciones personales a dichas actividades, también se acuerda que el rol de quienes participaron permitió realizar un aporte distintivo a las mismas.

3. Como actividades planificadas y no llevadas a cabo, se mencionaron, actividades con la comisión de paz, actividades relacionadas con temas de medios, foros de empresarios, planes de desarrollo binacional.

²⁴ Véase Anexo Matriz de Actividades del GBD.

- En cuanto a resultados intangibles se identifican resultados positivos concretos a nivel interno y relacional del grupo binacional. Entre ellos se menciona de manera consistente:
 - ◆ Una mayor comprensión de la problemática.
 - *“Evolucionó el entendimiento del grupo...Los grupos entendieron mejor la realidad de los otros.”*
 - ◆ Cambio en las percepciones de algunos de sus miembros, aunque no signifique cambio en las posiciones políticas.
 - *“El cambio de percepciones personales en los miembros del grupo es importante: muestra que sí es posible cambiar percepciones cuando tienes oportunidad de intercambiar información, intercambiar percepciones y recibir información más adecuada y cuando tienes oportunidad para dialogar.”*
 - ◆ Mejores relaciones interpersonales entre los participantes, aun cuando esto pueda no significar cambio de posicionamientos públicos. Vinculado a las relaciones interpersonales, sobre si se ha “conformado un grupo” como colectivo que trascienda la iniciativa, se presentan opiniones diferentes:
 - Algunos han mencionado que el conjunto de los participantes ha alcanzado un estado de relación que los convierte en un grupo con una dinámica propia independiente de las instituciones.
 - *“El proceso creó dos grupos de lobby importantes con vínculos entre todos que se mantendrán en el tiempo y se activarán cuando sea necesario y oportuno actuar conjuntamente.”*
 - Para otros, esta forma colectiva es más difusa y sólo se representa en un conjunto de personas que ha logrado conocerse mejor –algunos ya se conocían con anterioridad– pero cuya existencia (como grupo) difícilmente trascienda la iniciativa y las relaciones individuales entre alguno de ellos.
 - *“No sé si hay un ambiente, quizás hay relaciones personales y bilaterales. Hubo momentos en que se sintió un ambiente. El resto del tiempo fueron construcciones individuales que se sumaban al total y sumarlo al total no es lo mismo que el todo. Hubo momentos, no ambientes sostenidos.”*
- Un entrevistado, haciendo una valoración general sobre resultados tangibles e intangibles, menciona que aunque reconoce muchos aspectos positivos del proceso, no le parece que los resultados reflejen una buena inversión de la cantidad de tiempo, energía y recursos que demandó la iniciativa.

3) El diseño del proceso

El diseño fue analizado desde distintos aspectos; entre ellos se destacan los referidos a la conformación del grupo, la dinámica de trabajo y la gestión institucional del proceso de diálogo.

• Conformación del grupo

- ◆ Se opina mayoritariamente que la conformación sectorial y el tamaño del grupo en general fueron buenos. Entrando en precisiones, no obstante, los entrevistados identifican algunos aspectos que podrían haber permitido una mejor conformación en cada grupo para un mejor balance del mismo en cada país.
- ◆ Respecto de este tema hay algunas coincidencias en que el proceso de identificación, selección y convocatoria de personas relevantes tuvo mayores

dificultades en Ecuador que en Colombia, y esto se explica en parte por la diferente situación y clima político existente en cada uno de los países.

- Específicamente se refieren a falta de representación de autoridades de la frontera y de mujeres al conformarse el grupo ecuatoriano.
- También aparecen consideraciones más favorables respecto del grupo colombiano en cuanto al perfil y capacidad de incidencia de sus miembros.
- Se señala que en el grupo ecuatoriano se dieron bajas durante el proceso, debido a que algunos participantes tomaron cargos públicos. Se apunta que esta situación fue resuelta sobre el final del proceso –después de la cuarta ronda prevista como final de la fase en el MEI– incorporando nuevos miembros que re-dinamizaron el grupo de Ecuador durante el último tiempo.
- Algunos entrevistados, en coincidencia con las entrevistas de los participantes, remarcan la importancia del perfil de los invitados y su capacidad de crear confianza con el resto del grupo. Esto con alguna excepción en lo que hace a funcionarios públicos.
- Un entrevistado menciona la importancia del enfoque de género que se puso de manifiesto en una de las reuniones más difíciles donde la perspectiva de las mujeres ayudó a tejer relaciones en el grupo, que se habían dificultado como consecuencia de la polarización política.

• Gestión entre reuniones

- ◆ Se señala en general que como consecuencia del apoyo más permanente del Centro Carter en Ecuador –a partir del final de la cuarta ronda en Atlanta–, el grupo ecuatoriano habría logrado en la última etapa una estrategia autónoma de mayor continuidad, definiendo una pauta de reuniones mensuales con agenda definida en forma rotativa por los propios miembros del grupo y una buena coordinación y facilitación por parte de la representante local del Centro Carter. Esto en Colombia no se logró adecuadamente, reconociendo la mayoría de los entrevistados que se debería haber puesto más énfasis y acompañamiento para esa instancia, de modo tal que no significara un vacío entre reunión y reunión sino que fuera un espacio de tiempo productivo para el grupo.
- ◆ Aquí también se ha señalado de manera consistente que hubiera sido necesario un seguimiento cercano y sostenido de las acciones propuestas por el grupo en uno y otro país, reconociéndose mayoritariamente que no se implementó el suficiente acompañamiento y monitoreo.
 - *“Podríamos haber servido... más en los espacios intermedios para activar un poco más la realización de las actividades.”*
- ◆ En cuanto a la gestión del GBD en los períodos entre reuniones, los entrevistados identifican la dificultad que se presentaba por parte de las instituciones del PNUD para asignar tiempo al seguimiento del GBD en medio de sus agendas institucionales, y la dificultad de que el CC no haya podido tener una representación local en Colombia.

• Diseño del proceso y facilitación

- ◆ En general, el diseño original del proceso se valora positivamente.
 - Se ha mencionado que la preparación del proceso formal tomó varios meses. No obstante algunos han puntualizado que la lógica temporal identificada al inicio no se correspondió con la lógica política, y que frente a la situación

generada por el evento en La Angostura, debió realizarse una adecuada evaluación para definir cambios necesarios en el diseño original.

- Algunos entrevistados también señalaron cómo influye en estos procesos la constricción de fondos y la necesidad de obtenerlos enmarcados en las agendas de los donantes.
- ♦ Sobre la facilitación se precisan algunos desafíos que ha presentado esta experiencia.
 - La mayoría de los entrevistados ha señalado la tensión que ha existido entre un modelo estructurado o demasiado flexible en la gestión de las reuniones, considerándose que existió un desbalance entre espacios plenarios flexibles de conversación y los más estructurados de trabajo en grupos con pautas definidas.
 - Algunos entrevistados sugieren que lograr ese balance hubiera podido ayudar a los participantes a ser más explícitos y concretos en las tomas de decisiones.
 - *“La tendencia fue que el grupo regresaba a lo mismo y no lograba cosas concretas, tenía una tendencia a generar muchas ideas, pero no con claridad.”*
- ♦ Pocos entrevistados tienen una visión negativa del proceso respecto de la utilidad y efectividad de las reuniones. Son más cautos respecto de confirmar intereses genuinos de todos los participantes en realizar acciones que demanden tiempo y esfuerzo concretos fuera de sus propias agendas relacionadas con el tema.

4) El futuro del grupo

- Para algunos entrevistados el grupo extendió su vigencia más allá de lo previsto y a partir de eso sólo ven como posibilidad de continuidad:
 - ♦ hacer un seguimiento de las acciones que el grupo proponga enfocadas en la agenda positiva,
 - ♦ o bien apostar a que el grupo haya generado redes informales que se activarán en la medida que se sientan autoconvocados por un tema o cuestión político-social relevante.
- La mayoría de los entrevistados coincide en afirmar que ha concluido una etapa y que podría existir una segunda fase.
 - ♦ Sin embargo, algunos sostienen que la continuidad del grupo como tal no es viable, pero sí apuestan a que los individuos puedan generar acciones de incidencia como resultado de esta experiencia.
 - ♦ Los que apuestan a la continuidad del grupo proponen formas diferentes. Algunos sostienen que el grupo va a continuar su existencia en términos informales o relajando sus fronteras y manteniendo un grupo más pequeño y permanente, mientras que otros consideran que deben incluirse nuevas personas para dinamizar su actividad.
- Con respecto al enfoque temático de esta nueva etapa, también las opiniones son diversas: algunos consideran que debería limitarse a un foro para intercambiar información, mientras que otros consideran que se debieran definir nuevas iniciativas más orientadas a la sociedad civil (específicamente las relaciones bilaterales locales en la frontera).
- Algunos señalan que de considerarse la continuidad del grupo como tal, se necesitarían algunas formas organizativas y operativas (una secretaria, un facilitador del grupo, etc.) y recursos para sustentarla.

- En muchos casos se resalta que cualquier posibilidad de continuidad requiere como paso necesario cerrar esta primera fase, abordar el análisis de la experiencia por el CC y el PNUD, y en el caso de tener un acuerdo para continuar, establecer nuevamente reglas y mecanismos de colaboración claros.

5) Las lecciones aprendidas

• Lecciones para el campo del diálogo

- ♦ Valorar el rol del diálogo como un enfoque y un mecanismo para promover mayor comprensión sobre los temas y las diversas perspectivas involucradas en los mismos.
 - *“Aprendí sobre la realidad entre los dos países. Aprendí sobre las distinciones entre las culturas ecuatorianas y colombianas. Son muy distintos”*
- ♦ Diseñar estos procesos con perspectivas de mediano y largo plazo.
- ♦ Evaluar los diferentes roles de terceros internos y externos, como en el caso del CC y del PNUD, para considerar sus posibilidades, limitaciones y las potencialidades de su articulación en el tejido de plataformas que conecten diversos ámbitos de acción.
- ♦ Potenciar un espacio de diplomacia multivías como la desarrollada en este proceso, como oportunidad de conexión entre el nivel de tomadores formales de decisión y la sociedad civil.
- ♦ Diseñar estrategias que promuevan la transformación personal y conectarlas a estrategias que promuevan el impacto en otros niveles, mediante la propagación de la transformación de cada individuo en sus propios ámbitos de incidencia y acción.
- ♦ Evaluar la potencialidad de estos espacios y su posibilidad de replicación de manera eficiente considerando sus costos y beneficios.

• Lecciones a nivel procesal

- ♦ La importancia estratégica de la selección de un grupo en función de los objetivos del proceso.
- ♦ El balance que hay que tener en la facilitación para manejar la tensión entre la flexibilidad y cierta estructura en la dirección de la discusión, a los efectos de lograr el cumplimiento de objetivos concretos.
- ♦ Comprender que puede no resultar funcional al proceso forzar a los participantes en dinámicas no acordadas.
- ♦ Promover reglas de juego claras para todos y posibilitar su respeto y cumplimiento.
- ♦ Evaluar con qué estrategias y herramientas de facilitación se puede potenciar el trabajo de un grupo de alto perfil, que tiene un interés específico en el intercambio conversacional abierto y resiste diseños más estructurados de trabajo para la acción.
- ♦ La importancia de contar con un motorizador para el grupo en espacios de este tipo.
- ♦ Cuando gran parte de la gestión del grupo se da a la distancia en el ámbito virtual, evaluar los mecanismos más efectivos para favorecer la comunicación directa entre los participantes.
- ♦ Prever mecanismos para que se pueda transitar de la generación de propuestas a la implementación de las mismas.

- ◆ El componente político de estos procesos debe ser cuidadosamente evaluado como parte de una etapa inicial del diseño estratégico del proceso, a modo de prever escenarios y estrategias frente a situaciones que impactarán en convocantes y/o participantes.
- ◆ Importancia de trabajar con la incertidumbre y desarrollar mecanismos para adaptarse a la aparición de contextos no previstos.
- ◆ Diseñar procesos flexibles en el marco de lo que demande el contexto político, pero contemplando que dicho diseño se ajuste también para poder dar cuenta de resultados concretos e indicadores para evaluar el alcance de los objetivos propuestos.
- **Sobre el contexto socio-político de ambos países**
 - ◆ Se destaca un aprendizaje general relacionado con la realidad cultural, social y política de cada país en el sentido de tener en cuenta las diferentes lógicas que predominan en los sistemas de creencias de los países con los que define trabajar.
 - ◆ Valorar el oficio de la diplomacia en los diferentes niveles y tener en cuenta el rol de cada institución en esos diversos niveles, por ejemplo, el CC en el alto nivel y el PNUD en otros.

SECCIÓN 4: ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LA INICIATIVA

En este segmento se abordan reflexiones interpretativas de manera integrada, en función de lo descrito en las entrevistas a funcionarios y participantes y del análisis documental del proceso. El análisis refiere específicamente a: los objetivos y resultados del proceso; el diseño del proceso; el futuro del grupo; y la alianza Institucional. Adicionalmente aportamos una interpretación sobre el proceso a la luz de los marcos conceptuales de RPP -reflexión sobre prácticas de paz- y Diplomacia Multivías.

Al realizar este análisis se hace más evidente la riqueza de perspectivas. Lo que podría verse como falta de consenso en algunos temas da cuenta de la diversidad de perfiles en el GBD, algo que a su vez constituye su mayor fortaleza. El grupo tiene intereses comunes potentes, pero también intereses, roles y ámbitos de influencia diferentes.

La situación de las instituciones convocantes es similar, ya que éstas poseen mandatos y objetivos complementarios pero no idénticos: el CC presenta características de tercero externo al conflicto, y trabaja prioritariamente en el nivel político más alto. Las oficinas del PNUD en ambos países presentan características de terceros internos, cuyo mandato implica una relación con el Gobierno del país en el que residen.

Objetivos y resultados del proceso

- **Definición de Objetivos y Resultados**

Un documento de proyecto/proceso, con objetivos y resultados esperados clarificados, ayuda a evaluar si los mismos fueron alcanzados y en qué medida. Si bien esta iniciativa no cuenta con un documento de proyecto en sentido tradicional, ha visto plasmado sus rasgos más generales en un Memorándum de Entendimiento Institucional (MEI) en el que se identifican referencias a objetivos y resultados por parte de las dos organizaciones patrocinantes de la misma.

Posteriormente, en la primera reunión del GBD, las minutas dan cuenta de una precisión de los objetivos por parte de los participantes:

Objetivos de la iniciativa GBD definidos por el CC y el PNUD en el MEI:

“Ayudar a generar un ambiente lateral, flexible y seguro de encuentro entre estos ciudadanos de ambos países con el objetivo de identificar y promover conjuntamente nuevas iniciativas para el cambio constructivo en las relaciones bilaterales y en la percepción pública, con el foco en posibles acciones concretas que cada miembro del grupo podría propiciar desde su ámbito de acción e influencia.”²⁵

La formulación de los objetivos del MEI distinguen dos niveles de objetivos: por un lado, un nivel interno, orientado a conformar un grupo binacional y generar un espacio de confianza: *“ayudar a generar un ambiente lateral, flexible y seguro de encuentro entre estos ciudadanos de ambos países”*. Por otro lado, un nivel externo: *“lograr generar un cambio en las relaciones bilaterales y la percepción pública”*.

A su vez, en el MEI se formula una expectativa de resultado al referirse a *“la identificación y promoción conjunta de nuevas iniciativas, con foco en posibles acciones concretas que cada miembro del grupo podría propiciar desde su ámbito de acción e influencia”*.

²⁵ Memorándum de Entendimiento Institucional.

El único producto esperado que expresamente enuncia el MEI, es un documento con recomendaciones consensuadas. Si bien no se produjo ese documento, se han recogido testimonios individuales de la experiencia y se está trabajando en la redacción de una publicación.

En la memoria de la primera reunión del grupo, se describe la formulación de objetivos que se dio el GBD:

Objetivos acordados entre los participantes durante la primera reunión del GBD:

“Los participantes quieren enfatizar que el grupo tiene como objetivo contribuir a mejorar y fortalecer las relaciones entre ambos países. Asimismo acuerdan tratar de influir en los espacios donde cada uno actúa y, en la medida de sus posibilidades, promover ese objetivo común y abrir posibilidades de cooperación conjunta donde se identifiquen oportunidades concretas.”²⁶

Esta formulación no hace alusión a objetivos internos, reitera el objetivo externo de “contribuir a mejorar y fortalecer las relaciones bilaterales”. Sin embargo menciona en primer lugar *“tratar de influir desde los espacios individuales de cada uno”*, y cuando hace referencia a la promoción de acciones conjuntas, menciona *“en la medida de las posibilidades”*.

- ◆ *Ahora bien, de las respuestas relevadas en ambos grupos de entrevistados, se puede concluir que existían diferentes visiones sobre cuáles eran los objetivos prioritarios de la iniciativa.*

La falta de claridad en objetivos tiene el riesgo de dificultar tanto el desarrollo de una iniciativa como la valoración de acciones concretas a ser apoyadas por parte de las instituciones. Asimismo, al no definirse resultados esperados, se promueve una diversidad de expectativas sobre los mismos y se hace difícil evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos.

- ◆ *Sin embargo, cabe señalar que la definición de objetivos de manera flexible, parece haber sido realizada con el propósito de que el grupo diseñara por sí mismo el alcance y los resultados de su trabajo, lo cual llevó a los facilitadores a promover consignas para llegar a la formulación de “planes de acción” durante las reuniones.*

También influye en estas visiones diversas, como todos los entrevistados reconocen, que los acontecimientos posteriores al ataque a La Angostura tuvieron impacto en el desarrollo de la iniciativa, sea que redundaran en un cambio de objetivos o de estrategias. Luego de ese hecho, todos acuerdan que los esfuerzos del GBD se concentraron en el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Es decir, apuntaron de manera más directa a incidir en el nivel político más alto.

- **Cumplimiento de objetivos en función de resultados alcanzados**

De toda la información relevada y a pesar de las modificaciones que parecen haber sufrido los objetivos originales en opinión de la mayor parte de los entrevistados, se concluye que se han alcanzado los objetivos denominados de nivel interno referidos a

²⁶ Documento interno de proceso. Memoria Primera Reunión. Notas Reunión Atlanta

haberse logrado un espacio de confianza para ampliar la comprensión sobre la problemática y la transformación de algunas percepciones sobre la misma.

Si bien no se puede dar cuenta de cumplimiento acabado de objetivos de nivel externo, se puede concluir que se han identificado logros valiosos en la realización de algunas actividades conjuntas y otras que algunos miembros tomaron como oportunidades en el marco de su área de influencia tendientes a incidir en el mejoramiento de las relaciones binacionales.

- ♦ *Tanto de las entrevistas a los participantes como de las institucionales, surge un consenso claro en cuanto al cumplimiento de objetivos en el nivel interno, personal y grupal.*

Cabe destacar que se identificaron los momentos de catarsis y de intercambio franco durante espacios formales e informales, como potentes promotores de transformaciones personales y por lo tanto, de aprendizaje y empoderamiento en los momentos de crisis. La red informal que se conformó entre los miembros del GBD a través de la iniciativa permite esperar efectos multiplicadores en los diferentes ámbitos de actuación de los mismos.

- ♦ *Entre los participantes existe diferente valoración respecto al cumplimiento de objetivos tangibles en el nivel externo.*

Esta divergencia puede tener por base los motivos ya mencionados en cuanto a la definición original de objetivos y/o el impacto de la ruptura de relaciones diplomáticas. Esto último se menciona como causa de la suspensión de actividades definidas por el GBD en su Plan de Acción. No obstante, también pueden haber incidido factores como el corto tiempo asignado a la iniciativa y cuestiones vinculadas al financiamiento necesario para realizarlas.

- ♦ *Durante la Evaluación Participativa, los miembros del GBD consideraron que el grupo ayudó a moderar escaladas en los momentos de crisis. En este sentido, se mencionaron acciones llevadas a cabo para incidir en los gobiernos, considerándose que las reuniones con autoridades de máximo nivel sensibilizaron a las mismas sobre los efectos negativos de las escaladas mediáticas y sobre el impacto de la ruptura de relaciones diplomáticas en las poblaciones fronterizas.*

Cabe señalar que dichas afirmaciones constituyen percepciones sobre impacto por parte de los entrevistados, que si bien configuran indicios relevantes, no han podido corroborarse con indicadores objetivos hasta el momento de este trabajo.

- *Todos los entrevistados destacan la gran producción de artículos por parte de los formadores de opinión del GBD, lo cual podría haber producido un mayor/mejor tratamiento del tema en algunos medios. Algunos entrevistados reconocen que, aunque sin modificar sus posiciones, se han moderado en sus opiniones como consecuencia del aprendizaje grupal (resultado de nivel interno y externo).*

El cambio interno que supone ampliar la perspectiva, moderar el lenguaje y aumentar la calidad de la información, redundando en un cambio externo mediante un tratamiento más constructivo de la noticia. Si bien ese impacto no es medible, es dable aceptar que si el cambio es sostenible en el tiempo, podría generar un efecto social considerando la influencia que tienen los editorialistas y periodistas en el proceso de formación de la opinión pública.

- *Algunos reconocen que las actividades que llevaron adelante alguno/s de los miembros del GBD de forma individual hubieran tenido igualmente lugar de no existir el grupo (Ej. foros, campaña de paz, entre otras). No obstante, la mayoría reconoce que haber sido miembros del GBD constituyó una motivación a participar de un modo diferente.*

Esto último da cuenta del impacto que los cambios internos generaron en lo externo, redundando en una participación más comprometida en actividades tendientes a incidir en el mejoramiento de las relaciones binacionales.

- ♦ *La valoración del proceso por parte de los funcionarios de las instituciones es más crítica que la de los miembros del GBD en lo que hace al cumplimiento de objetivos en el nivel externo.*
- ♦ *Entrevistados de ambas instituciones consideraron que esperaban lograr resultados más concretos en cuanto a actividades conjuntas.*

Esto puede pasar por diversas razones, primariamente por lo que ya referimos sobre las diferentes versiones sobre los objetivos, y la falta de una ruta de proceso clara y consensuada entre las instituciones.

- ♦ *También cabe destacar que algunos entrevistados de las instituciones expresamente reconocen y subrayan la necesidad de distinguir entre lógica de procesos y lógica de proyectos, reconociendo que esta última requieren pautar resultados tangibles en tiempos concretos, lo cual resulta más difícil de lograr cuando se trata de procesos políticos.*

Diseño del proceso

- ♦ *El diseño del proceso también es valorado de manera más positiva por los participantes y de modo más crítico por los miembros de las instituciones.*
- ♦ *En cuanto a las reuniones, los participantes en su mayoría valoran la flexibilidad en la conducción de las mismas. Por el contrario, los miembros de instituciones mayoritariamente acuerdan en reconocer cierto desbalance entre flexibilidad y estructura para promover resultados concretos.*

Los participantes valoraron en su mayoría la flexibilidad en las reuniones, lo cual permitió darse los tiempos requeridos para la catarsis cuando fue necesario. Esto parece haber sido relevante durante la primera reunión dado que la agenda negativa de los países era muy profunda y su abordaje, para la mayoría, no podía soslayarse.

- ♦ *También, sobre este punto, se destacó que hubo oportunidades donde el trabajo en grupos fue resistido por varios participantes, quienes preferían trabajar en reuniones plenarias. Sólo una minoría valoró negativamente esta situación durante las entrevistas mencionando que ciertas conversaciones se hicieron demasiado extensas y reiterativas.*

Los funcionarios de las instituciones pudieron ser más críticos en la valoración de este equilibrio entre flexibilidad-estructura porque miran el proceso desde un punto de vista más técnico que los miembros del GBD. En este sentido, los funcionarios esperaban que en ciertos momentos se hubiera logrado una mayor estructura en la conducción para obtener productos más concretos y/o una mejor relación entre tiempo/recursos invertidos y productos/avances obtenidos.

- ♦ *Entre ambos grupos de entrevistados se ha reconocido la efectividad de un enfoque más estructurado durante las reuniones del "grupo ecuatoriano del GBD". Esto se produce luego de la 4ta Ronda de Atlanta como consecuencia de una gestión permanente por parte del Centro Carter desde su oficina en Quito.*

Sobre el diseño de reuniones, rescatamos la diferencia entre las reuniones en Atlanta y las realizadas en Quito y Bogotá. Esta mención da cuenta de la importancia de prever espacios donde los participantes puedan permanecer juntos durante todo el encuentro, compartiendo también espacios informales de interacción, ya que en estos espacios los

participantes suelen relacionarse desde lo personal dejando de lado los roles o posiciones institucionales. Esto favorece la creación de confianza.

- ♦ *La mayoría ha valorado positivamente la composición del grupo, aun cuando se hayan remarcado ciertos aspectos mejorables en relación a balance de género, representatividad de zonas de frontera, etc.*

La definición de los criterios para elegir a los miembros del GBD y el trabajo de contacto, legitimación y compromiso para su incorporación, fue un aspecto clave y estratégico del diseño de esta iniciativa. Del relato de los responsables de la selección del grupo, se puede comprobar que llevó mucho tiempo y esfuerzo y fue una decisión esmerada, en miras al cumplimiento de los objetivos.

- ♦ *Sobre el perfil de los participantes, tanto participantes como funcionarios refieren una valoración positiva en lo que refiere al pluralismo de sus miembros y a la diversa representación de sectores. Existen algunas reflexiones críticas sobre la composición del grupo original en Ecuador en cuanto a que debieron incluirse más participantes de la frontera, remarcándose que si bien dicho grupo tuvo bajas en su composición porque algunas personas asumieron como funcionarios, la inclusión de nuevos miembros fue altamente positiva.*
- ♦ *Los participantes valoran muy positivamente la participación directa del ex Presidente Carter, atribuyéndole poder de convocatoria y una alta capacidad de inspiración al interior del grupo.*

El rol de Jimmy Carter confirma la importancia de identificar en el rol de convocante y promotor a uno o más actores que puedan asegurar legitimidad y promover confianza en el proceso así como expectativas positivas sobre sus resultados.

El futuro del grupo

Más allá de la forma que pueda tomar el grupo hacia delante, queda demostrado que un proceso de estas características permite a sus miembros y a las instituciones contar con fuertes lazos de articulación que podrán activarse en el futuro con una potencialidad estratégica. Probablemente este valor puede ser mejor calibrado en el largo plazo, pero esto puede contribuir en aportes al mejoramiento de las relaciones entre los países, independientemente de que el grupo continúe como tal.

La alianza institucional

En este segmento se hace referencia a una conclusión general sobre lo relevado en las entrevistas a funcionarios institucionales en relación a la gestión de las instituciones y de la alianza entre ambas. Un análisis más profundo de este tema ha sido objeto de un informe entregado a las instituciones.

- ♦ *Los miembros de ambas instituciones dan cuenta de ciertas dificultades de diversa índole por las que atravesó la alianza y que se hicieron manifiestas con la crisis política que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia en la mitad del proceso de diálogo binacional.*
- ♦ *No obstante, los miembros del grupo han valorado mayoritariamente como muy positiva la gestión de ambas instituciones y la importancia de su rol futuro para el apoyo de iniciativas concretas.*

Esto da cuenta que las organizaciones enfrentaron sus dificultades sin debilitar la relación con los participantes de la iniciativa, o al menos sin permitir que desacuerdos de la alianza fueran obstáculo para el desarrollo de la misma.

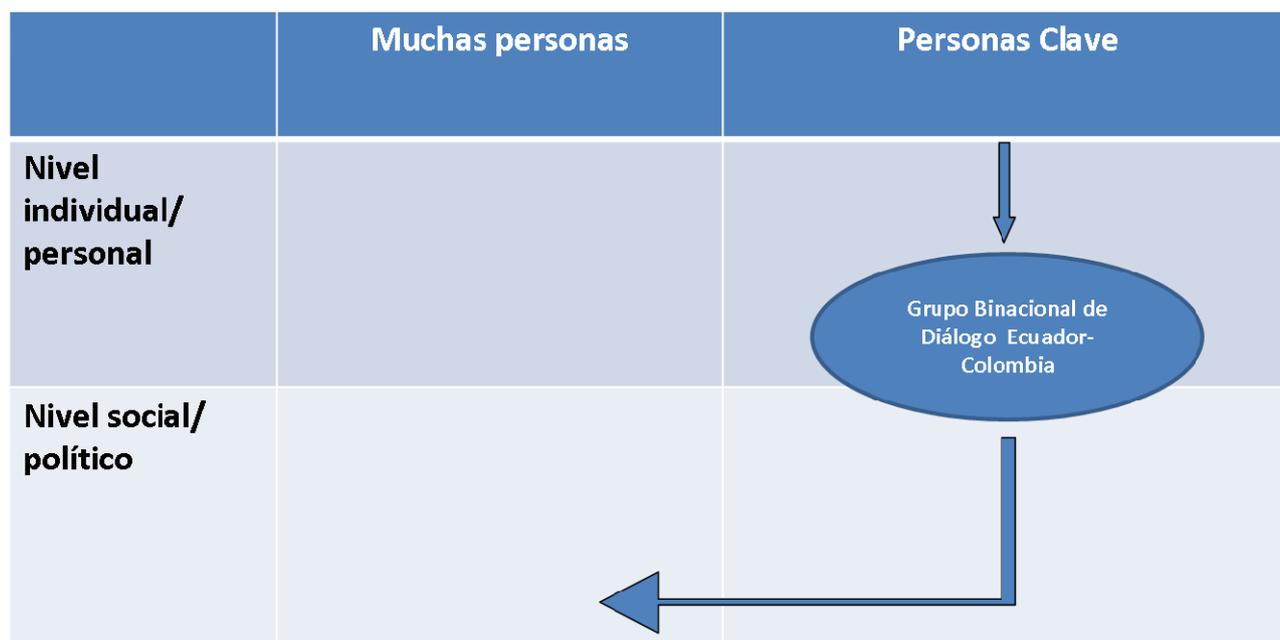
La construcción de la alianza entre el Centro Carter y el PNUD presenta desafíos en su interacción como consecuencia de sus agendas y objetivos, los cuales, aunque diversos, resultan complementarios. Esta situación también constituye su mayor potencial y por eso la capacidad de articulación es un elemento determinante para la gestión constructiva del proceso, más aún en momentos de crisis donde la volatilidad y el riesgo político pueden tener diversos impactos sobre este tipo de terceros internos y externos.

Nivel de cambio en el Proceso de Diálogo Binacional

A continuación se presenta un análisis de la iniciativa del Diálogo Binacional Colombia-Ecuador, a la luz de la matriz de análisis de *RPP* presentada en el capítulo referido a las metodologías de análisis.

Tomando en cuenta el marco antes descrito y los resultados de esta evaluación, el contenido de la matriz muestra una interpretación de los supuestos acerca de los niveles de influencia del GBD, y de las teorías de cambio involucradas en la iniciativa.

Proceso de Diálogo Binacional Ecuador - Colombia



En la descripción que se realiza del proceso en el Memorándum de Entendimiento entre ambas instituciones, se pueden identificar las siguientes características en la expectativa de cambio que se propuso la iniciativa:

- El GBD se constituye con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambos países (expectativa de incidir en el nivel social y político).
- Para ello se seleccionan personas relevantes en sus campos de acción con capacidad de incidencia en los gobiernos y la opinión pública (pocas personas-personas clave).
- En función de la estrategia implementada durante el proceso se partió de la necesidad de que esas personas clave comprendieran mejor el estado de

situación de las relaciones bilaterales, confiando que a partir de esto podrían cambiar su mirada sobre la cuestión, cambiar el enfoque y abordaje personal del problema (cambio en el nivel individual/ personal).

- Producido este cambio a partir de mayor y mejor información y del intercambio con otros pares de ambos países, el GBD podría generar acciones y mensajes que incidieran en la opinión pública (transferencia a otro nivel: muchas personas- nivel individual) y en los gobiernos (transferencia a otro nivel: nivel sociopolítico).

En lo que hace al cuadrante de personas clave o muchas personas, la iniciativa priorizó el enfoque de “personas clave”. Se consideró como personas clave a dos tipos de actores en ambos países. Por un lado, aquéllos considerados con capacidad de influir en los tomadores formales de decisión política y por el otro, aquéllos que como formadores de opinión pública se consideraron con capacidad de influir en los imaginarios colectivos. La estrategia fue trabajar con personas con capacidad de conectarse y/o “saltar” a las cúpulas o a las bases cuando fuera necesario, además de potenciar efectos más amplios en el ámbito social a través del impacto que se pudiera generar en los medios.

En lo que hace al nivel de impacto, se puede interpretar que la iniciativa se planteó como objetivos un cambio personal y un cambio socio político. En este sentido el documento MEI expresa:

“El propósito de estas reuniones es ayudar a generar un ambiente lateral, flexible y seguro de encuentro y diálogo entre este grupo pequeño de ciudadanos de ambos países. La meta de sus conversaciones será identificar y promover conjuntamente nuevas ‘palancas para un cambio positivo’ en las relaciones bilaterales y en la percepción pública, así como posibles acciones concretas en su propio ámbito de acción e influencia.Las reuniones servirán no sólo para establecer relaciones entre estos ciudadanos ecuatorianos y colombianos, sino que irán más allá del grupo”.

Esta situación merece una consideración crítica, dado que el número de personas involucradas en el diseño original de la iniciativa y el tiempo acordado para el desarrollo del proceso, –4 reuniones binacionales programadas para ser realizadas en 4 meses–, parecen insuficientes para lograr la articulación y ejecución de acciones que impacten en el sistema social.²⁷ Un supuesto puede haber sido que en el MEI se previera una primera etapa de un proceso más amplio, o también, un proceso que pudiera articularse con otros de diversa índole y no necesariamente vinculado estrechamente al grupo mismo.

En consecuencia, el gran desafío y la mayor potencialidad de la iniciativa pareció haber estado en la capacidad del grupo como tal y/o de sus integrantes, de haberse coordinado y articulado con otras iniciativas de acción de modo tal de potenciarlas.

En ese sentido las entrevistas destacan algunos resultados que aunque no fueron enmarcados en planes de acción del grupo, lograron articular esfuerzos de algunos de los convocantes en iniciativas similares a las planificadas. Si bien estos esfuerzos no contaron siempre con el apoyo de todo el grupo como un colectivo, ni fueron formalmente convocados por ambas instituciones, la participación de algunos de sus miembros prueba haber sido muy destacada para que dichos esfuerzos se potenciaran.

Como ejemplos se han podido relevar los esfuerzos en las negociaciones de alto nivel promovidas por el Centro Carter luego de los eventos del 1º de marzo. En estos ejercicios de acercamiento, algunos miembros ayudaron a tender puentes entre el Centro Carter y los Gobiernos de manera discreta.

²⁷ Véase Anexo Memorándum de Entendimiento Institucional: “Las sesiones comenzarán en la sede del Centro Carter en Atlanta del 12 al 14 de noviembre de 2007, y continuarán con una reunión en Bogotá y otra en Quito, en fecha a definir con el grupo en la primera reunión de noviembre. Las sesiones concluirán en una reunión final en Atlanta los días 19 y 20 de marzo del 2008”.

Asimismo, los esfuerzos del PNUD con la OEA, la FLACSO y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia fueron potenciados por la participación en dichos espacios de algunos de los miembros del GBD quienes en ciertos casos fueron verdaderos motores de las iniciativas como en el caso del Foro de Pasto.

Si bien no puede asegurarse, es probable que, de no haber estado formando parte del grupo, esas iniciativas no hubieran contado con el esfuerzo de todas estas personas.

Hacia el final de la primera fase, el GBD se reunió nuevamente con el Presidente de Ecuador y el encuentro ha sido evaluado positivamente por el grupo, sobre todo porque pudieron expresar su visión sobre la situación en la frontera. Posteriormente, algunas iniciativas binacionales en esa zona que involucraban a los gobiernos, parecen haberse reactivado. Aunque sin capacidad para comprobar la relación causal, se puede suponer que esa reunión ha colaborado en sensibilizar sobre el tema al alto nivel político.

Referencias al marco conceptual de Diplomacia Multivías

En el caso del Diálogo Binacional, se trabajó bajo el supuesto de que la existencia de un grupo de ciudadanos con influencia sobre tomadores de decisión y opinión pública, resulta potenciador para conectar ambas vías: por un lado los canales más altos de nivel político y por otro lado algunos canales clave de la sociedad civil (medios, ONG, empresarios, académicos, etc.).

Para las oficinas del PNUD, que buscan fomentar la agenda positiva de ambos países, la iniciativa prometía también redundar en el apoyo a sus programas mediante el esfuerzo articulado de algunos ciudadanos con influencia en diversos niveles de acción. Una consideración crítica en este sentido es que para potenciar esa agenda positiva, que se ha mencionado como enfocada a los temas de la frontera binacional, hubiera resultado más estratégico contar con participantes del grupo más vinculadas a las zonas de frontera desde el inicio del proceso, algo que no sucedió con el grupo ecuatoriano del GBD. No obstante, algunos de los participantes fueron clave en articular esfuerzos que llevaron a promover iniciativas para la paz y el desarrollo fronterizo, como los ya mencionados: Foro de Pasto, campaña por la paz en Nariño, entre otras.

En capítulo aparte se hace mención a la alianza institucional entre el CC y el PNUD. Si bien dicha alianza no fue planteada expresamente como objetivo estratégico, de manera implícita el MEI expresa una articulación de actividades que parece haber tomado en cuenta la complementariedad y fines comunes de ambas instituciones.

A la luz del análisis de ese capítulo podría concluirse que un objetivo en estas iniciativas también debería incluir la promoción de mayor sinergia entre los miembros de las instituciones aliadas como manera de potenciar los objetivos comunes y salvaguardar aquellos que las diferencien.

CAPÍTULO 2A: ALIANZA INSTITUCIONAL

En el presente capítulo se analiza la relación institucional entre las organizaciones convocantes de la iniciativa –el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Carter (CC)–, a los efectos de identificar los desafíos enfrentados y lecciones aprendidas que potencien el accionar de instituciones en roles de terceros, que comparten objetivos comunes en el campo del diálogo y la construcción de paz.

A continuación se da cuenta del marco conceptual que sirve de referencia para evaluar los términos de alianzas institucionales en una iniciativa de diálogo de estas características; el análisis descriptivo de las entrevistas a funcionarios de las instituciones; y finalmente, de un segmento de conclusiones que pretende articular la experiencia evaluada con el marco conceptual de referencia.

1. Marco conceptual

A los efectos de describir y reflexionar sobre la interacción entre las organizaciones, se toma como referencia el marco que ofrece el proyecto de aprendizaje *Reflecting on Peace Practice –Reflexionando sobre la Práctica de la Paz–* (RPP, 2004) desarrollado por Collaborative Learning Projects, en lo atinente al rol de los terceros en el abordaje constructivo de los conflictos.²⁸

1.1. Terceros facilitadores internos y externos

El enfoque de RPP toma la distinción de roles de *terceros* que se han desarrollado en los estudios del campo de la resolución de conflictos sociales. Se entiende por terceros a aquellos actores que pueden operar como mediadores, facilitadores, constructores de puentes, en virtud de no estar vinculados de manera directa con el conflicto que se intenta abordar mediante la intervención específica.

Luego se distingue entre terceros internos y externos. Se denomina *terceros externos* a aquellos facilitadores o mediadores que son ajenos al conflicto en tanto no tienen intereses involucrados directamente en el mismo, y por ende pueden ser percibidos como imparciales por las partes. También, desde otra perspectiva, puede considerarse terceros externos, a aquéllos que tienen una distancia considerable del contexto del conflicto –independientemente del interés que tengan en el mismo.

Se denomina *terceros internos* a aquéllos que, pudiendo cumplir un rol de facilitadores, están por mandato o por otras circunstancias, más identificados con alguna de las partes, o con algún nivel de condicionamiento en su accionar; o bien, aquellos que, neutrales o no, tienen una pertenencia al contexto del conflicto que les otorga una vivencia más directa del mismo.

Los terceros internos son más vulnerables al conflicto, usualmente viven en el área y sufren el impacto del mismo. Este rol puede ser cumplido tanto por ONG, iglesias, activistas, agencias extranjeras que tengan asiento en el lugar del conflicto, etc. En general, tienen mayor conocimiento del contexto y suelen aportar importantes conexiones con actores locales.

²⁸ Collaborative Learning Projects. *Reflecting on Peace Practice Project* [PDF], CDA. Massachusetts, 2004. Obtenido en [RPP Handbook](#), febrero 2009

En el caso de análisis, el rol de las oficinas de PNUD en Ecuador y en Colombia, puede considerarse como el de un tercero interno: juegan un rol importante como facilitadores del diálogo al representar a la comunidad internacional y tienen un vasto conocimiento local; al mismo tiempo trabajan de manera estrecha con los gobiernos de los países en los cuales residen.

Los terceros externos pueden ser menos vulnerables al conflicto. Tienen la libertad de entrar y salir del mismo y por ende sufrir un daño más acotado. Los mediadores y organizaciones extranjeras, gobiernos no involucrados, agencias multilaterales, suelen cumplir este rol. Ese fue el caso del Centro Carter en esta iniciativa. También podría considerarse como actores externos a otras agencias de Naciones Unidas como el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) o el Proyecto Regional de Diálogo Democrático (PRDD).

Al estar en mejores condiciones de ser percibidos como imparciales, los terceros externos pueden ser más efectivos a la hora de convocar espacios seguros para reunir actores en conflicto con distintos objetivos: dialogar, negociar, recibir información o capacitación, etc. También pueden identificarse otras ventajas en estos actores, como son la mayor capacidad de influencia para proveer conexiones con el otro lado, la posibilidad de aumentar la conciencia internacional sobre el conflicto y la capacidad para el seguimiento o monitoreo de intervenciones.

1.2. Importancia de la articulación entre terceros internos y externos

La experiencia ha demostrado que, en el contexto de conflictos, las iniciativas pueden aumentar su efectividad cuando se realizan sólidas alianzas entre terceros internos y externos. En estos casos, el establecimiento de esas alianzas y articulaciones entre terceros internos y externos ya es parte del trabajo estratégico de construcción de paz, dado que una relación conflictiva entre los mismos podría poner en riesgo los objetivos que se intenta promover. Por ello la importancia de hacer explícito los supuestos y expectativas, marcos y necesidades, que cada parte de una alianza aporta a la iniciativa común.

A veces se ha evidenciado que los significados de éxito de una intervención determinada pueden no concordar entre las diversas organizaciones que la promueven o financian. El problema no reside en que los supuestos de cambio sean diferentes sino en que no sean explicitados. Esa situación puede derivar en obstáculos, tales como dificultad de acordar agendas o la aparición de recelos institucionales, que pongan en riesgo los esfuerzos de ambos socios y por ende la alianza.

Por eso es muy importante que la relación logre estructurarse como un trabajo de equipo, donde las diversas perspectivas se pongan sobre la mesa y la gestión constructiva de las diferencias opere como modelo de las intervenciones que esperan aplicar. Los socios deben tomarse el tiempo para reconocer, comprender y definir dónde sus misiones tienen diferencias, para clarificarlas, validarlas y asumir el desafío de articularlas.

2. Análisis descriptivo sobre la alianza

A continuación se describen los resultados de las entrevistas realizadas a los actores de las instituciones, referidas a su evaluación de la alianza. En ellas, ha sido clara la distinción que se efectúa entre la valoración de la alianza en términos potenciales o abstractos y la valoración de cómo funcionó la misma en el campo.

- En términos generales, la mayoría de los entrevistados ha afirmado que la alianza entre dos instituciones como el Centro Carter y el PNUD es deseable y que puede resultar de gran beneficio considerando que tienen objetivos comunes como el abordaje pacífico de los conflictos y el fortalecimiento democrático a través del diálogo. En este sentido, consideran que ambas instituciones poseen ventajas complementarias de gran valor, que han sido consideradas como fortalezas. Entre ellas y de manera consistente se han mencionado:
 - ◆ sobre el Centro Carter su carácter más flexible como ONG, la capacidad de asumir riesgos políticos, el carácter de tercero externo, entre otras;
 - ◆ sobre PNUD, ser un tercero interno, su vinculación con gobiernos y sociedades de un país, y por ello su perspectiva de mediano y largo plazo, la base y el conocimiento local, entre otras.
- En términos particulares, la mayoría coincide en afirmar que la alianza, en el marco de esta iniciativa, no fue tan efectiva en la práctica.

Ambas instituciones en general coinciden en cuáles han sido las debilidades más importantes, aunque quizás difieran en la asignación de algunas responsabilidades en relación a los hechos que consideran más problemáticos:

- Dificultades burocráticas de del PNUD para la toma de decisiones hacia dentro de sus oficinas y entre sus diversas agencias involucradas
 - ◆ En su mayoría, los entrevistados reconocen la dificultad que planteó para el PNUD esta iniciativa en lo atinente a la articulación interagencial, ya que involucraba dos oficinas de país (PNUD Colombia y PNUD Ecuador), la DRLAC con sede en Nueva York y el PRDD, vinculando de este modo a un conjunto de personas con líneas de comunicación vertical y horizontal no siempre claras ni articuladas que dificultaba el reacomodamiento y la toma de decisiones frente a la emergencia que presentaron las circunstancias externas imprevistas.
 - Algunos entrevistados señalan que hubo falta de claridad en el PNUD respecto al nivel de involucramiento en la iniciativa y falta de evaluación de posibles impactos colaterales que pudieran producirse derivados de una iniciativa conjunta con el CC. Esto fue considerado tanto en el nivel político (como consecuencia de los acontecimientos sucedidos a partir del 1º de marzo) como en la gestión interna (por ejemplo, entre otros señalamientos, el hecho de que la oficina de Colombia estuviera menos involucrada en el inicio del proceso).
- Falta de claridad en la articulación de las agendas del PNUD y del CC en el nivel político y de gestión.
 - ◆ Para algunos entrevistados, la capacidad de acción política y la gestión que el Centro Carter realizó de su agenda institucional, redundó en algunas situaciones problemáticas en el marco de la alianza entre las instituciones, en el sentido de provocar confusión tanto dentro del PNUD, como con otras agencias de Naciones Unidas, e incluso con otros organismos internacionales con agendas políticas similares.
 - ◆ También, para algunos entrevistados, el PNUD no logró una posición homogénea entre todas las agencias de Naciones Unidas participantes, en la definición del grado de exposición política que quiso tener a lo largo del proceso.
- Falta de claridad en la distribución de responsabilidades entre las instituciones organizadoras.

- ◆ Se puntualiza que aun cuando pueda haber existido una asignación expresa de responsabilidades, las instituciones pueden haber tenido comprensiones diferentes acerca de su alcance.²⁹
- ◆ Se ha percibido la falta de un responsable (con poder de gestión, de toma de decisiones y de articulación) que claramente coordinara la iniciativa, tanto dentro de cada institución, como entre ambas.
- ◆ Los funcionarios del PNUD han hecho referencia a la gran carga de trabajo que existe en las oficinas de cada país, remarcando que esta iniciativa era una más entre muchas actividades y responsabilidades, mientras que para el CC resultaba una iniciativa altamente prioritaria y relevante en su trabajo en la región.
- Procesos de comunicación inter e intraorganizacional deficientes:
 - ◆ Algunos entrevistados señalan que existieron dinámicas de comunicación deficientes dentro de cada organización y entre ellas mismas. Algunas de estas deficiencias derivaron en situaciones de confusión, mala interpretación e incluso molestias entre representantes de cada parte.
 - ◆ También se hace referencia a que la información que necesitaba circularse entre las organizaciones no siempre fue completa, oportuna o de intercambio permanente, habiendo existido dificultades serias en los procesos formales de intercambio de información durante las últimas fases del proceso.
- Otras debilidades son identificadas de modo no mayoritario:
 - ◆ estilos de comunicación que generaron problemas interpersonales, desconfianza y recelos institucionales,
 - ◆ cierta desarticulación entre el nivel de toma de decisiones más alto y la base operativa/ técnica en ambas instituciones.

Los entrevistados acuerdan en general sobre cuáles han sido las fortalezas específicas de esta iniciativa, además de las ya mencionadas al considerar en general la alianza entre el CC y el PNUD:

- La figura de Jimmy Carter como convocante y legitimador del espacio conformado para todos los participantes.
- La articulación y colaboración de funcionarios en el nivel local:
 - ◆ En este sentido cabe resaltar que a pesar de las dificultades de comunicación en otros niveles de las organizaciones, varios entrevistados mencionaron la importancia de la colaboración que existió en el nivel local entre el CC Y el PNUD.

3. Conclusiones

Los puntos identificados en las entrevistas como debilidades, constituyen muchos de los desafíos con los que frecuentemente deben enfrentarse las organizaciones al concretar alianzas en contextos de conflictos.

Los entrevistados dan cuenta de dificultades de diversa índole por las que atravesó la alianza, relacionadas con los procesos de intercambio de información y toma de decisiones. Estas debilidades se hicieron manifiestas con la crisis política que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia en la mitad del proceso de diálogo binacional.

²⁹ En este caso mientras que algunos entrevistados hacen una referencia expresa al MEI como instrumento en el que se enuncian las responsabilidades, otros no lo conocen o no lo mencionan.

Al no haber podido preverse en el diseño, la situación de crisis redundó en que las organizaciones tuvieran que reacomodarse y adaptar el proceso, en muchos casos de manera no explícita.

En el caso del Centro Carter, el cambio de contexto político trajo nuevas posibilidades de intervención en el alto nivel, coherentes con su misión institucional. Sin embargo, la forma de llevar adelante esa agenda parece haber carecido de una comunicación eficiente en tiempo y/o forma para evaluar conjuntamente entre los aliados, las estrategias a llevar adelante, los riesgos y los posibles impactos en los actores de la iniciativa y en otros actores externos.

Para el PNUD, la nueva situación implicó que el proceso se dilatara, sin tener claridad sobre los recursos –humanos y materiales– necesarios para una gestión efectiva. Los procesos burocráticos para la toma de decisiones impusieron al PNUD un ritmo diferente al que los acontecimientos políticos y la agenda del Centro Carter adquirirían, sumando dificultad a la gestión que desde ya presenta una diversidad de interlocutores y de niveles de decisión.

Los resultados que buscaba cada institución, si bien complementarios, en función del contexto apuntaron a niveles distintos, al menos en áreas prioritarias de interés: en ese sentido, el CC apuntaba sus esfuerzos a la diplomacia en el más alto nivel, mientras que el PNUD podía preferir trabajar con la sociedad civil.

Vale la pena destacar que, a pesar de las dificultades mencionadas, en el nivel local se evidenciaron estrechas experiencias de colaboración que suavizaron o minimizaron los efectos de dichas dificultades. La articulación entre ambas organizaciones en el trabajo de campo les permitió apoyar con éxito algunas actividades concretas en las que participaron miembros del grupo, como el desarrollo de foros binacionales en Quito y en Pasto. La colaboración también propició promover una información fluida para la realización de esta evaluación.

Finalmente, representantes de ambas instituciones y los miembros del GBD, realizaron una evaluación participativa de la iniciativa a partir de los insumos y conclusiones preliminares del proceso de evaluación. En la reunión, se generaron reflexiones que dieron cuenta de importantes aprendizajes, desafíos y resultados positivos de la experiencia, que se incluyen en la evaluación general.

Cabe destacar que los miembros del grupo han valorado como muy positiva la gestión de ambas instituciones y la importancia de su rol futuro para el apoyo de iniciativas concretas. Esto da cuenta de un aspecto a rescatar en el modo en que las organizaciones enfrentaron sus desafíos, ya que implica que lograron hacerlo sin debilitar la relación con los participantes de la iniciativa o al menos sin permitir que desacuerdos o desavenencias de la alianza fueran obstáculo para el desarrollo de la misma.

Las dificultades para la toma de decisiones en el marco de la complejidad multi-organizacional de esta iniciativa, podría haberse gestionado de manera más efectiva de haber existido un actor institucional que cumpliera un rol de articulador, de manera legítima para todos, idealmente independiente de las agencias involucradas directamente, sea un tercero interno o externo.

Para concluir, valga recordar que los desacuerdos y los conflictos no son en sí mismos buenos o malos, sino normales en cualquier interacción. Connotados positivamente permiten promover o potenciar situaciones de cambio, con lo cual el gran desafío no es suprimirlos o negarlos, sino gestionarlos de manera constructiva en su evolución hacia la transformación de relaciones y estructuras.

La experiencia confirma algunas de las lecciones aprendidas en otros estudios de caso de *Reflecting on Peace Practice (2004)*³⁰ sobre las alianzas entre organizaciones para iniciativas de construcción de paz:

1. *“Los socios deben tomarse el tiempo para comprender y definir dónde sus misiones tienen diferencias. Es decir, deben explícitamente reconocer que pueden tener tanto diferencias como visiones comunes y reconocerlas como válidas.*
2. *Es muy importante que el rol de cada organización pueda, no sólo definirse al inicio, sino también re-negociarse y re-evaluarse en forma frecuente, y de manera explícita, cuando sea necesario.*
3. *Es importante que una relación horizontal se estructure en la consulta mutua, con igualdad de influencia en las decisiones, e involucrando procesos conjuntos para definir estrategias, metas y evaluación de resultados.”*

Una alianza institucional tiene las propiedades de cualquier sistema complejo. El tratamiento constructivo de sus diferencias involucra tanto estructuras y procesos adecuados, como actitudes y habilidades dialógicas en las personas que las gestionan, de modo que permita transitar situaciones difíciles desde interacciones colaborativas.

³⁰ Ob. Cit.

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES FINALES

A modo de cierre, se exponen algunas conclusiones y aprendizajes que puedan resultar de utilidad en futuras iniciativas de diálogo como consecuencia de esta evaluación.

Las mismas refieren a los siguientes aspectos: a) potencial del diálogo para la transformación de conflictos en el largo plazo, b) la importancia de consideraciones sobre diseño estratégico de estos procesos, c) desafíos de la gestión y facilitación, y d) el rol que juegan en el mismo las instituciones convocantes y auspiciantes.

Potencial para la transformación de conflictos en el largo plazo

La iniciativa de Diálogo Binacional reafirmó el valor del diálogo como espacio para lograr mejor comprensión de información sustantiva sobre el fondo de las cuestiones y sobre las perspectivas diversas que éstas involucran. También demostró de qué modo esto opera en niveles de cambio personal auspiciosos para el cambio social.

Por lo tanto, la experiencia parece tener un potencial de impacto importante más allá de que el grupo continúe operando como lo hizo, si sus miembros son capaces de capitalizar el cambio operado en ellos, articulándose con otras iniciativas en diversos niveles.

Desde la perspectiva de la transformación de conflictos, la definición de éxito de una iniciativa como la presente, pasa por que pueda sostenerse en el largo plazo mediante la articulación del grupo, o de sus miembros, con otros procesos a diferentes niveles y con diferentes grupos de personas.

En palabras del experto en construcción de paz Juan Pablo Lederach (2008): “El cambio social necesita plataformas dinámicas, adaptables, que respondan al carácter de los entornos donde deben vivir, pero los procesos adaptativos sin propósito originan un caos sin dirección o forma final. El reto del cambio social es éste: ¿cómo creamos plataformas inteligentemente flexibles y estructuras de proceso con propósito y constante capacidad de adaptación?”³¹

Es importante destacar que ante la imposibilidad de valorar impactos de largo plazo, las conclusiones se realizan desde una mirada más inmediata. A medida que el tiempo pase, nuevos acontecimientos podrían modificar consideraciones sobre la iniciativa. Esto da cuenta de que estos procesos no tienen una valoración definitiva fuera de un contexto temporal y político en el cual se realice la misma.

Importancia del diseño estratégico de procesos

Las iniciativas de Diálogo como la evaluada, comprenden aspectos procesales y proyectuales.

Una característica de estas iniciativa es que ponen el acento y el valor en el propio proceso, por lo cual, necesitan cierta flexibilidad en la definición de sus resultados. Si bien la estructura de la iniciativa debe considerar los aspectos generales de un proyecto, la influencia del contexto político volátil demuestra que el diseño estratégico del proceso adquiere importancia central.

A lo largo de la evaluación se hizo evidente un dilema con el siguiente postulado: “cómo se puede dotar de flexibilidad al diseño de una iniciativa enmarcada en un proceso de diálogo político y al mismo tiempo prever objetivos, resultados específicos e indicadores para evaluar si el proceso ha producido el cambio buscado”.

³¹ Lederach, John Paul. El arte y el alma de construir la paz. Pág. 200. Editorial Norma, Bogotá, 2008

Por un lado, ese diseño reviste aspectos comunes a la elaboración de proyectos en general, como la identificación de objetivos, resultados esperados, recursos necesarios, identificación de indicadores para valorar la iniciativa, riesgos internos y externos al proyecto, entre otros.

Por otro lado, necesita considerar aspectos estratégicos de los procesos de diálogo como son el análisis de contexto y conflicto; la identificación de actores clave (*quiénes estratégicos*), convocantes, terceros facilitadores, observadores, técnicos; las reglas de juego; las relaciones con la prensa; la articulación con otros procesos relevantes; etc. Esto también implica la planificación cuidadosa de los espacios (*dónde estratégico*) y momentos (*cuándo estratégico*) que resulten más efectivos para construir el clima y la confianza necesarios para el tipo de objetivo que se busca.

Parte del diseño estratégico de una iniciativa de diálogo también debería clarificar articulaciones de las instituciones convocantes o auspiciantes, roles y responsabilidades, definiendo la forma de gestionar las relaciones entre todos los involucrados.

También en esta instancia es importante pensar dispositivos que permitan a las instituciones financiadoras valorar los impactos hacia dentro –cambios en el nivel interno– y hacia fuera –cambios en el nivel externo– para poder realizar un análisis de costo-beneficio de los mismos.

Un diseño que exprese todos estos elementos no debería quitar flexibilidad a una iniciativa, ni restar protagonismo a los participantes de la misma. Es más, idealmente, los protagonistas (ciudadanos, políticos, etc.) pueden ser parte de la consulta en etapa de diseño, lo cual aumenta el nivel de apropiación de estos procesos.

También, el diseño mismo, debe contemplar los espacios y mecanismos para su revisión y ajuste, de manera consensuada entre los protagonistas, teniendo como norte el cumplimiento de los objetivos buscados.

Desafíos para la facilitación y gestión de estos procesos

La experiencia permite repensar estrategias de facilitación en espacios de diálogo como el del GBD, a los efectos de crear un efectivo balance entre “flexibilidad” para generar confianza, y cierta “estructura” en la canalización de consignas de discusión focalizadas a lograr resultados concretos. Se debe tomar en cuenta la capacidad de llevar a la práctica las propuestas que se generan durante el proceso.

Esto da cuenta de la necesidad de considerar tempranamente los aspectos vinculados a la gestión del proceso y al financiamiento para el adecuado desarrollo de actividades que surjan como resultados.

Por último, también es importante valorar tempranamente la inversión en recursos varios, tiempo, energía, financiamiento, asegurando que la misma sea acorde a los resultados esperados.

Rol de las instituciones

Los socios deben tomarse el tiempo para comprender y definir dónde sus misiones tienen diferencias. Es decir, deben explícitamente reconocer que pueden tener tanto diferencias como visiones comunes y reconocerlas como válidas.

Por lo tanto, resulta estratégico fortalecer las relaciones de las alianzas institucionales necesarias para llevar adelante iniciativas de este tipo, para lo cual puede ser de utilidad prever o generar mecanismos que aseguren su gestión de manera colaborativa.

SIGLAS

AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
CAF	Comunidad Andina de Fomento
CC	Centro Carter
CDA	Collaborative for Development Action
DRALC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GBD	Grupo Binacional de Diálogo
MEI	Memorándum de Entendimiento Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRDD	Proyecto Regional de Diálogo Democrático
RPP	Reflecting on Peace Practice/Reflexiones sobre la Práctica de la Paz

DOCUMENTACIÓN ANALIZADA

- Notas conceptuales para el proceso
- Agendas de reunión
- Minutas y/o memorias de reuniones binacionales de diálogo y reuniones nacionales
- Documentos de proceso (diseño de reuniones- informes internos)
- Artículos de prensa elaborados por los participantes
- Artículos de prensa referidos a las actividades del GBD o de las instituciones
- Comunicados de prensa del GBD y de las instituciones
- Documentos relativos a las actividades del GBD
- Comunicaciones electrónicas de funcionarios de instituciones y miembros del GBD
- Entrevistas a funcionarios y miembros del GBD
- Informe de evaluación intermedia

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Jones, W. "Complex Adaptive Systems." Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: October 2003 <http://www.beyondintractability.org/essay/complex_adaptive_systems/>.

Pruitt, B. y Thomas, P. Diálogo Democrático – un Manual para Practicantes. PNUD, OEA, IDEA, CIDA. Trydells Tryckeri AB, Suecia. 2008

Collaborative Learning Projects. Reflecting on Peace Practice Project [PDF], CDA. Massachusetts, 2004. Obtenido en [RPPHandbook](#), febrero 2009.

Diamond, L y McDonald, J. Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace. Kumarian Press, West Hartford, 1996.

Church C. y Shouldice J.. The evaluation of conflict resolution interventions. Framing the State of Play. INCORE, Ireland, 2002. Publicado en el sitio <<http://www.incore.ulst.ac.uk>>.

Alonso, L. "Sujeto y discurso. El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (Coords.), Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid, 1994.

Ramírez, S. "Correa-Uribe: ¿tensión indefinida?", en Revista Javeriana, No. 753, abril de 2009, pp. 60-63.

Lederach, J. P. El arte y el alma de construir la paz. Pág. 200. Editorial Norma, Bogotá, 2008

Church C. y Rogers M. Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs. Washington, DC: Search for Common Ground, 2006. Publicado en el sitio <<http://www.sfcg.org>>.

Ramírez, S. y Montúfar, E. (editores). Colombia Ecuador. Cercanos y distantes. Bogotá, Unibiblos, 2007.

PNUD-TCC. Evaluando los impactos de los procesos de diálogo. 2008