

# Diplomacia de las Ciudades

El papel de los gobiernos locales en  
> *la prevención de conflictos*  
> *la consolidación de la paz*  
> *y la reconstrucción post conflicto*

## *Editores*

Arne Musch (editor principal)  
Chris van der Valk  
Alexandra Sizoo  
Kian Tajbakhsh

## *Autores*

Alexandra Sizoo  
Arne Musch  
Antonio Papisca  
Martijn Klem  
Georg Frerks  
Dion van den Berg  
Kenneth Bush  
Andrés Paz Ramos  
Marianne Moor  
Chris van Hemert

*Editores*

Arne Musch (editor principal), Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, Kian Tajbakhsh

*Autores*

Alexandra Sizoo, Arne Musch, Antonio Papisca, Martijn Klem, Georg Frerks, Dion van den Berg, Kenneth Bush, Andrés Paz Ramos, Marianne Moor, Chris van Hemert

Junio de 2008

© VNG International, La Haya

ISBN/EAN: 978-90-804757-6-2

Diseño: Bertine Colsen, La Haya

Figuras y mapas: Transparant, La Haya

Fotografías de los Capítulos 1 y 3: Dion van der Berg, IKV Pax Christi

Otras fotos: Hollandse Hoogte

Impresión de: Deltahage, La Haya

El sistema de control de calidad de VNG International tiene el certificado ISO 9001:2000.



Ésta es una publicación de



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Agradecimientos a



Este proyecto se ha realizado con el apoyo económico del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.



Buitenlandse  
Zaken

## Índice

Reconocimientos 5

**La diplomacia de las ciudades / el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto** | Alexandra Sizoo y Arne Musch 7

**El Derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para la participación internacional de los gobiernos locales** | Antonio Papisca 29

**Contribución de los gobiernos locales a la consolidación de la paz** | Martijn Klem y Georg Frerks 49

**Campañas de diplomacia de las ciudades en los Países Bajos / lecciones recientes** | Dion van den Berg 79

**El papel de los gobiernos locales en la consolidación de la paz** | Kenneth Bush 113

**La democracia local, el lazo que nos une / diplomacia de las ciudades para la construcción de paz en el norte del Cauca, Colombia** | Andrés Paz Ramos y Marianne Moor 133

**Gobiernos locales crean paz en el este de Croacia** | Martijn Klem 153

**Un caso de estudio sobre la diplomacia de las ciudades / la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP)** | Chris van Hemert 179

**Bibliografía** 205

**Acerca de los editores y autores** 221

**Acerca de VNG International** 225

## Reconocimientos

Este libro es el resultado de un largo proceso de trabajo en una de las fronteras de los estudios de gestión y las prácticas de gestión: la participación de los gobiernos locales en temas de consolidación de la paz. Se publica con ocasión de la I Conferencia Mundial respecto a la Diplomacia de las Ciudades, que tendrá lugar en junio de 2008 en La Haya.

Estamos en deuda con el Comité de Diplomacia de las Ciudades, Consolidación de la paz y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y, en especial, con su primer presidente, Wim Deetman, alcalde de La Haya desde 1996 hasta principios de 2008, un líder que nos ha inspirado constantemente.

El grupo de asesoramiento de la conferencia incluye a Paul van Tongeren, de la Asociación global para la prevención de conflictos armados; Dion van den Berg, de IKV Pax Christi; Elisabeth Roussel, de la Asociación de Municipios Holandeses; Paul Zoutendijk, de la ciudad de La Haya; y Arthur Wiggers, de VNG International. Queremos darles las gracias por sus útiles reflexiones.

Este libro se ha desarrollado parcialmente a partir de nuestro trabajo anterior con el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. Queremos reconocer la contribución del Congreso y dar las gracias a su relator de diplomacia de las ciudades, Onno van Veldhuizen, alcalde de Hoorn (Países Bajos), por sus aportaciones clave al principio del proceso y en el caso de estudio de Croacia.

Sin la ciudad de La Haya y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos no habría libro y, de hecho, no habría una Conferencia Mundial respecto a la Diplomacia de las Ciudades. Damos las gracias al Ministerio por su eficacia y a su Departamento de Calidad por compartir sus aportaciones tan útiles sobre los procesos de consolidación de la paz.

El profesor Jan Melissen, del Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael, merece nuestros elogios por su desarrollo de una visión puramente analítica de la diplomacia de ciudades. En un campo poblado de activistas, este punto de vista nos ha resultado muy útil.

Giles Stacey, de Englishworks en Hengelo, y Roger Thurman, de The English Text Company, de La Haya, no sólo han corregido el inglés de todos los capítulos, sino que también han mejorado su estructura.

Nuestra gratitud final y más profunda va dirigida a los autores, que han trabajado mucho más allá del cumplimiento de su deber. La lista de los autores aparece en la contraportada de este libro. Damos también las gracias a sus instituciones, como el Centro Interdepartamental de Derechos Humanos y Derechos de los pueblos de la Universidad de Padua (Italia), IKV Pax Christi (Países Bajos), el Programa de Estudios de conflictos de St. Paul University (Ottawa, Canadá) y el Centro de Estudios de conflictos de la Universidad de Utrecht (Países Bajos). Esperamos que la creación de este libro les haya parecido a todos ellos un alegre esfuerzo colectivo. Sin embargo, como autores, asumimos toda la responsabilidad del contenido.

Nuestros compañeros de VNG International, la agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios Holandeses, proporcionaron un entorno excelente para la producción de este libro. Por último, tenemos una deuda intelectual con Peter Knip, su director, cuyas ideas visionarias sobre diplomacia de las ciudades aparecieron años antes que las del resto de nosotros.

*Los editores*



# La diplomacia de las ciudades / el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto | *Alexandra Sizoo y Arne Musch*

## Resumen

Este capítulo de introducción, en primer lugar, se ocupa de definir la diplomacia de las ciudades o, más bien, subraya las diversas interpretaciones del término según su uso actual. Después explica nuestro uso del término en este libro. Tal y como sugiere el título de este capítulo, lo interpretamos como todas aquellas actividades realizadas por los gobiernos locales (es decir, subnacionales) para contribuir a la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto. En particular, nos concentramos en la forma en que los gobiernos locales de áreas o países pacíficos pueden ayudar a sus homólogos de regiones más problemáticas.

7

El libro está compuesto por ocho capítulos, incluyendo esta introducción, todos ellos escritos por expertos en sus propias áreas, cuyo objetivo general es producir un volumen que proporcione una introducción a las diversas facetas de la diplomacia de las ciudades y explique las ideas actuales sobre esta área de estudio relativamente nueva.

Los capítulos cubren análisis teóricos, para apuntalar las actividades y proporcionar una justificación legal a las autoridades locales para implicarse en la consolidación de la paz fuera de su propia región, y casos de estudio para demostrar lo que puede lograrse en áreas tan diversas como Colombia, Croacia y Oriente Medio.

Este capítulo de introducción proporciona un breve resumen de los temas comunes que se desarrollarán en los capítulos siguientes, ilustra las diferentes maneras en las que los gobiernos locales pueden contribuir a las actividades de consolidación de la paz y los factores que deben tenerse en cuenta antes de implicarse en esta área. Aprendiendo de los diferentes casos de estudios, el libro ilustra cómo las actividades mal consideradas o mal realizadas pueden tener un impacto negativo sobre la paz. Es decir, que pueden empeorar la situación.

Esperamos que este libro, con sus análisis teóricos y casos prácticos, inspire a muchos gobiernos locales y a sus líderes para que realicen actividades de diplomacia de ciudades y contribuyan a hacer de este mundo un lugar más pacífico.

## Introducción

*Este libro* El término *diplomacia de las ciudades* se ha aplicado a muchos tipos de acciones internacionales realizadas por gobiernos locales. Sin embargo, ha llegado a significar la implicación de los gobiernos locales en la consolidación de la paz.<sup>1</sup> La diplomacia de las ciudades es un término relativamente nuevo y generalmente no se conocen las formas en las que los gobiernos locales participan en situaciones conflictivas, ni las razones por lo que lo hacen. Esto genera algunas preguntas. ¿La diplomacia es algo que sólo realizan los estados? ¿Qué empuja a los gobiernos locales a querer participar en la consolidación de la paz? ¿Cuál es su justificación para hacerlo? ¿Tienen suficiente capacidad para hacerlo? ¿Estamos hablando de la implicación de gobiernos locales en temas domésticos o en áreas conflictivas lejanas?

Los objetivos de este libro son analizar la situación actual de la diplomacia de las ciudades e inspirar a los gobiernos locales y organizaciones internacionales. Se ocupa de las preguntas planteadas anteriormente y otras cuestiones. Identifica los logros y contribuciones en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto por parte de gobiernos locales dentro y fuera de las áreas conflictivas. Al mismo tiempo, también señala sus puntos débiles y obstáculos.

Este capítulo proporciona una visión general del debate sobre la diplomacia de las ciudades y perfila un marco conceptual. Presenta tanto sus propios argumentos como los puntos importantes establecidos a lo largo del libro. Haremos referencia a los capítulos siguientes cuando corresponda. El Capítulo 2, de Antonio Papista, trata sobre las bases legales de la diplomacia de las ciudades y habla de su justificación. El Capítulo 3, de Martijn Klem y Georg Frerks, se ocupa de varios conceptos relevantes del actual pensamiento científico sobre conflictos y analiza el papel de los gobiernos locales desde la perspectiva del contrato social. El Capítulo 4, de Dion van den Berg, se concentra en las dimensiones políticas. Presenta casos de los gobiernos locales que adoptaron una postura en amplios temas internacionales o en conflictos específicos durante las décadas de 1980 y 1990. En el Capítulo 5, contribución de Kenneth Bush, es central el impacto local de la diplomacia de las ciudades. Nos advierte de que las intervenciones pueden contribuir a la paz, pero también pueden intensificar el conflicto. El resto de capítulos son casos de estudio individuales. El Capítulo 6, de Andrés Paz Ramos y Marianne Moor, presenta un caso de Colombia en el que los gobiernos locales extranjeros han contribuido, junto con organizaciones de la sociedad civil, a los procesos locales de paz ya existentes. El Capítulo 7, de Martijn Klem, trata de una región de Croacia. Klem analiza cómo algunos gobiernos locales de la zona fomentaron la cohesión social, así como las contribuciones de determinados gobiernos locales extranjeros. Por último, el Capítulo 8, de Van Hemert, trata del diálogo entre los municipios israelíes y palestinos, y cómo fomentaron esta asociación varias asociaciones de gobiernos locales extranjeros.

Los capítulos se ocupan de temas propuestos por nuestros profesionales a nuestro equipo de editores y autores en varias ocasiones. Hay muchos asuntos en la fase actual de desarrollo de diplomacia de las ciudades y en este libro no pueden tratarse todas las necesidades de investigación. Al final de esta lección se explica la elección de nuestras perspectivas. Entre otras cosas, se explica por qué este libro tiende a presentar situaciones en las que los gobiernos locales intentan ayudar en conflictos determinados de otros lugares.

A lo largo del libro hemos intentado proporcionar acceso a una base de conocimientos

1 Musch & Van Veldhuizen (2008)

2 <http://www.cities-localgovernments.org>



diversos. Los capítulos de un único caso se ocupan de partes del mundo muy distintas y, en el resto de capítulos, hay muchos casos y ejemplos más breves, para así ofrecer una amplia diversidad. Sin embargo, resulta imposible cubrir todas las formas en las que los gobiernos locales participan en la consolidación de la paz, por lo que nos hemos concentrado en determinadas actividades que consideramos típicas.

La Sección 1 de este capítulo explica el propósito y el enfoque del libro y ofrece algunos conceptos y definiciones. La Sección 2 se ocupa de lo que la diplomacia de las ciudades puede ser, empezando con amplios esbozos y pasando a categorías específicas de actividades con las que los gobiernos locales ayudan a otros gobiernos locales de áreas conflictivas. Gran parte del resto de capítulos de este libro tratan de esta situación: gobiernos locales de áreas conflictivas que reciben ayuda externa. A lo largo de todo el libro se identifican asuntos relacionados con este punto. En la Sección 3 de este capítulo sintetizamos los más importantes. Por último, la Sección 4 reflexiona sobre las lecciones aprendidas y sobre el futuro.

*Gobiernos locales que trabajan en la consolidación de la paz: un asunto internacional* El tema de la implicación de los gobiernos locales en la consolidación de la paz es actualmente objeto de un gran debate. Los gobiernos locales llevan a cabo actividades internacionales y reciben un reconocimiento cada vez mayor por esta función. Las demandas concretas y, en ocasiones, desesperadas, de los gobiernos locales en áreas conflictivas se multiplican. Se forjan asociaciones entre actores internacionales y gobiernos locales, dentro y fuera de las áreas de conflicto, en un intento de crear entornos políticos e institucionales en los que la reconstrucción sea duradera.

Puede que el término diplomacia de las ciudades sea nuevo, pero el fenómeno tiene una historia más larga. Los gobiernos locales parecen sentir una responsabilidad por contribuir al diálogo y a la paz y crear un entorno seguro para sus ciudadanos. Cuentan con un historial de compromiso internacional y también tienen experiencia en tratar conflictos domésticos. Representan la capa del gobierno que con frecuencia sufre directamente las consecuencias de los conflictos, es decir, en las calles de la ciudad. Los gobiernos locales han obtenido experiencia en proyectos y programas que cuentan con cooperación internacional. Tienen relaciones a largo plazo con municipios asociados fuera de sus propios países y trabajan conjuntamente en plataformas y asociaciones internacionales. Los actores internacionales, como las organizaciones de la ONU, las administraciones transitorias, las fuerzas de consolidación y las ONG, reconocen cada vez más este hecho e invitan a los gobiernos locales y a sus asociaciones nacionales a unirse a sus esfuerzos de consolidación de la paz.

La organización mundial de gobiernos locales, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, es una organización que fomenta la diplomacia de las ciudades.<sup>2</sup> Su comité de Diplomacia de las Ciudades, Consolidación de la paz y Derechos Humanos contribuye al desarrollo de la diplomacia de las ciudades dentro de su agenda política general de fomento de gobiernos locales democráticos autónomos. Otra organización del mismo tipo es el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. Recientemente recomendó al Comité de Ministros del Consejo de Europa que incluyera la diplomacia de las ciudades en sus actividades prioritarias.<sup>3</sup> Los gobiernos locales trabajan a través de este tipo de organizaciones porque esperan que la atención internacional sea una fuerza positiva en

3 CPL/BUR(14)1 REC, 13 de febrero de 2008, Diplomacia de las ciudades, Onno Van Veldhuizen, Países Bajos (L,ILDG), Borrador de recomendación, Oficina de la Cámara de Autoridades Locales, adoptado el 13 de marzo de 2008.

áreas conflictivas, porque valoran el conocimiento y la experiencia de sus homólogos cuando las democracias locales se enfrentan a la violencia,<sup>4</sup> y porque necesitan plataformas en las que puedan cubrirse la demanda y la oferta de diplomacia de las ciudades.<sup>5</sup>

Hay otras plataformas internacionales utilizan el concepto de diplomacia de las ciudades o fomentan la potencial contribución de los gobiernos locales a la paz en general. Entre éstas se incluyen Alcaldes por la Paz, Glocal Forum, la Asociación de Ciudades Mensajeras de la Paz, Sister Cities International, la Alianza Municipal para la Paz en Oriente Medio y la Coordinación de Autoridades Locales Italianas por la Paz y los Derechos Humanos.

*La diplomacia de las ciudades definida por varias organizaciones* El término 'diplomacia de las ciudades' registra una cantidad cada vez mayor de búsquedas en Internet. Se trata de un concepto contenedor: utilizado de distintas formas por diversos actores y definido de acuerdo con la necesidad y la práctica. Una breve historia de las definiciones ilustra lo diferentes que pueden llegar a ser las perspectivas.

A lo largo de los años, hay determinados aspectos de la diplomacia de las ciudades que se han expresado en otros términos, como diplomacia de municipios y diplomacia de ciudad a ciudad. Uno de los primeros en utilizar el término diplomacia de las ciudades en relación con la consolidación de la paz fue Glocal Forum, una red de ciudades. Publicó su estudio sobre 'glocalización' en 2003.<sup>7</sup> El término 'glocalización' indica la relación entre, por un lado, la globalización de la tecnología, la información y la economía, y, por otro lado, las realidades locales. El foro recomienda un sistema ascendente de gestión de la globalización y una mayor igualdad, con los gobiernos locales como actores clave, descentralización y cooperación de ciudad a ciudad entre los principales procesos. La diplomacia de las ciudades es una prioridad y la consolidación de la paz es uno de los puntos que puede constituir la diplomacia de las ciudades.

10

El Comité de Diplomacia de las Ciudades, Consolidación de la paz y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), establecido en 2005, definió el concepto como '*la herramienta de los gobiernos locales y sus asociaciones para fomentar la cohesión social, la prevención de conflictos, la resolución de conflictos y la reconstrucción post conflicto, con el objetivo de crear un entorno estable en el que los ciudadanos puedan vivir en paz, democracia y prosperidad*'.<sup>8</sup>

En 2007, el Instituto Holandés de Relaciones Internacionales 'Clingendael' publicó un artículo de investigación sobre la diplomacia de las ciudades. Este artículo la define como '*las instituciones y los procesos mediante los cuales las ciudades establecen relaciones con actores de la escena política con el objetivo de representarse mutuamente a sí mismos y sus intereses*'.<sup>9</sup> En el artículo hay seis puntos en los que puede constituirse la diplomacia de las ciudades: seguridad, desarrollo, economía, cultura, redes y representación. La consolidación de la paz forma parte de la dimensión de seguridad.

4 Discurso del ex-alcalde Deetman, Málaga, el 13 de marzo de 2008, en la sesión de primavera del Consejo de Europa.

5 Musch & Van Veldhuizen (2008)

6 El Center for Innovative Diplomacy (Centro para la Diplomacia Innovadora), fundado en 1982 por Michael Shuman, fomentó, entre otras cosas, la paz global a través de la participación directa de ciudades y ciudadanos en asuntos internacionales. Estos términos, por lo tanto, ya se usaban en ese momento.

7 Glocal Forum (2003)

8 Sizoo (2007) – Ponencia sobre el concepto del UCLG de diplomacia de ciudades.

9 Pluijm (2007) p. 11

El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa adoptó la definición del UCLG, bastante específica, en una recomendación de 2008, y añadió que la diplomacia de las ciudades puede considerarse un desarrollo natural del papel de las ciudades como miembros de la comunidad internacional, que comparten valores democráticos, el estado de derecho y los derechos humanos.<sup>10</sup> El informe en el que se basa la recomendación contiene otra definición, más limitada: '*a efectos de este informe, diplomacia de las ciudades se define como la actividad mediante la cual una autoridad municipal en un área conflictiva recibe apoyo de una o más autoridades municipales que no se encuentran dentro del área*'.<sup>11</sup>

De este modo, en un período relativamente corto, han aparecido varias definiciones con distintas implicaciones. Esto se debe, probablemente, a que la idea de gobiernos locales implicados en la consolidación de la paz ha echado raíces en distintos lugares, de forma bastante independiente. Hasta el momento destacan dos áreas de diferencias:

- Definiciones sin valor que enfatizan el proceso frente a definiciones que incluyen los propósitos de la diplomacia de las ciudades (derechos humanos, resolución de conflictos, cohesión social, etc.).
- Definiciones de amplio alcance (llamamientos mundiales y / o defensa de intereses locales en la comunidad internacional) frente a definiciones limitadas que se concentran en la consolidación de la paz.

En un campo que se está desarrollando, dichas diferencias resultan productivas: generan un progreso conceptual. Ahora tenemos que presentar y justificar las perspectivas adoptadas en este capítulo y en el resto del libro. Esto constituye la siguiente subsección.

*Necesidades de investigación y elección de perspectivas* Al igual que el informe del Consejo de Europa, este libro no tiene la intención de adjudicar definiciones intermedias ni legitimizar ninguna inclusión o exclusión de actividades.<sup>12</sup> Sin embargo, la diplomacia de las ciudades puede significar muchas cosas y este libro no puede tratarlas todas, por lo que deben imponerse algunas limitaciones. Por lo tanto, basamos nuestros argumentos en varias perspectivas posibles y en una opinión respecto a lo que se necesita en este momento.

En primer lugar, hablemos sobre las necesidades. Nuestro equipo internacional de autores y editores ha identificado estas necesidades a través de su trabajo con gobiernos locales y sus asociaciones en todo el mundo, mientras se preparaban para la I Conferencia Mundial sobre Diplomacia de las Ciudades en La Haya (2008) y asistían a las conferencias de preparación en Perugia (2006) y Barcelona (2007). En este proceso hemos identificado las siguientes necesidades:

- Los gobiernos locales en las áreas conflictivas necesitan una forma de presentar su caso a nivel internacional que maximice las oportunidades de recibir ayuda. También necesitan saber qué partes de sus agendas municipales se cubren mejor con la ayuda externa de sus homólogos. Por último, necesitan saber cuáles son sus opciones en caso de que la ayuda no sea inminente.
- Los gobiernos locales<sup>13</sup> que quieran ir a las áreas conflictivas para ayudar necesitan saber qué precisan para ser efectivas junto a otras organizaciones en el área de conflicto, como las ONG o la ONU. Además, los gobiernos locales exteriores sienten una gran necesidad de justificar sólidamente su compromiso.

10 Recomendación 234 (2008), artículo primero.

11 Musch & Van Veldhuizen (2008) p. 2

12 Musch & Van Veldhuizen (2008) p. 2

13 Todos los gobiernos locales que intervengan se denominarán gobiernos locales 'exteriores' a partir de este momento, pero pueden provenir del mismo país e incluso de la misma área de conflicto.

- Los gobiernos locales exteriores que no quieren ir a un área de conflicto pero sí quieren implicarse tienen necesidades distintas. Necesitan saber qué iniciativas globales de paz hay disponibles, cómo presionar a las plataformas y organizaciones internacionales y cómo fomentar una cultura de paz en sus propias ciudades.
- Las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales y las agencias de paz y desarrollo, así como las organizaciones 'domésticas' de sociedad civil en áreas conflictivas, necesitan saber cómo trabajar con los gobiernos locales 'exteriores' en las áreas de conflicto para conseguir resultados sostenibles. También les puede resultar valioso saber cómo implicar a los gobiernos locales en la presión y la supervisión.

En este libro damos prioridad a los asuntos de gobiernos locales en áreas conflictivas y a los asuntos a los que se enfrentan los gobiernos locales exteriores cuando van a las áreas conflictivas, sobre los asuntos de conflictos globales y la presión a través de plataformas internacionales. Sin embargo, las actividades globales / internacionales son extremadamente valiosas y forman parte de la diplomacia de las ciudades. Sin un entorno internacional favorable, la implicación de los gobiernos locales en la consolidación de la paz se hace mucho más difícil. Aunque no ignoramos totalmente los asuntos globales / internacionales, dedicamos la mayor parte de este libro a la expresión local de la diplomacia de las ciudades en las áreas conflictivas.

Esto nos conduce a la siguiente perspectiva.

La utilización de la palabra 'ciudades' indica que nos concentramos en la participación en la consolidación de la paz de los gobiernos locales o, más exactamente, los gobiernos subnacionales. No consideramos gobiernos locales a los representantes locales del gobierno central. Además, el gobierno local no es lo mismo que las comunidades locales.<sup>14</sup> En este libro usamos la definición de Martijn Klem y Georg Frerks, que indica que los gobiernos locales son: 'la capa legítima y responsable del gobierno – tanto de los políticos electos como de la administración – que representa a la comunidad local y proporciona servicios públicos a su comunidad local'.

12

Es importante entender que este libro utiliza el término 'gobiernos locales' para cubrir una amplia diversidad de situaciones. Los sistemas y organismos constituyentes (consejo, ejecutivo, etc.) varían de un lugar a otro. Las relaciones con los ciudadanos son distintas en todos los sitios, así como las lealtades a los gobiernos nacionales y a otros actores con poder. Las decisiones de participar en la diplomacia de las ciudades, tanto en el interior como en el extranjero, corresponden a determinados entornos políticos locales.

El uso de la palabra 'diplomacia' sugiere relaciones internacionales o una gestión cuidadosa y astuta de cualquier asunto que implique intereses divergentes. La Sección 2 comienza desde la perspectiva de la diplomacia subestatal para ubicar la diplomacia de las ciudades en relación con formas más tradicionales. Cuando los gobiernos locales fomentan la cohesión social, tema que también se trata en la próxima sección, están construyendo puentes, pero no participan necesariamente en relaciones internacionales. Aunque este libro tiende a tratar las relaciones internacionales, muchos gobiernos locales consideran que el fomento de la cohesión social forma parte de la diplomacia de las ciudades, al igual que nosotros.

¿Cuál es nuestra perspectiva sobre el conflicto y la consolidación de la paz? Martijn Klem, en este libro, dice que la consolidación de la paz consiste en todas las actividades cuyo objetivo

14 Martijn Klem y Georg Frerks elaboran dichas distinciones en su capítulo de este libro.

sea mantener a raya el uso de la violencia y crear condiciones que hacen de la resolución pacífica de conflictos una opción más atractiva. Esta definición distingue entre la ausencia de violencia, denominada ‘paz negativa’, y la construcción de condiciones e instituciones para la resolución pacífica de conflictos de interés, denominada ‘paz positiva’.

Kenneth Bush, en una publicación en la que se basa su capítulo de este libro, señala que esto implica una ‘deconstrucción de las estructuras de la violencia’.<sup>15</sup> Esto nos conduce a una zona gris en nuestra perspectiva de diplomacia de las ciudades: ¿Qué nivel de violencia debe tener un conflicto para poder hablar de consolidación de la paz y diplomacia de las ciudades? ¿Cuentan los estallidos ocasionales de los barrios pobres en países que, por lo normal, son pacíficos? ¿Cuentan los conflictos potencialmente violentos, haciendo de las advertencias tempranas parte de la diplomacia de las ciudades? Ciertamente hay gobiernos locales con buenos contactos en áreas de conflictos potenciales que pueden hacer sonar la alarma, y lo hacen, a nivel internacional, en un intento de llevar el conflicto a la orden del día antes de que se vuelva violento. ¿Qué pasa con la deconstrucción de las estructuras de violencia a escala global, que es lo que, por ejemplo, intenta hacer Alcaldes por la Paz?

Ni siquiera las zonas en guerra suelen seguir caminos rectos desde el aviso hasta el conflicto o desde la resolución a la reconstrucción. Son normales los largos períodos de inestabilidad, en los que la lucha se detiene ocasionalmente, pero vuelve a aparecer cuando los tratos políticos se desploman. Las áreas conflictivas tampoco son homogéneas: no todas las instituciones locales han desaparecido de todos los lugares, y puede que haya áreas en las que el conflicto remite mientras sigue activo alrededor.<sup>16</sup> De hecho, resulta bastante difícil definir qué constituye un conflicto violento.

Nuestra posición es que todas estas situaciones, incluyendo las globales y las potenciales, se ajustan a la definición de consolidación de la paz de Martijn Klem y, por lo tanto, forman parte de la diplomacia de las ciudades. El término tiene un alcance muy amplio. Sin embargo, este libro tiende a prestar más atención a situaciones de conflictos violentos locales. La Figura 1 representa nuestra perspectiva sobre la diplomacia de las ciudades.

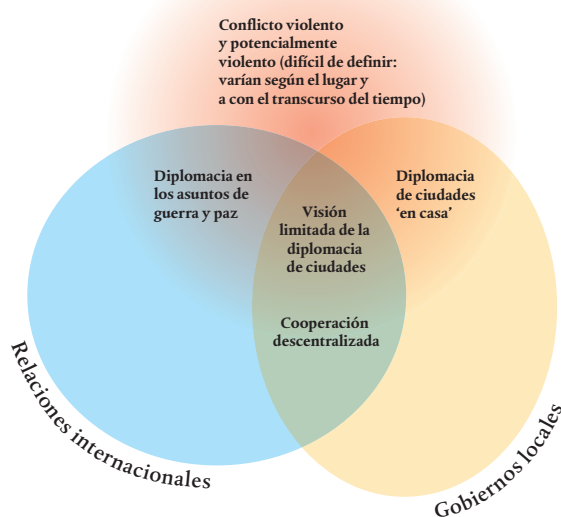


Figura 1. Nuestra perspectiva sobre la diplomacia de las ciudades

15 Bush (2004)

16 Hilhorst (2007)

## Aspectos de la diplomacia de las ciudades. ¿Qué puede llegar a ser?

*Diplomacia subestatal: relación entre la diplomacia de las ciudades y la diplomacia estatal* Puede que los gobiernos locales sean relativamente nuevos en la diplomacia, pero las relaciones internacionales, claramente, no son algo exclusivo de los gobiernos nacionales. Muy al contrario, vivimos en un mundo en el que los límites de las áreas internacionales, nacionales y domésticas se confunden.<sup>17</sup> Los asuntos relacionados con la Guerra y la paz forman parte de estas áreas interconectadas. Dion van den Berg, en este libro, analiza la forma en que las campañas diplomáticas desarrolladas en la década de 1980 formaron parte de un proceso más amplio de democratización de la política exterior y de seguridad que tuvo lugar en la mayoría de los países occidentales. En este libro se denomina diplomacia subestatal al fenómeno de los actores, aparte de los estados, que participan en las relaciones internacionales. Antonio Papisca, en este libro, llama desterritorialización a la fuerza impulsora de esta tendencia, dentro del contexto de la globalización actual: gobiernos locales y otros actores no estatales que no tienen en cuenta las fronteras y apelan y trabajan con plataformas y organizaciones internacionales, a las que consideran responsables. La situación inversa también se cumple: las organizaciones y plataformas internacionales trabajan cada vez más con los gobiernos locales y otros actores no estatales.

Dicho esto, hay un concepto mundial de identidad y autonomía de los gobiernos locales en sus relaciones con los gobiernos centrales. La gran cantidad de debates sobre la descentralización reflejan esto. Más específicamente, en relación con la diplomacia de las ciudades, la cuestión es si las iniciativas de un gobierno local deben alinearse con la política exterior de su gobierno central. Veremos que, en la práctica, esto varía.

14

En primer lugar nos ocuparemos de la relación entre las organizaciones internacionales y los gobiernos locales. Las primeras ven claramente las ventajas de trabajar con estos últimos y sus asociaciones, como lo evidencian sus proyectos y programas.<sup>18</sup> Implican a los gobiernos locales exteriores para que les ayuden en los programas internacionales de fomento de las capacidades mediante actividades de igual a igual y la cooperación descentralizada. A veces, las organizaciones internacionales expresan explícitamente su interés por trabajar con gobiernos locales y sus asociaciones nacionales. Ejemplos de ello son el informe Cardoso (junio de 2004), que identifica los gobiernos locales como una representación de la ONU con un papel cada vez mayor en la gestión global,<sup>19</sup> y la Asamblea General de la ONU, en su 60ª sesión (septiembre de 2005), que declare que las autoridades locales juegan un papel importante en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, al igual que otras conferencias anteriores de la ONU habían expresado en el Programa 21 local, el Programa Hábitat y otros programas. Un ejemplo de una participación formal completa es el Comité de las Regiones de la Unión Europea, uno de los organismos de esta organización supranacional. Antonio Papisca habla ampliamente sobre estos desarrollos en su capítulo.

Existe un punto de vista cada vez mayor que considera que las organizaciones internacionales deben trabajar con los actores locales en la gestión de conflictos.<sup>20</sup> Esto

17 Pluijm (2007)

18 Antonio Papisca menciona muchos programas de la ONU que trabajan con gobiernos locales y muchos programas de la UE, donantes bilaterales y ONG internacionales también hacen lo mismo. La Unión Europea es especialmente activa en la contratación de asociaciones de municipios para llevar a cabo programas de descentralización y servicios municipales.

19 Grupo de personas eminentes sobre las Relaciones de la ONU y la sociedad civil (2004).



significa, por ejemplo, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe apoyar los esfuerzos de consolidación de la paz de los gobiernos locales. Chris van Hemert describe un caso de ese tipo en este libro. Las organizaciones internacionales participan con los gobiernos locales en áreas conflictivas y apelan a los gobiernos locales exteriores para que acudan en su ayuda. Rogier van der Pluijm, en una publicación del Instituto Holandés de Relaciones Internacionales 'Clingendael', ha identificado algunas razones por las que las ciudades tienden a desempeñar un papel diplomático: suelen conocer bien los problemas locales, son reacias a verlos como problemas de seguridad y, a menudo, se las considera más neutrales que a los estados.<sup>21</sup>

También sucede el caso inverso, que los gobiernos locales se comprometan con las organizaciones internacionales. Por ejemplo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ha firmado memorandos de entendimiento con ONU-Hábitat y con la Alianza de Civilizaciones.

Volviendo al tema de las relaciones de los gobiernos locales con los gobiernos nacionales, vemos que algunos gobiernos nacionales implican periódicamente a los gobiernos locales y sus asociaciones a la hora de implementar su política exterior, sobre todo en los programas de fomento de capacidades y de reforma en los países en vías de desarrollo.<sup>22</sup> Una cuestión que se plantea es el grado de libertad que tienen los gobiernos locales para actuar de esta forma. El punto de vista más consistente hasta el momento se encuentra en el tratado que se llama Carta Europea de Autonomía Local. Su Artículo 10.3 afirma que las 'entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las entidades de otros estados'. Además, la Recomendación 234 del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa invita a los representantes de los gobiernos nacionales a apoyar la diplomacia de las ciudades 'dentro del marco general de sus políticas exteriores'.

Esto tiene dos interpretaciones posibles. La primera es que los gobiernos nacionales deben incluir en su política el apoyo a la diplomacia de las ciudades. La segunda es que los gobiernos nacionales pueden usar las leyes (carta) y sus políticas (recomendación) para establecer límites en la diplomacia de las ciudades. En la práctica, esto varía. Algunos países dejan que los gobiernos locales desarrollen su propia política internacional y se permite a los gobiernos locales usar sus propios presupuestos y adoptar posiciones políticas en relación con los asuntos internacionales que pueden no estar en línea con la posición nacional (por ejemplo, Francia, Italia y España). Otros países sólo quieren que sus gobiernos locales participen en la cooperación internacional si ello implica financiación desde el nivel central y, por lo tanto, se hace con condiciones (por ejemplo, Suecia). Algunos países adoptan una posición intermedia: se permite a los gobiernos locales participar en la política internacional, pero sus gobiernos centrales prefieren lo hagan de acuerdo con la política nacional (por ejemplo, Canadá y los Países Bajos). El capítulo de Dion van den Berg sobre las campañas de diplomacia de las ciudades explica en más detalle la relación entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales en lo que respecta a la política internacional.

En las publicaciones del Instituto Holandés de Relaciones Internacionales 'Clingendael' se

20 Véase Cravero & Kumar (2005) para consultar un ejemplo. Este tipo de bibliografía es una parte específica de un movimiento más amplio de implicación de gobiernos locales que empezó en la conferencia de la ONU en Río de Janeiro, donde se lanzó el Programa 21 local en 1992 que, posteriormente, dio como resultado la creación de ONU-Hábitat.

21 Pluijm (2007) p. 20

22 Es el caso, por ejemplo, de Canadá, Francia, Países Bajos y Suecia.

analiza la diplomacia de las ciudades de forma relativamente indiferente a la división de responsabilidades o debates sobre quién debe prevalecer. Describe la relación entre los gobiernos locales y centrales como una ‘cooperación competitiva’ en la que puede haber casos en los que la ciudad y los actores estatales trabajan para conseguir resultados mutuamente exclusivos en sus políticas, y casos en los que la ciudad y los actores estatales trabajan para conseguir resultados idénticos o complementarios en sus políticas.<sup>23</sup>

Nuestra posición al respecto es que existe valor tanto en el análisis de las prácticas como en el establecimiento de normas. En otras palabras, necesitamos tanto a los investigadores como a los activistas para avanzar en el campo de la diplomacia de las ciudades. Tanto los gobiernos centrales como los locales deben actuar de acuerdo con sus responsabilidades y experiencia. Hay ideas globales sobre derechos humanos y el fomento de la confianza a un nivel básico que se aplican a los programas de los dos niveles de gobierno cuando tratan asuntos de guerra y paz.<sup>24</sup> Bajo estas condiciones, consideramos que no está fundado el hecho de tener miedo a que la representación de los intereses estatales sea incompatible con la representación de los intereses de los gobiernos locales.

*Diplomacia de las ciudades y temas globales* El término diplomacia, según su significado tradicional, implica la representación de los intereses a nivel internacional. De esto forman parte los debates sobre los intereses globales. Los gobiernos locales se unen en organizaciones y plataformas para dirigirse a la comunidad internacional respecto a su percepción del desarrollo internacional.

Alcaldes por la Paz es una de estas organizaciones. Se creó después de la propuesta del alcalde de Hiroshima en 1982 de crear un Nuevo programa para ‘fomentar la solidaridad de las ciudades hacia la abolición total de las armas nucleares’.<sup>25</sup> En la actualidad, los alcaldes miembros de la organización presionan a la comunidad internacional con campañas como *Cities Are Not Targets* (Las ciudades no son objetivos).<sup>26</sup> En las décadas de 1980 y 1990 hubo numerosos municipios europeos que participaron en campañas de paz, a menudo en asociación con movimientos pacifistas. El capítulo de Dion van den Berg explica en detalle ejemplos como el de las autoridades locales desnuclearizadas, el hermanamiento con Nicaragua, las políticas municipales anti-apartheid y los contactos de hermanamiento municipal entre el este y el oeste.<sup>27</sup>

La Alianza de Civilizaciones es una institución de Naciones Unidas que se ocupa de apoyar proyectos e iniciativas dirigidos a construir puentes entre diversas culturas y comunidades.<sup>28</sup> Los gobiernos locales ganan acceso a los grupos locales de distintas culturas, pueden fomentar el diálogo y el trabajo por una cultura de paz que haga que la

23 Pluijm (2007) p. 13

24 Deetman (2008)

25 [www.mayorsforpeace.org](http://www.mayorsforpeace.org)

26 <http://www.mayorsforpeace.org/english/campaign/2020vision.htm>. Mediante este programa, Alcaldes por la Paz busca animar y ayudar a las ciudades y asociaciones municipales a exigir a los estados con armas nucleares a asegurar que las ciudades no son, y no serán, objetivos de un ataque nuclear.

27 Capítulo de Dion van den Berg

28 La Alianza de Civilizaciones (AdC) quiere mejorar el entendimiento y las relaciones de cooperación entre las naciones y los pueblos de diferentes culturas y religiones y, durante el proceso, ayudar a contrarrestar las fuerzas que fomentan la polarización y el extremismo (declaración de la misión de la Alianza de Civilizaciones: <http://www.unaoc.org>)



gente se identifique con los temas globales. A través de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, los gobiernos locales contribuyen al debate añadiendo una perspectiva local.<sup>29</sup>

*Consolidación de la paz a nivel doméstico: los gobiernos locales fomentan la cohesión social* Los gobiernos locales pueden ocuparse de asuntos de interés global, pero también con asuntos que sus propias comunidades locales consideren importantes. Se hace referencia a este elemento de la diplomacia de las ciudades como el fomento de la *cohesión social* en la ciudad.<sup>30</sup> El argumento es que los alcaldes, asesores y funcionarios son responsables de la creación de sociedades libres y justas para sus ciudadanos. Esto implica que, en ocasiones, los líderes locales tienen que superar problemas causados por divisiones emergentes, desempeñando así una función estabilizadora entre distintos grupos étnicos, religiosos o antagonistas en cualquier modo. Los problemas que hay que superar pueden ser de carácter principalmente local pero, casi siempre, son causados por conflictos que se originan en otro lugar, o que desempeñan una función en una escala mucho más internacional, pero que se reflejan y se sienten dentro de la comunidad local.

El capítulo de Martijn Klem sobre Croacia aporta ilustraciones y casos en los que la cohesión social resulta importante. Describe los esfuerzos de las autoridades locales, después de la guerra en la antigua Yugoslavia, para intervenir en las disputas étnicas de sus propias comunidades y para estimular la participación de los ciudadanos en los esfuerzos de consolidación de la paz. También identifica logros interesantes de la cooperación entre los alcaldes de distintos orígenes étnicos. De los muchos líderes locales del área conflictiva, sólo algunos tomaron medidas para consolidar la paz positiva en sus propias ciudades. Aunque su número era pequeño, fueron capaces de ilustrar la función potencialmente estabilizadora que los gobiernos locales pueden desempeñar en la reconstrucción post conflicto.

En su capítulo, Andrés Paz Ramos y Marianne Moor presentan ejemplos de gobiernos locales en el norte del Cauca, Colombia, que crearon sus propias medidas para proteger a sus ciudadanos en los conflictos entre distintos grupos étnicos y en los problemas con movimientos armados. Su caso de estudio se concentra en la dimensión internacional, pero también se puede ver cómo se manejaron las tensiones étnicas dentro de las comunidades.

El potencial de los gobiernos locales en este campo parece ser muy grande. Los gobiernos locales pueden contar a los gobiernos centrales lo que sucede en el terreno y pueden desarrollar sistemas de aviso temprano. Sin embargo, los gobiernos locales no deben pretender ser los únicos capaces de estimular el diálogo entre las etnias. Además, aunque pueden desempeñar un papel positivo, también pueden tener un papel desestabilizador, por ejemplo, cuando los gobiernos locales, en línea con las prácticas del gobierno central, oprimen a algunos de sus ciudadanos o a discriminarlos.

Bastante alejado de la cohesión social en las áreas de conflicto violento real o potencial se

29 Se firmó un acuerdo de cooperación entre UCLG y la Alianza de Civilizaciones el 15 de enero de 2008, mediante la cual la Alianza reconoció la importancia de las ciudades en el fomento del diálogo entre culturas: <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=newsD.asp&L=EN&ID=218>.

30 El Comité de Diplomacia de ciudades, Construcción de paz y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos declaró que '[...] la definición de diplomacia de ciudades [debe incluir] los conflictos internos dentro de los municipios, por ejemplo, entre grupos étnicos, que no estén en guerra [...]'. Como resultado de esta propuesta, se añadió el término cohesión social a la definición de diplomacia de ciudades.

encuentra el asunto de la cohesión social en ciudades, pueblos y aldeas cuyas probabilidades de ver un conflicto de este tipo son mínimas (aunque esto no significa que no pueda llegar a suceder). En estos casos, los gobiernos locales pueden trabajar en la prevención del conflicto, creando una cultura de paz, solidaridad e identificación con los temas internos de paz global. Las actividades de esta área incluyen campañas y festivales pacifistas, foros de la juventud y educación por la paz en las escuelas. El Día internacional de la paz, el 21 de septiembre, es un día popular para realizar dichas actividades, que incluiríamos en la diplomacia de las ciudades, aunque este libro no les preste demasiada atención.

*Intervención de gobiernos locales exteriores* Las subsecciones anteriores tratan de los tipos de diplomacia de las ciudades que coinciden con una amplia perspectiva: campañas de asuntos globales sin ningún vínculo con un área conflictiva determinada, y el trabajo en cohesión social sin ninguna implicación respecto a las relaciones internacionales. También se puede tomar una visión limitada de la diplomacia de las ciudades, considerando que se trata de gobiernos locales exteriores que ayudan a sus homólogos en áreas de conflictos violentos. Esta subsección trata de este tipo de situaciones.

Vamos a clasificar las actividades de los gobiernos locales exteriores en tres tipos:

- Grupos de presión
- Proyectos
- Actividades de diálogo

La palabra grupo de presión denota aquí cualquier tipo de compromiso político con un conflicto específico actual, potencial o pasado. Esto se aplica a un amplio rango de actividades, como campañas para llamar la atención del público sobre la situación apremiante de la gente del área; ejercer presión para que el conflicto aparezca en el programa de organizaciones internacionales o en un calendario judicial; expresiones de solidaridad y apoyo moral; visitas a los oprimidos o encarcelados; supervisión de derechos humanos y supervisión de elecciones.<sup>31</sup> Este tipo de diplomacia de las ciudades es el más variado y el que más aparece. Las actividades de presión ocurren incluso cuando el área conflictiva es tan violenta que una presencia física no es una opción para los gobiernos locales exteriores. En este tipo de situaciones, los gobiernos locales pueden contribuir a detener la violencia trabajando con organizaciones y plataformas internacionales, movimientos pacifistas, etc.

La diplomacia de las ciudades en forma de grupos de presión puede ocuparse de ayudar a funcionarios, como los alcaldes, que estén amenazados. Andrés Paz Ramos y Marianne Moor describen un caso de este tipo en su capítulo. La atención o la presencia de gobiernos locales exteriores pueden tener un gran significado, especialmente si las partes del conflicto quieren ser vistas jugando según las reglas.

La diplomacia de las ciudades en forma de grupos de presión se ocupa de las advertencias tempranas y la prevención de conflictos cuando esto ocurre antes de que el conflicto llegue a militarizarse. Existe un gran potencial en este tipo de actividad: los gobiernos locales exteriores con relaciones de hermanamiento pueden encontrarse entre las primeras organizaciones foráneas en darse cuenta de que se está originando un conflicto en una zona.

Los proyectos constituyen el segundo tipo de actividad realizada por gobiernos locales

31 Por ejemplo, la Red Europea de Autoridades Locales para la Paz en Oriente Medio organiza varias actividades de presión, incluyendo la observación de elecciones locales.

exteriores en áreas conflictivas. Su objetivo suele ser la mejora de un servicio municipal o de un proceso de planificación de un gobierno local asociado. Apoyar a líderes pacifistas del gobierno local en un área conflictiva, de forma que realmente puedan mejorar los servicios, es una manera de fortalecer su posición. Los temas de acceso y participación de usuarios / ciudadanos introducen una dimensión política que se trata en varios capítulos de este libro, como en el caso de Croacia, estudiado por Martijn Klem.

Dion van den Berg, en su capítulo sobre campañas de diplomacia de las ciudades, identifica una secuencia común de actividades de la diplomacia de las ciudades. A menudo comienzan con actividades de presión y siguen con expresiones de solidaridad que, a su vez, llevan a los proyectos. El fomento del diálogo domina a lo largo de todo el programa de actividades.

El término diálogo, aquí, incluye todas aquellas actividades cuyo objetivo es (re-) crear confianza, (re-) establecer formas no violentas de resolución de conflictos y, por supuesto, fortalecer la cohesión social en el área conflictiva. Algunas actividades son relativamente directas. Por ejemplo, el informe sobre diplomacia de las ciudades del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa indica que ‘los eventos deportivos y culturales son los favoritos de los gobiernos locales exteriores (y para muchos otros actores participantes). Esto es comprensible, ya que son relativamente fáciles de organizar, a menudo muy populares y el acceso a los mismos puede organizarse desde el exterior. Un equipo de jóvenes futbolistas con diversos orígenes étnicos es uno de los pilares principales en los que se apoya la consolidación de la paz de los gobiernos locales. Otro es un concierto de artistas con un atractivo general por encima de los bandos. Los partidos de fútbol o los conciertos muy pocas veces se ocupan de las raíces del conflicto. Su objetivo es contribuir a cambiar el ambiente y a hacer que antiguos enemigos vuelvan a ser humanos. Una selección descuidada de los participantes y equipos puede dar como resultado un impacto conflictivo en lugar de un impacto para la paz.’<sup>32</sup>

De este modo, de forma relativamente directa, se practican muchas actividades de diálogo para ‘cambiar de ambiente’. Por el contrario, no abundan tanto las actividades para el diálogo que se ocupan de los puntos esenciales de los desacuerdos políticos (sin embargo, el capítulo de Chris van Hemert describe un caso de este tipo). También se trata del tipo más complicado, que exige que el gobierno local exterior tenga un gran conocimiento del área conflictiva y de la gente que vive en ella.

Por último, la mediación, como subcategoría de las actividades para el diálogo, como hablar con grupos armados o negociar para liberar a alguien en cautividad, es una acción muy específica, que exige una cierta autoridad aceptada por las dos partes del conflicto y, tal vez, hasta vaya más allá. La mediación parece ser una actividad de la diplomacia de las ciudades con más probabilidades de ser aplicada por los gobiernos locales en el área conflictiva en sí que por los gobiernos locales exteriores. Por ejemplo, en el fomento de cohesión social en el caso colombiano. No obstante, los gobiernos locales exteriores pueden resultar útiles a la hora de crear condiciones que favorezcan y faciliten las iniciativas de mediación de otros.

Esta sección finaliza con la Figura 2, que proporciona una visión general de algunas actividades que se ajustan a la perspectiva limitada de gobiernos locales exteriores que intentan ayudar en una situación determinada. Se ordenan según las categorías utilizadas en esta subsección y, aproximadamente, según el nivel de intervención (internacional y local). Hay que tener en cuenta que, aunque los diferentes tipos fomentan las distinciones

32 Musch & Van Veldhuizen (2008)

analíticas, en la práctica las actividades pueden combinar varias características. Por ejemplo, los proyectos técnicos de suministro de servicios exigirán acciones de tipo diálogo en cuanto surjan aspectos de acceso a dichos servicios, algo que ocurre con frecuencia.

Figura 2. Tipos de actividades de la diplomacia de las ciudades en relación con un conflicto determinado

	Lo que los gobiernos locales exteriores pueden hacer en un contexto	Lo que los gobiernos locales exteriores pueden hacer en el área del conflicto
<i>Actividades de presión</i>	<p>Ejercer presión en cuanto al respeto de los derechos humanos, los acuerdos de paz y el estado de derecho, supervisión de los derechos humanos, supervisión de elecciones.</p> <p>Ejercer presión para lograr la atención internacional respecto a las situaciones difíciles de gobiernos locales en el área de conflicto, unirse a sistemas de advertencia temprana.</p>	<p>Crear legitimidad con las ciudades asociadas existentes en el área del conflicto mediante actividades y reuniones frecuentes, expresiones de solidaridad, etc.</p>
<i>Actividades de proyectos</i>		<p>Enviar a expertos municipales a unidades de asuntos civiles de las fuerzas de paz, administraciones transitorias y organizaciones de ayuda humanitaria.</p> <p>Apoyar a departamentos de servicios municipales directamente o en proyectos de reconstrucción. Facilitar las iniciativas de diálogo local y darles apoyo moral.</p>
<i>Actividades de diálogo</i>	<p>Conectar a las ciudades asociadas mediante foros para realizar intercambios.</p> <p>Unirse a equipos y foros de mediación y reconciliación.</p>	<p>Organizar eventos culturales y deportivos.</p>

## Asuntos de la diplomacia de las ciudades

Hasta ahora, en este capítulo hemos propuesto definiciones y categorías y hemos observado qué puede ser la diplomacia de las ciudades. Esta sección se ocupa principalmente sobre los temas a tratar si la diplomacia de las ciudades va a llevar su potencial a la práctica. Durante los esfuerzos de investigación y las interacciones de los autores y editores de este libro han surgido regularmente determinadas necesidades y conclusiones. Esta sección se ocupa de algunas de las más importantes. De nuevo, hay una predisposición hacia actividades en áreas conflictivas. Naturalmente, si los lectores desean obtener más información y un rango más amplio de asuntos, deberán consultar los capítulos a los que se hace referencia.

*Legitimidad de los gobiernos locales para actuar internacionalmente* Como se ha mencionado en la subsección sobre diplomacia subestatal, la legitimidad de los gobiernos locales para actuar internacionalmente es algo que se disputa y se defiende. El capítulo de Antonio Papisca se extiende sobre este tema y puede considerarse un amplio análisis de la posición legal de los gobiernos locales en la comunidad internacional.

Antonio Papisca identifica dos fuentes de legitimidad para que los gobiernos locales actúen más allá de las fronteras estatales. La primera proviene de su ‘responsabilidad de proteger’<sup>33</sup> a todos los seres humanos, que tienen derechos fundamentales reconocidos internacionalmente.<sup>34</sup> Aunque esto puede considerarse inmediatamente como aplicable dentro del propio municipio, los gobiernos locales también participan en la protección de los derechos humanos en todo el mundo. La segunda fuente de legitimidad proviene de su participación, cada vez mayor, en un programa de gestión global para el desarrollo humano y la seguridad personal. Según Papisca, el gobierno local, en representación del interés del ciudadano global, constituye una capa de gobierno importante a la hora de garantizar el desarrollo, la seguridad y los derechos.

La responsabilidad de proteger es más que un argumento teórico. Este libro contiene un ejemplo excelente que ilustra la práctica. Andrés Paz y Marianne Moor describen el establecimiento de guardias indígenas en el norte del Cauca, Colombia, por parte de ayuntamientos indígenas como reacción a la amenaza constante a su pueblo por grupos armados. En este ejemplo, los líderes locales estaban reconociendo su ‘responsabilidad de proteger’ los derechos humanos de sus ciudadanos.

La noción de que los gobiernos locales tienen una responsabilidad de protección combina bien con la idea de los gobiernos locales trabajando en la cohesión social. Una vez que los gobiernos locales se han convertido legalmente en actores internacionales, no se les podrá dejar fuera del sistema internacional. Además, las responsabilidades de los gobiernos locales en la protección de los derechos humanos les dan un grado de libertad en comparación con la política exterior de su gobierno nacional.

*Defensores y liderazgo local* Un buen liderazgo es una de las condiciones previas para obtener una buena gestión de conflictos. Todos los casos tratados en este libro demuestran que es un ingrediente vital de la diplomacia de las ciudades. Sin embargo, los casos se fijan más en el entorno positivo. Probablemente es justo decir que resulta tanto peligroso como raro para los líderes locales el plantarse frente a las estructuras éticas, religiosas y de otro tipo que se encuentran en el origen de la violencia. Los líderes locales suelen formar parte de estas estructuras, en cuyo caso la consolidación de la paz se hace muy difícil.

El liderazgo local es un concepto clave del caso de estudio de Martijn Klem sobre la parte oriental de Croacia. Se identifica como una de las tres condiciones que deben cumplirse

33 Los pioneros de esta noción han sido los miembros de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal), un organismo independiente financiado por el gobierno de Canadá, que asesora al Secretario General de la ONU.

34 Los derechos fundamentales se establecen en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, según Papisca, incluye el derecho a la paz positiva para el ciudadano global. Esto ha inspirado a muchos gobiernos locales. En la ciudad de Nantes, por ejemplo, se encuentra la sede de la secretaría de un Foro Mundial para los Derechos Humanos.

localmente para que las actividades municipales de consolidación de la paz despeguen y lleguen a ser sostenibles. El caso de estudio de Chris van Hemert sobre la Alianza Municipal para la Paz demuestra que el liderazgo y el compromiso fueron esenciales para que la iniciativa tuviera éxito, y destaca los valientes liderazgos de las asociaciones de gobiernos locales israelíes y palestinos.

Las acciones de la diplomacia de las ciudades necesitan el compromiso de los líderes municipales y sus funcionarios. Las actividades descendentes impuestas tienen menos probabilidades de funcionar. Los líderes locales deben sentir el compromiso. Esto se cumple tanto en áreas conflictivas como en las actividades de los gobiernos locales exteriores.

*La importancia de las asociaciones* Al igual que sucede con los actores de la cooperación internacional en general, los gobiernos locales en la diplomacia de las ciudades necesitan establecer asociaciones con otras organizaciones. Tienen que trabajar con gobiernos centrales, organizaciones internacionales y, lo que es aún más importante, entre ellos mismos. Esta subsección se concentrará en las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil.

El capítulo sobre la historia de la participación de gobiernos locales en la consolidación de la paz, escrito por Van den Berg, proporciona información útil. Demuestra que los movimientos pacifistas locales fueron capaces de desafiar a los gobiernos locales para que adoptaran una posición política y actuar en varios asuntos internacionales durante las décadas de 1980 y 1990, como la proliferación de armas nucleares y el régimen del apartheid en Sudáfrica. Los gobiernos locales entraron en la línea de frente desde sus posiciones pero, para llegar hasta allí, recibieron el apoyo de organizaciones pacifistas de la sociedad civil.

22

Los casos de estudio de la parte oriental de Croacia y Colombia indican que la participación de organizaciones pacifistas no gubernamentales fue una condición para que las acciones municipales tuvieran impacto. Las organizaciones IKV y Pax Christi pueden considerarse como los motores que impulsan las actividades en las que participan los gobiernos locales. Estos casos indican que las organizaciones pacifistas, con sus enfoques, experiencia e impulsos específicos, pueden crear sinergia con los gobiernos locales.

En otras situaciones, como explica el capítulo escrito por Chris van Hemert, los gobiernos locales a veces prefieren actuar en solitario. La colaboración de las asociaciones gubernamentales locales exteriores de Israel y Palestina no implicó a las organizaciones cívicas en las dos primeras fases del proceso. Los líderes de las asociaciones implicadas optaron por mantener un perfil discreto y sólo trabajaron con los gobiernos locales. Temían que la implicación de demasiados socios en la primera fase del proceso sólo serviría para poner en peligro el diálogo en lo que era un proceso muy político.

*Fragilidad de la diplomacia de las ciudades* La Sección 1 de este capítulo establecía nuestra perspectiva respecto a la diplomacia de las ciudades. En nuestra opinión, el concepto tiene un alcance muy amplio y hay muchas actividades de los gobiernos locales en los campos de la paz y la cohesión social que se ajustan al mismo. Sin embargo, creemos que las mayores necesidades actuales en investigación conciernen a aquellas situaciones en las que los gobiernos locales exteriores ayudan a sus homólogos en zonas de guerra actuales, pasadas o potenciales, y los procesos en las zonas de guerra son frágiles. Martijn Klem y Georg Frerks, en la principal contribución teórica de este libro, explican las razones de ello. Los conflictos violentos se caracterizan por la ruptura de 'contratos sociales'. Esto significa



que la gente tiene la impresión de que las instituciones, como los gobiernos centrales y locales, se comportan de forma impredecible, por lo que ya no confían en que serán capaces de originar políticas equilibradas. Es entonces cuando la gente recurre a la violencia para solucionar los conflictos de intereses. Klem y Frerks no ven mucho espacio para que los gobiernos locales puedan detener la violencia (la ausencia de violencia sería lo que denominamos 'paz negativa'). Sin embargo, una vez que esto se logra de alguna manera, sí ven una importante función del gobierno local en el restablecimiento de estructuras para llegar a una resolución pacífica del conflicto ('paz positiva').<sup>35</sup>

Los gobiernos locales de las áreas conflictivas necesitan la confianza de sus ciudadanos para desempeñar esta función. Pueden crear confianza mediante un buen trabajo, normalmente mediante el suministro de servicios de forma orientada a la paz. También pueden crear confianza mediante una buena gestión de los asuntos de representación, quizás a través de elecciones locales, con enfoques participativos o vinculándose a formas tradicionales de representación. La obtención de confianza es siempre un asunto complejo que conlleva tiempo. Puede resultar más fácil para los gobiernos locales de áreas étnicamente homogéneas, pero probablemente será más difícil para aquellos gobiernos locales que forman parte del conflicto general. La lista de influencias es larga y el progreso se invierte fácilmente. Por lo tanto, los procesos deben considerarse frágiles.

Lo que los gobiernos locales exteriores pueden y no pueden hacer en estas circunstancias es algo muy importante.

En los capítulos siguientes de este libro se describen varias formas con las que la diplomacia de las ciudades puede ayudar a volver a crear confianza a nivel local. La asistencia técnica de expertos municipales puede impulsar la legitimidad de las actuaciones, los grupos de presión pueden ayudar a mantener a los gobiernos locales del área conflictiva en el buen camino y apoyar a las fuerzas de paz. Si los gobiernos locales exteriores son considerados partes neutrales, podrán transmitir parte de su propia legitimidad a los procesos de paz, y así sucesivamente.

Sin embargo, el éxito no llega de forma automática. A los gobiernos locales exteriores se les recuerda constantemente la fragilidad de los procesos de la diplomacia de las ciudades de varias formas. En primer lugar, normalmente sólo se les llama para realizar acciones complementarias de los esfuerzos de otros. En segundo lugar, tal y como Dion van den Berg exhorta en su capítulo sobre campañas de diplomacia de las ciudades, los gobiernos locales exteriores deben permanecer comprometidos a nivel político, aunque presenten sus actividades como proyectos técnicos. Perder el toque político pone el peligro todo el resultado. En tercer lugar, Kenneth Bush, en este libro y en otras publicaciones, amonesta a los gobiernos locales por no analizar atentamente siempre el impacto sobre la paz y el impacto sobre el conflicto que causan sus actividades.

El caso de estudio de la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio, escrito por Chris van Hemert, ilustra el resultado que la fragilidad inherente a la diplomacia de las ciudades puede tener en la práctica. Se trata de una revisión detallada de los obstáculos y los factores favorables en un proceso de diálogo entre municipios israelíes y palestinos, mediados por

35 Sin embargo, en la subsección sobre intervenciones hemos identificado algunas formas en las que se puede contribuir a la paz negativa. El capítulo de Dion van den Berg da más detalles al respecto. Analiza los grupos de presión con un impacto político que, indirectamente, ayudan a crear condiciones para detener la violencia.

homólogos exteriores. Siempre hay dificultades presentes a nivel práctico, con bloqueos de caminos y restricciones de viaje, al nivel de la política de las asociaciones de gobiernos locales y al nivel del conflicto general, en el que nadie, y ciertamente no los alcaldes, pueden ser vistos cediendo demasiado. Hay factores favorables como la voluntad constante de los líderes locales para establecer puentes sobre las diferencias. Van Hemert describe un proceso de diplomacia de las ciudades que dio como resultado la consecución del diálogo, pero con tantos giros y maniobras que los resultados concretos todavía están por verse cinco años después. El capítulo es un vívido recordatorio de la paciencia y la energía diplomática que los gobiernos locales exteriores y sus asociaciones necesitan aportar.

El punto de vista que queremos comunicar en este capítulo es que los procesos de diplomacia de las ciudades son frágiles y que los avances pueden invertirse fácilmente. Los gobiernos locales exteriores deben tener en cuenta las perspectivas de toda la comunidad de ciudadanos, deben trabajar el aspecto de la confianza, deben estar disponibles a largo plazo, deben trabajar con otros y deben permanecer comprometidos políticamente aunque intenten minimizar la visibilidad de la dimensión política de su implicación con sus proyectos. Y, lo que es más importante, los gobiernos locales exteriores no pueden permitir que sus actividades aumenten el impacto del conflicto, ya que esto destruiría su legitimidad para intervenir. Éste es el tema de la siguiente subsección.

*Impacto en la paz o impacto en el conflicto: la diplomacia de las ciudades no funciona siempre* La siguiente es una línea interesante de razonamiento: 'Los pobres están enfadados por su situación, lo que puede llevarles a unirse a movimientos armados que pretenden que la lucha mejorará la situación. Tenemos que suministrar servicios a los pobres, de manera que tengan menos cosas de las que quejarse.' Según este punto de vista, los servicios municipales son una inversión en la paz.

24

Kenneth Bush, en su capítulo de este libro y en otras publicaciones, afirma que la realidad no es ni mucho menos tan sencilla. El éxito de una iniciativa puede avivar el conflicto y los fracasos pueden dar como resultado un impacto positivo en la paz. El informe de diplomacia de las ciudades del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa también es bastante claro al respecto: los contextos y procesos de las áreas con conflictos son tan complicados que los municipios exteriores pueden malinterpretarlos.<sup>36</sup> Un ejemplo de proyecto de desarrollo que aviva el conflicto sería un proyecto que diera acceso a nuevos hogares financiados mediante donaciones a personas que no hubieran perdido sus casas, contrariando así a las personas que viven en tiendas.

¿Por qué suceden estas cosas? En primer lugar, puede que, al diseñar los proyectos, se preste poca atención a la justicia, la imparcialidad y la transparencia.<sup>37</sup> Como dirían Martijn Klem y Georg Frerks: puede que se preste poca atención a aquellas cosas que hacen que la gente respete los 'contratos sociales'. En segundo lugar, puede que, mientras se ejecutan los proyectos, se debiliten las líneas de comunicación con los grupos de la zona de conflicto y sus líderes.<sup>38</sup> Esto conduce a una falta de conocimiento sobre lo que sucede en el área del conflicto y sobre los impactos del proyecto.

<sup>36</sup> Musch & Van Veldhuizen (2008), Sección 2 del informe

<sup>37</sup> Bush (2004) p.10 y siguientes

<sup>38</sup> Es algo normal prestar mucha atención a su participación al comienzo de un proyecto, pero esto parece debilitarse frecuentemente conforme transcurre el tiempo.



A lo largo de este libro se dice continuamente que la diplomacia de las ciudades conlleva tiempo. Durante ese tiempo, cualquier gobierno local exterior con actividades en un área de conflicto debe conocer la gente y el contexto. Esto resulta difícil: los líderes políticos y militares pueden cambiar, gente desplazada puede llegar e irse, etc. Kenneth Bush argumenta que las áreas conflictivas son tan dinámicas que los diseños de los proyectos no deberían ser más que simples esbozos. La flexibilidad y un compromiso dedicado a largo plazo por parte de los gobiernos locales exteriores son mucho más importantes.<sup>39</sup> Los gobiernos locales exteriores pueden unirse a otros grupos en el terreno para mejorar sus flujos de información.

Estas advertencias están justificadas pero, al mismo tiempo, no deben quitar mérito al valor esencial de la diplomacia de las ciudades. Los gobiernos locales exteriores conocen los aspectos institucionales del suministro de servicios municipales. En casa se ocupan de los procesos técnicos de la planificación de acceso a los servicios, así como de los procesos políticos de distribución del acceso a los servicios de forma diaria. Para evitar problemas deben combinar sus conocimientos técnicos con un conocimiento político detallado. Con estos antecedentes pueden añadir mucho valor a la consolidación de la paz y a la reconstrucción post conflicto.

Nadie debe engañarse pensando que se trata de un trabajo fácil. En los proyectos de diplomacia de las ciudades, un conocimiento detallado de los servicios a proporcionar debe ir acompañado de un conocimiento detallado del área del conflicto. Los usuarios que parecen más o menos iguales en términos de un servicio municipal, como el suministro de agua potable, pueden ser muy diferentes en seguridad y vulnerabilidad.<sup>40</sup> Los gobiernos locales exteriores no pueden permitirse el no ser conscientes de estos aspectos.

### En conclusión, ¿qué nos dice este libro?

Los gobiernos locales, sus asociaciones y sus plataformas participan en los asuntos relacionados con conflictos de muchas maneras. Lo hacen a nivel internacional, en áreas de conflicto y en casa. Este libro identifica el gran potencial que los gobiernos locales exteriores tienen al respecto. También trata de lo que hacen los gobiernos locales en las áreas con conflictos, así de cómo todo esto se relaciona con temas de paz global, consolidación de la paz y reconstrucción y cohesión social. Se estudian las bases teóricas y legales y la segunda mitad del libro está constituida por casos de estudio en los que este potencial se puso en práctica. Este capítulo y este libro quieren animar y amonestar en igual medida, ya que este potencial sólo se consigue en determinadas condiciones.

*Capacidad para la diplomacia de las ciudades* Los gobiernos locales de áreas en conflicto, o en situaciones de tensión entre distintos grupos, participan regularmente en la diplomacia de las ciudades en el sentido de trabajar en la cohesión social. Los gobiernos locales, sus asociaciones y sus foros también demuestran regularmente su valor en el trabajo para la paz a nivel global y en organizaciones internacionales. En un mundo en el que los estados ya no son los actores internacionales exclusivos, el trabajo internacional se ha

39 Bush (2004) p. 39

40 Las mujeres y los grupos de minorías étnicas pueden encontrarse en esta posición y hay muchos otros aspectos también presentes.

convertido en la norma. Sin embargo, cuando los gobiernos locales exteriores se encuentran en zonas de conflicto violento real o potencial, se cuestiona, justificadamente, su capacidad para actuar. Este libro, por lo tanto, presta mucha atención a este tipo de situaciones.

Por lo tanto, ¿los gobiernos locales exteriores están preparados para salir y ayudar a sus homólogos? Nuestra opinión es que los gobiernos locales disponen de un conocimiento único que combina procesos técnicos y políticos, y que la consolidación de la paz y la reconstrucción se benefician mucho de su participación. Hay demasiadas pruebas de su valor añadido como para intentar negarlo. Por esta razón, actores como las fuerzas de mantenimiento de la paz, ONG pacifistas, administraciones transitorias y agencias del desarrollo invitan a los gobiernos locales a unirse a sus esfuerzos. Los gobiernos locales deben unirse a estos otros actores para ser eficaces y contrarrestar una amenaza tan real como es la falta de conocimientos sobre el área del conflicto. La calidad de la diplomacia de las ciudades depende en gran medida de la calidad de los socios.

‘Pero, ¿qué podemos hacer?’ es una pregunta frecuente hecha por los funcionarios municipales. La Figura 2 de este capítulo indica que hay muchas opciones, incluso cuando los funcionarios de los gobiernos locales exteriores no desean ir a las áreas en conflicto en persona. Desde un punto de vista de capacidades, parece que la pregunta real es: ‘¿Qué nos impide aprovechar las oportunidades de contribuir a la paz?’. Mediante la contratación de personal con experiencia, la inversión en relaciones a largo plazo y el establecimiento de vínculos con el ministerio responsable de asuntos exteriores, las organizaciones internacionales y los movimientos pacifistas pueden ayudar a pasar de las ideas a las acciones.

*Condiciones previas para que los gobiernos locales consigan consolidar la paz* Los gobiernos locales tienen derecho a actuar a nivel internacional siempre que crean que les interesa hacerlo. Cuando lo hacen, las consideraciones de paz y apoyo moral pueden combinarse con motivos de marketing urbano y motivos políticos internos. Cuando un conflicto es demasiado violento para permitir visitas al área, otras opciones son los grupos de presión y la acción indirecta. Sin embargo, en caso de ayudar a sus homólogos en áreas de conflicto, hay que tener en cuenta otras cosas. Los procesos de la diplomacia de las ciudades son frágiles y las actividades pueden contribuir a la paz o intensificar un conflicto. Los gobiernos locales exteriores deben hacer todo lo que puedan para evitar que suceda esto último.

Esto plantea la pregunta de si existe un punto en el que el proceso de diplomacia de las ciudades sea tan frágil que los gobiernos locales exteriores deban plantearse su retirada. Por el contrario, también nos podríamos preguntar cuáles son las condiciones previas para continuar. Desde nuestras propias experiencias, y las del resto de los autores de este libro, podemos derivar algunas de estas condiciones previas. En primer lugar, los gobiernos locales exteriores deben conocer el área del conflicto y la política interna suficientemente bien. En segundo lugar, se necesitan líderes locales que estén dispuestos a construir puentes para eliminar las diferencias. En tercer lugar, debe controlarse la violencia en alguna medida. En cuarto lugar, una cantidad suficiente de las personas implicadas deben desear ser vistas siguiendo las normas (derechos humanos, representación, etc.). En quinto lugar, debe haber una oportunidad genuina para que los gobiernos locales resuelvan de manera pacífica sus conflictos y puedan suministrar sus servicios de forma pacífica. Por último, en situaciones particulares que impliquen grandes intervenciones exteriores, deben aceptarse ampliamente un marco legal y la dirección del proceso de reconstrucción.

La supremacía de los procesos locales sobre la intervención de gobiernos locales exteriores resulta evidente en varias partes de este libro. Los gobiernos locales exteriores tienen que adoptar enfoques basados en compromisos a largo plazo y contribuciones modestas para aprovechar al máximo su influencia. Los gobiernos locales exteriores deben conocer muy bien las áreas conflictivas, trabajar con los socios internacionales adecuados, elegir a los socios locales adecuados, usar los enfoques adecuados, etc. En la diplomacia de las ciudades hay que dar en la diana muchas veces.

*Comentarios finales* Está aumentando el entendimiento de cómo los gobiernos locales pueden contribuir a la consolidación de la paz. Muchas organizaciones de gobiernos locales ya están trabajando en la práctica y se han establecido plataformas para ello. De los gobiernos locales de todo el mundo depende el continuar trabajando con las prácticas existentes y explorar otras posibilidades. Este libro identifica muchas de estas posibilidades.

Invitamos a los gobiernos locales que acaban de llegar a este campo a intervenir y a demostrar que la teoría es correcta, teniendo siempre en cuenta lo que se necesita para trabajar de forma eficaz en las áreas con conflictos y para supervisar constantemente el impacto de sus acciones sobre la paz. En otras palabras, se necesita mucha diplomacia de las ciudades, pero también debe haber suficiente calidad. Esperamos que este libro, con sus análisis conceptuales y casos prácticos, inspire a muchos gobiernos locales y a sus líderes a realizar actividades de diplomacia de las ciudades y contribuir a hacer de este mundo un lugar más pacífico.



# El Derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para la participación internacional de los gobiernos locales | *Antonio Papisca*

## Resumen

Este capítulo examina el fundamento legal para hacer que el papel internacional de los gobiernos locales sea más amplio que el actual. Argumenta que este fundamento puede encontrarse en el derecho internacional de derechos humanos, establecido por la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras decisiones legales posteriores.

El principal argumento del capítulo es que la legitimidad de los gobiernos locales para actuar más allá de las fronteras estatales se justifica mediante dos fuentes principales. En primer lugar, de su 'responsabilidad de proteger' los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente de todos aquellos que viven en un municipio. En segundo lugar, de su participación cada vez mayor, fundamentada legalmente, en un programa de gestión global del desarrollo humano y la seguridad humana. Esto último se deriva del derecho humano a la paz, según su definición del Artículo 28 de la Declaración Universal: 'Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos'.

29

El capítulo divide el programa internacional de los gobiernos locales en dos partes, una relacionada con la cooperación internacional (desde el hermanamiento de ciudades hasta programas más sofisticados de la cooperación al desarrollo, la protección ambiental y la gestión conjunta de elementos del patrimonio de la humanidad); y la otra se ocupa de tareas extraordinarias como la consolidación de la paz y la ayuda humanitaria. Estas actividades se reconocen y reflejan en varios programas de la ONU, así como en proyectos de ONG internacionales y de la sociedad civil. El autor también examina la Carta Europea de Autonomía Local y la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad como la expresión más avanzada de la compatibilidad de los gobiernos locales y el derecho internacional de derechos humanos.

El capítulo finaliza afirmando que, para ampliar su papel internacional, los gobiernos locales, en su programa de diplomacia de ciudades, deben comprometerse e implementar iniciativas que mejoren el Derecho a la paz, el Derecho al desarrollo, el Derecho a un entorno seguro y sostenible y otros derechos derivados del derecho internacional en vigor, así como nuevas formas de cooperación territorial que vayan más allá de las fronteras estatales como la 'Agrupación Europea de Cooperación Territorial', establecida por un Reglamento de la UE en 2006.

## Introducción

Este capítulo se concentra en un proceso de crecimiento en derecho internacional. Estudia el papel internacional de los gobiernos locales dentro de la perspectiva del ‘nuevo’ derecho universal arraigado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En sentido estricto, los gobiernos locales no tienen una personalidad legal internacional. Sin embargo, el derecho internacional que se está desarrollando ofrece una base adecuada y un amplio rango de oportunidades que legitimen el papel internacional de los gobiernos locales.

La legitimidad de los gobiernos locales para actuar más allá de las fronteras estatales proviene, en primer lugar, de su ‘responsabilidad de proteger’ los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente de todos aquellos que viven en un municipio. Y, en segundo lugar, de su participación cada vez mayor en un programa de gestión global del desarrollo humano y la seguridad humana. El término ‘protección’ hace referencia principalmente a la vida de las personas y las ciudades están más cerca de la vida humana y sus necesidades vitales que otras instituciones públicas. Las ciudades se están volviendo indispensables a la hora de conseguir los objetivos de paz positiva, incluyendo la democratización genuina de la política y las instituciones internacionales. En esta perspectiva, proporcionan una enorme ayuda para conseguir estados más humanos y, por consiguiente, más sostenibles, en la era de la globalización y la transnacionalización.

*Seguridad humana y desarrollo humano* Tanto la seguridad humana como el desarrollo humano están anclados en el paradigma de los derechos humanos. Son las nuevas fronteras de la gestión global de múltiples niveles. Ambos consideran al ser humano como su sujeto principal. ‘En términos amplios, la seguridad humana cambia nuestro enfoque desde la seguridad territorial tradicional a la seguridad de las personas. La seguridad humana reconoce que la protección y la preservación personales de un individuo no procede únicamente de la salvaguardia del estado como unidad política, sino también del acceso al bienestar y la calidad individuales’<sup>1</sup>. Al encontrarse en el centro del desarrollo, el ser humano debe participar en las políticas del desarrollo. Las políticas de seguridad de los estados deben ser instrumentales para los objetivos de la seguridad humana y el desarrollo humano. El desarrollo humano y la seguridad humana se buscan allí donde viven los ciudadanos. De ahí proviene la importancia (la función) de los centros urbanos. Los derechos fundamentales de los ciudadanos les permiten apelar a las instituciones de los gobiernos locales que les protejan. De este modo, se puede sostener que la ‘responsabilidad de proteger’ del municipio es aún más importante que la de los estados nacionales. Los gobiernos locales, que se encuentran más cerca de los ciudadanos, son los garantes del derecho internacional de derechos humanos.

*Derecho a la ciudad, derecho a la paz* La legitimación internacional de los gobiernos locales también deriva del ‘derecho a la ciudad’<sup>2</sup> de sus habitantes. Es decir, el extenso derecho a ejercer todos los derechos reconocidos por el derecho internacional en vigor, y que establece la ciudadanía universal, la madre de todas las ciudadanía individuales (nacional, local y europea). El Artículo 1 de la Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint Denis el 18 de mayo de 2000 y, hasta el

1 MacLean (2001), UNDP (1994), Comisión de Seguridad humana (2003), Asamblea General de la ONU (2005) doc. A/59/2005, Asamblea General de la ONU (1986), resolución A/RES/41/128.

2 Mitchell (2003)

momento, firmada por 354 ciudades, bajo el encabezamiento ‘Derecho a la ciudad’, afirma lo siguiente: ‘1. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad. 2. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes’. El Artículo 2 especifica que ‘los derechos enunciados en esta Carta se reconocen a todas las personas que viven en todas las ciudades signatarias, independientemente de su nacionalidad’.

La ‘Carta Europea’, aunque no es un instrumento legal en el sentido más estricto de la palabra, debe considerarse como una traducción fiel en el contexto vivo de las ciudades, de principios y normas establecidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

El derecho internacional también incluye el derecho humano a ‘un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se hagan plenamente efectivos’. Es el derecho a la paz positiva, proclamado en el artículo 28 de la Declaración. El supuesto de esta disposición es que la paz en la ciudad y la paz internacional son dos caras de la misma moneda. Esto constituye un reto, especialmente en las áreas urbanas marcadas por entornos multiculturales, necesidades de cohesión social y ciudadanía plural.<sup>3</sup> La ciudad está legitimada para actuar y consolidar la paz positive, según la definición del artículo 28, empezando a nivel de la comunidad local y pasando a incluir la esfera mundial y la solidaridad con otros gobiernos locales del mundo.

**Soberanía, ciudadanía y democracia** Los estados tienen fronteras. Esto implica un razonamiento territorial exclusivista de soberanía y jurisdicción doméstica. Los gobiernos locales, por el contrario, gobiernan territorios no rodeados por fronteras, pero gobiernan a las personas que se encuentran dentro de ellas. Los gobiernos locales están más cerca de la fuente de soberanía – las personas – que el estado. La soberanía pertenece al pueblo, porque cada uno de sus miembros tienen derechos inherentes, y los derechos fundamentales deben respetarse y protegerse allí donde vive la gente. La vocación de inclusión de la ciudad corresponde a la filosofía del derecho internacional: igualdad de todos los seres humanos y la prohibición de todo tipo de discriminación.

La ciudadanía nacional, basada en el principio de la exclusión, es coherente con la filosofía de los estados. La ciudadanía universal, basada en el principio de inclusión, es coherente con la identidad natural del gobierno local. El reconocimiento legal internacional de los derechos humanos nos obliga a reconstruir la ciudadanía, no desde las instituciones estatales (ciudadanía tradicional descendente), sino desde su poseedor original, el ser humano, con sus derechos inherentes reconocidos internacionalmente (ciudadanía ascendente).

La soberanía basada en la nación-estado ha demostrado ser insuficiente para proteger los verdaderos elementos de la democracia: Las naciones-estados constituían el fértil jardín de infancia de la democracia, pero hoy en día no son suficientes al enfrentarnos a una interdependencia mundial y a la globalización. La práctica democrática, en su articulación doble de democracia representativa y participativa, debe ampliarse y profundizarse: hacia arriba para la democracia internacional y cosmopolita, y hacia abajo en la democracia local directa.<sup>4</sup> Al extender la práctica democrática más allá de su espacio territorial histórico, el territorio local se convierte en una nueva frontera.

3 Papisca (2007) p. 457-480

4 Papisca (1982) p. 136-163, Papisca (2006-A) p. 187-194

Debido a su gran cercanía e implicación con la democracia, los gobiernos locales son los principales interesados en una buena gestión global de varios niveles.

Una perspectiva relativamente reciente y prometedora en relación con el desarrollo legal del papel de los gobiernos locales en política internacional es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). La AECT, establecida en 2006 por la UE<sup>5</sup> no sólo puede considerarse un logro avanzado, sino también un buen punto inicial para obtener un progreso más formal y sustantivo en el reconocimiento del papel internacional de los gobiernos locales. Con optimismo, se puede esperar que, dentro del marco de la ONU, se adopte un convenio marco internacional para establecer la Agrupación 'Internacional' de Cooperación Territorial.

Este capítulo estudia el derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para hacer que el papel internacional de los gobiernos locales sea más amplio. Se describe y explica la evolución histórica mencionada anteriormente, relativamente reciente, y se amplía con más ejemplos. Se exponen argumentos legales (y de ciencias políticas) para ampliar el papel de los gobiernos locales en los asuntos globales.

## La ciudad en el contexto de la interdependencia mundial

*Desterritorialización de la política* En el mundo globalizado actual se hace cada vez más difícil distinguir entre lo 'nacional' (intranacional, subnacional, local) y lo 'internacional' (supranacional, transnacional, multinacional). La división de funciones entre los interesados de la política mundial también está pasando por un proceso de redefinición y redistribución. La exigencia política que proviene de las comunidades locales, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, dirigida a las instituciones internacionales, es ignorar las fronteras estatales. Las personas, y las organizaciones que las representan están pidiendo a las instituciones internacionales que proporcionen lo mismo que piden a los gobiernos nacionales: seguridad, bienestar económico, protección ambiental y la protección de los derechos fundamentales. La mezcla local e internacional es lo que se denomina política de desterritorialización.

La situación es muy prometedora. La dinámica de la interdependencia mundial puede significar muchas cosas:

- Aumento de la concienciación de todos los actores;
- Posibilidad de conseguir objetivos de gestión global justa;
- El uso de instituciones internacionales y supranacionales para distribuir de forma igualitaria los bienes globales comunes de seguridad humana y desarrollo humano.

Los procesos continuos del cambio estructural están afectando a los gobiernos locales como proveedores de servicios, incluyendo aquellos relativos a la seguridad. Esto es cada vez más importante, ya que está disminuyendo la capacidad de los estados para, por sí mismos, proteger y ordenar sus procesos sociales y políticos a nivel interno. Una crisis de la democracia está estrechamente vinculada a los cambios estructurales de los estados nacionales. Cada vez se toman más decisiones cruciales en contextos extranacionales: con transparencia en el caso de algunas instituciones internacionales; con menos transparencias

5 Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 de julio de 2006 sobre una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).



en otros casos. La nación-estado ya no puede garantizar adecuadamente el funcionamiento de la democracia, ya que lo que debe estar legitimado y controlado ya no constituye un proceso doméstico.

*Ciudadanía ascendente* Una forma útil de tratar esta situación consiste en volver a establecer el concepto de la ciudadanía empezando desde abajo. Es decir, desde las raíces de la comunidad política hacia las instituciones de gobierno. Éstas deben observarse conforme a su propósito y su legitimidad democrática antes de considerarlas fuentes de autoridad, poder y capacidades.

Este concepto ascendente es aún más urgente si tenemos en cuenta los conflictos de muchos territorios (regiones, ciudades, calles) en los que viven distintos grupos étnicos, religiosos y culturales, en los que puede estar aumentando la xenofobia, y donde los inmigrantes de distintas culturas exigen, justamente, los mismos derechos de ciudadanía que los nacionales.

## Derechos humanos: el cambio genético del derecho internacional

*El estadocentrismo frente al humanocentrismo* La sección anterior describía cómo un panorama político cambiante está ocupado ahora por más actores locales significativos tanto para la política doméstica como para la internacional. Los estados ya no son los actores exclusivos de la política internacional. Pero, ¿tienen los gobiernos locales el derecho legal a actuar en el sistema de las relaciones internacionales en asuntos ‘dramáticos’ como la paz y la seguridad? Estos asuntos pertenecen tradicionalmente a la política exterior de los estados. La pregunta puede responderse con argumentos sólidos.

El primero es que el campo legal ha experimentado una mutación genética. El reconocimiento legal internacional de los derechos humanos ha cambiado la fuerza impulsora, el razonamiento del derecho internacional, de estadocentrista a humanocentrista. Esto tiene muchas implicaciones.

El proceso es el resultado de un largo movimiento histórico marcado por personas que sufren y reaccionan, el trabajo de los intelectuales, las movilizaciones en masa y el compromiso político que ha llevado los procesos democráticos a los estados. Con la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la base lógica ‘constitucional’ se ha extendido a un nivel mundial, sobrepasando las fronteras de la soberanía estatal. Por primera vez en la historia de la humanidad, el ser humano, la persona, se ha reconocido como sujeto, no como un mero objeto, del derecho internacional.

De este modo, el razonamiento humanocentrista se refuerza constantemente mediante el ‘nuevo’ derecho internacional, o derecho panhumano, es decir, desarrollando un conjunto coherente de principios y normas que complementan y actualizan la primera parte de la Carta de la ONU. Este conjunto incluye principios como la universalidad de los derechos humanos, su interdependencia e indivisibilidad, la proscripción de la guerra, la prohibición del uso de la fuerza para solucionar disputas internacionales, el estado de derecho, la universalidad de la justicia penal internacional, la responsabilidad personal por crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio.<sup>6</sup>

6 Papisca (2002) p. 25-36

*Estados como entidades derivadas* El siguiente argumento es que la posición humanocentrista significa que los estados y las organizaciones internacionales son simplemente entidades derivadas, instrumentales para lograr los objetivos básicos de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para hacer hincapié en la primacía del ser humano sobre los sistemas derivados, el artículo 28 de la Declaración Universal proclama el derecho a la paz positiva como derecho fundamental.<sup>7</sup>

El análisis de esta sección hasta el momento hace referencia a la interpretación del derecho existente. Si ampliamos el argumento a un derecho estadocentrista y humanocentrista, esto dará como consecuencia una implicación revolucionaria. El 'derecho a la guerra' y el 'derecho a la paz' son las exigencias más importantes de la soberanía estatal. Pero, si la paz es un derecho humano, el derecho a la guerra debe desaparecer del diccionario de las exigencias estatales, los derechos y las relaciones interestatales. Y, para confirmar positivamente esta posición, el derecho de los estados a la paz debe venir complementado por un deber de paz.

Cuando un sistema legal se fundamenta en los derechos humanos entra en una nueva fase de maduración humanocentrista. Estamos yendo más allá de la fase de relaciones internacionales como sistema primario. Ya no estamos en la era westfaliana, la primera que se fundamentó formalmente en la soberanía basada en la nación.

### Evidencia de la liberación de la 'territorialidad' en el sistema mundial

*Desterritorialización* El derecho internacional de derechos humanos actúa como núcleo genético de un sistema legal global que cada vez se implica más en la supervisión de los derechos humanos respetados 'por' y 'dentro' de los estados. Cuando usamos la expresión 'dentro de los estados', nos referimos a su articulación territorial en las ciudades, municipios y comunidades locales: en los lugares y las instituciones donde la gente vive su vida diaria.

La jurisdicción doméstica territorial está convirtiéndose en algo instrumental a efectos de salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se puede sobrepasar mediante apelaciones a organismos internacionales. Y la dimensión local llega a ser importante como espacio de vida y paz y, por lo tanto, de la consecución de los derechos humanos, especialmente los derechos sociales. Todo ello nos conduce a una clara desterritorialización de la política.

El hecho de que los seres humanos ya no sean un objeto del derecho internacional implica que la 'casa común' en la que viven y en la que tienen derecho a exigir sus derechos fundamentales, es decir, las comunidades y los hábitat locales, no sólo es algo relevante en el sistema legal internacional, sino algo importante. En otras palabras, los individuos, reconocidos como sujetos legales originales a nivel mundial, confieren a sus gobiernos locales respectivos el sello de derecho legal al mismo nivel mundial.

*Ciudades que reclaman su papel* La evolución política y legal trabaja contra la gestión monopolística de los estados, un proceso en el que, con demasiada frecuencia, se han cometido abusos en nombre de los principios de integridad territorial e interés nacional. La opción racional, sensata y legal es que los gobiernos locales aprovechen las

7 Roche (2003), Papisca (2006-B), p. 289-297

oportunidades cada vez mayores de desarrollar una identidad propia, un espacio urbano dedicado a la práctica de la inclusión y la paz positiva, y que den una evidencia internacional de ello. En esta perspectiva de estados sostenibles,<sup>8</sup> la ciudad puede exigir verdaderamente un reconocimiento legal del papel que desempeña en los procesos de toma de decisiones de gobierno global, tanto a nivel regional como mundial.

Por lo tanto, en la práctica, ¿qué son estos papeles internacionales de los gobiernos locales que se reclaman de acuerdo con un argumento legal racional? Se pueden identificar tres tipos de funciones de los gobiernos locales dentro del sistema político internacional:

- participación en programas de organizaciones internacionales;
- representación formal en la toma de decisiones y, por lo tanto, en el funcionamiento de las organizaciones internacionales;
- gestión autónoma de los programas a través de sus estructuras de asociación.

*Participación en programas de organizaciones internacionales* El programa internacional de los gobiernos locales puede dividirse en dos partes, una relacionada con la cooperación internacional (desde el hermanamiento de ciudades hasta programas más sofisticados de la cooperación al desarrollo, la protección ambiental y la gestión conjunta de elementos del patrimonio de la humanidad); y la otra se ocupa de tareas extraordinarias como la consolidación de la paz<sup>9</sup> y la ayuda humanitaria.

En el sistema de la ONU, el papel cada vez mayor de los gobiernos locales se está implementando y apreciando en muchos programas:

- el Programa conjunto de la ONU sobre el VIH/SIDA y el Programa City Aids.
- políticas de prevención de delitos urbanos dentro del marco de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito;
- ART, la Asociación Urbana del Milenio y la Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza dentro del amplio marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- programas de planificación y gestión del entorno urbano y asuntos relacionados con el agua dentro del marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;
- los Programas de Gestión de Transformaciones Sociales, el Programa *Growing up in Cities* (Crecer en las ciudades), el Programa Pequeñas ciudades históricas costeras y el 'régimen' comprometido con el Patrimonio de la Humanidad y el diálogo intercultural e interreligioso de la UNESCO.

También vale la pena destacar la implicación de los gobiernos locales en las actividades de las comisiones regionales de la ONU; en el Banco Mundial, los programas de mejoramiento de entornos urbanos vivos y de gestión local; y la Organización Mundial de la Salud que, entre otros, tiene el Programa de Ciudades sanas.

ONU-Hábitat es particularmente significativo con su programa de principios y objetivos que deben lograrse en los gobiernos locales y por los gobiernos locales. Se trata del respeto de los derechos humanos; un gobierno democrático, transparente, representativo y eficiente que

8 Papisca (1994) p. 273-307

9 El capítulo de Kenneth Bush de este libro da una definición más amplia de la consolidación de la paz: 'un proceso doble de deconstrucción de estructuras de la violencia y construcción de estructuras de paz, [...] dos conjuntos de actividades interrelacionadas, pero separadas, que deben llevarse a cabo simultáneamente'. Esto nos hace pensar en el Preámbulo de la Constitución de la UNESCO, que dice así: 'Que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz'.

sea fiable y justo en todos los sectores; una verdadera participación de la sociedad civil; el fomento de las capacidades y el desarrollo institucional (Programa Hábitat 1996).

Podemos ver claramente que se está llamando a los gobiernos locales para que cooperen en la puesta en práctica de un programa político amplio para la consecución de los derechos humanos y del desarrollo social.

En particular, el programa de la diplomacia de las ciudades también se esfuerza por desarrollar una democracia más 'glocal'<sup>10</sup>, fomentando el diálogo intercultural, creando gobiernos locales inclusivos, desarrollando la ciudadanía plural y, en general, integrando los derechos humanos en todas sus pautas operativas, dentro y fuera de la ciudad.

Dentro de todas estas actividades de utilidad pública internacional es vital cumplir con los principios y las normas del derecho internacional, en particular con los principios de valores del sistema legal global. Forman parte integral de una estrategia coherente y exhaustiva para crear un orden mundial más pacífico, democrático y justo.

Como se ha declarado, el sistema de la UE proporciona los reconocimientos legales más avanzados de las funciones de los gobiernos locales y regionales, así como una participación intensiva en programas con un perfil muy político, como la gestión de los Fondos Estructurales, INTERREG, la nueva Política Europea de Vecindad, la Red Europea de Ciudades para la integración local de políticas de inmigración (CLIP), Eurocities, igualdad de género, políticas para el bienestar infantil y familiar, y el desarrollo local sostenible (Red Europea de Ciudades para la Economía Social). Además, también existen el Diálogo Territorial de la UE y, en especial, la AECT, que se trata más adelante en este capítulo.

### Representación formal de los gobiernos locales en las instituciones internacionales

*El sistema de las Naciones Unidas* En conjunto con la implicación de los gobiernos locales en programas de la ONU y otras organizaciones internacionales, también está su participación en el funcionamiento de dichas instituciones mediante una representación formal. Vale la pena mencionar que muchas organizaciones intergubernamentales son más eficaces que los estados en lo que respecta a dar visibilidad a entidades subnacionales (territoriales) y a sus asociaciones. Estratégicamente, es una forma de que las instituciones internacionales adopten su propia autonomía funcional en un entorno supranacional, y de que los gobiernos locales obtengan contribuciones adicionales a su legitimación internacional. El informe Cardoso subraya que 'las autoridades locales han desempeñado un papel cada vez mayor tanto en los debates políticos de la ONU y para lograr objetivos globales; son un elemento clave para la ONU, pero no son gubernamentales'. Propone que se urja a la Asamblea General a adoptar una resolución que afirme y respete el principio de la autonomía local como un principio universal para enfatizar la importancia creciente de esta representación.<sup>11</sup>

10 Se trata de una palabra usada frecuentemente en este campo temático, que indica una mezcla entre 'global' y 'local'.

11 Grupo de personas eminentes sobre las Relaciones de la ONU y la sociedad civil (2004), p. 51. El grupo estaba presidido por el ex-presidente de Brasil, Fernando Cardoso.

Debe establecerse una distinción entre el ‘estado consultativo’ que se confiere a las asociaciones de gobiernos locales como organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, y la representación formal de los gobiernos locales dentro de organismos e instituciones de organizaciones intergubernamentales. La representación formal es mayor a nivel regional, en particular en los sistemas del Consejo de Europa y de la Unión Europea (UE). En el sistema de la ONU, el ejemplo más significativo es el de ONU-Hábitat, que estableció la primera célula representativa de los gobiernos locales dentro del sistema de la ONU, es decir, el Comité Asesor de las Naciones Unidas para Autoridades Locales (UNACLA). UNACLA trabaja para conseguir su objetivo de desarrollar un diálogo internacional coherente sobre la descentralización comparando lo que sucede de forma más estructurada en el sistema de la UE dentro del ‘Programa Territorial’ y en relación con el ‘Diálogo Territorial’.

*El sistema de la Unión Europea* En el sistema de la UE, la mayor visibilidad de la representación formal de gobiernos regionales y locales viene dada por el Comité de las Regiones de la UE. Sin embargo, los actores territoriales subnacionales pueden representar sus propios intereses en una multitud de comités de consulta. En el centro del Programa Territorial de la UE reside el objetivo estratégico e infraestructural de fomentar los grupos competitivos e innovadores de regiones, estableciendo redes según un modelo policéntrico, como motores del desarrollo en Europa. En este contexto, las redes de áreas urbanas se consideran estratégicas para el desarrollo del conjunto de la dinámica de integración europea. Aunque el Comité de las Regiones tiene poder consultativo, hay que tener en cuenta que sus ‘opiniones’ son puramente actos formales. Se ha concentrado en el tema de derechos humanos, tanto civiles como políticos, así como en los derechos económicos, sociales y culturales, en la ciudadanía activa y en el papel de las organizaciones de la sociedad civil.

*El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa* El Congreso de Autoridades Locales y Regionales debe considerarse como un pionero en la autonomía local, no sólo dentro del Consejo de Europa, sino también a nivel mundial. El papel del Congreso es particularmente significativo en el fomento de una estructura estándar coherente y orgánica, empezando por el previsor Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de 1980 y la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, complementados posteriormente por otros convenios y protocolos. Además, el Consejo de Europa adoptó el Convenio Europeo sobre participación de extranjeros en la vida política local, cuya implementación implica directamente la responsabilidad de los gobiernos locales.

*Redes de gobiernos locales formales e informales* El papel internacional de los gobiernos locales se lleva a cabo principalmente mediante estructuras organizadas permanentes de cooperación en forma de ONG, entre las cuales hay algunas con estatus consultativo en organizaciones intergubernamentales. La lista incluye a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; Global Metro City - El Foro Global; Alcaldes por la Paz; el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales; Metropolis; Sister Cities International; Energie-Cités; EUROCITIES; Cities of Human Rights; Premio Ciudades por la Paz (dentro de la Unesco); Red Europea de Ciudades y Regiones por la Economía Social; Cities for Children; Red Europea de Ciudades de medio tamaño; Unión de Ciudades Bálticas. Y hay muchas más. La práctica del establecimiento de redes formales e informales, una estrategia en la que también participan asociaciones nacionales, federaciones de ciudades y gobiernos locales, muchos de los cuales tienen aspiraciones transnacionales, se ha convertido en algo cada vez más normal.

Debe dedicarse un discurso separado a las estructuras de cooperación transfronteriza e interregional, en la que hay una utilización más formal de la autonomía territorial. El estatus formal de estas entidades varía: puede basarse en un simple memorando de entendimiento y cooperación, o en un estatuto de una asociación de derecho privado, y hasta puede ser establecido por un acuerdo intergubernamental. Sin embargo, sigue faltando la personalidad del derecho internacional.

### **Aumento cuantitativo y cualitativo del papel de los gobiernos locales en el desarrollo de dinámicas de derecho internacional**

*Personalidad legal de los gobiernos locales* ¿Cómo está reaccionando el derecho internacional ante esta situación cambiante? ¿Está preparado para suministrar un reconocimiento legal formal y una personalidad legal internacional a actores no estatales y, específicamente, a los gobiernos locales? La cuestión apareció, en términos generales, hace unas décadas en el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), cuando los procesos mundiales continuos de cambio estructural no eran tan evidentes ni estaban tan avanzados. La respuesta del TIJ fue una respuesta previsoras: 'Los sujetos del derecho en cualquier sistema legal no son necesariamente idénticos en naturaleza ni en extensión de sus derechos, y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad. A lo largo de su historia, el desarrollo del derecho internacional ha estado influenciado por las exigencias de la vida internacional, y el aumento progresivo de las actividades colectivas de los estados ya ha dado lugar a instancias de acción en el plano internacional por parte de determinadas entidades que no son estados. Este desarrollo culminó en el establecimiento en junio de 1945 de una organización internacional cuyos propósitos y objetivos se especifican en la Carta de Naciones Unidas'.<sup>12</sup>

38

A efectos de este capítulo, basta con señalar que el previsor TIJ considera el derecho internacional como una realidad en desarrollo y crecimiento. Lo que se citaba anteriormente destaca el potencial revolucionario del derecho internacional, según su definición en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1945-1948 fue el derecho internacional, que desde la Paz de Westfalia de 1648 había regulado las relaciones entre estados como los sujetos exclusivos de ese Derecho, el que pasó por un cambio genético cuyos efectos todavía tienen repercusiones. No hace falta recordar que el derecho de Westfalia era un derecho territorializado que se basaba en la soberanía estatal, estadocentrista por naturaleza. Los derechos y deberes pertenecían a los estados. Ninguna otra entidad, aparte de muy pocas excepciones, tenía derechos y deberes legales en el antiguo sistema estadocentrista. El ser humano se concebía y trataba como un objeto, no como un sujeto del derecho internacional. En otras palabras, durante siglos la dimensión territorial del gobierno era prerrogativa y monopolio de los estados, en base a la asunción de indivisibilidad y la no separación del estado y sus fronteras.

*Universalidad de los derechos humanos* El hecho de que el nuevo derecho internacional está cada vez más influenciado por los actores y las redes de la sociedad civil global es un buen indicador de que la universalidad de los derechos humanos se está adoptando en la conciencia de la gente en todo el mundo. Esto también significa que, en caso de violaciones, incluso de violaciones graves, el derecho internacional actual mantiene intacta su naturaleza legal ampliamente vinculante.

12 El TIJ también argumenta, en relación a la Organización de las Naciones Unidas: 'La Organización es una persona internacional. Esto no es lo mismo que decir que es un estado, algo que ciertamente no es, ni que su personalidad legal y sus derechos y deberes sean los mismos que los de un estado'.



La ‘lógica’ de la universalidad ha recibido un claro reconocimiento internacional a lo largo del siglo XX. Antes de ese momento, el reconocimiento legal tuvo lugar dentro de cada sistema legal nacional, por separado, dando paso, por ejemplo, a una práctica de tratamiento discriminatorio de los ciudadanos no nacionales. La declaración de Francia de 1789 se llama ‘*Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*’ (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cursiva añadida). De hecho, el reconocimiento nacional de los derechos ‘universales’ reside en la lógica del privilegio y del valor añadido únicamente para los ciudadanos nacionales.

La cuestión no es si un estado está obligado a proteger los derechos humanos tanto en la esfera internacional como en la esfera doméstica. El principio de la protección de los derechos humanos se deriva del concepto del hombre como persona y su relación con la sociedad, que no puede separarse de la naturaleza humana universal. La existencia de los derechos humanos no depende de la voluntad de un estado, ya sea internamente, a través de sus leyes o cualquier otra medida legislativa, ya sea intencionalmente, mediante tratados o costumbres en la que la voluntad expresa o tácita de un estado constituya el elemento dominante. Un estado o estados no son capaces de crear derechos humanos mediante el derecho o la convención; sólo pueden confirmar su existencia y darles su protección. Esta exigencia metajudicial y ultraconstitucional se ha traducido por escrito en el derecho positivo mediante la Carta de las Naciones Unidas.<sup>13</sup>

Una vez más, hacemos hincapié en que la protección de los derechos humanos no es algo exclusivo de los estados. Aunque está ligada a la soberanía del estado, se está sacando del juego mercantil de las relaciones interestatales.

## El derecho a la paz

Por un lado, la Carta de las Naciones Unidas quita a los estados el ‘derecho a la guerra’; por otro lado, establece el sistema de seguridad colectiva. Anteriormente hemos citado el artículo 28 de la Declaración Universal, que proclama la paz positiva como derecho fundamental del individuo. La Declaración de las Naciones Unidas del 12 de noviembre de 1984 amplía el Derecho a la Paz a los pueblos. El texto íntegro es significativo y vale la pena citarlo.<sup>14</sup> La paz, como derecho humano y derecho de los pueblos, se complementa y

- 13 Informes sobre sentencias, opiniones de asesoramiento y órdenes de casos en el sudoeste africano (Etiopía frente a Sudáfrica; Liberia frente a Sudáfrica); Sentencia de segunda fase del 18 de julio de 1966, opinión discrepante del Juez Tanaka.
- 14 La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz (1984) afirma, en parte, lo siguiente: ‘La Asamblea General, reafirmando que el propósito principal de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, teniendo presentes los principios fundamentales del derecho internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, expresando la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la humanidad y, especialmente, de prevenir una catástrofe nuclear mundial, convencida de que una vida sin guerras constituye en el plano internacional el requisito previo primordial para el bienestar material, el florecimiento y el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre proclamados por las Naciones Unidas, consciente de que en la era nuclear el establecimiento de una paz duradera en la Tierra constituye la condición primordial para preservar la civilización humana y su existencia, reconociendo que garantizar que los pueblos vivan en paz es el deber sagrado de todos los Estados,
1. Proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz;
  2. Declara solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado;
  3. Subraya que para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas’.

refuerza con otros principios del derecho internacional incluidos en la Carta de las Naciones Unidas. En particular, la proscripción de la guerra (prohibida como un azote), la prohibición del uso de la fuerza para resolver disputas internacionales con la excepción, rigurosamente delimitada, del artículo 51, el deber de resolución pacífica de conflictos.<sup>15</sup> En particular, el rechazo a la guerra, junto con el derecho fundamental a la vida de cada ser humano, es central para el derecho internacional actualmente en vigor. Además, resulta útil recordar el Artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: ‘Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley’.

De este modo, se cancela el *ius ad bellum* de los estados de una vez por todas, y el uso de la fuerza para propósitos radicalmente distintos a los perseguidos mediante operaciones bélicas ‘clásicas’ ha sido subsumido por la ONU dentro del marco del sistema de seguridad colectiva que se espera que funcione junto con el principio de autoridad supranacional.

Como la Carta de las Naciones Unidas establece la paz y la seguridad internacional como objetivos primarios de los estados, el derecho internacional en vigor es el derecho a la paz y en la paz, *ius ad pacem* y *ius in pace*, que deben cumplirse en todo momento, no sólo en épocas de paz. Y es para la paz, porque es el derecho a la vida de todos los seres humanos. El Artículo 4 (cláusula del estado de excepción) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos confirma esta interpretación. Igualmente, vale la pena mencionar que ‘amante de la paz’ es una expectativa obligatoria en el proceso de convertirse en miembro de las Naciones Unidas (Artículo 4 de la Carta).

Este ‘nuevo’ derecho está echando abajo la barrera de la soberanía del estado que, durante siglos, ha monopolizado la vida humana, la personalidad legal internacional, el uso de la fuerza y la ciudadanía. El reposicionamiento de esta frontera del derecho universal, naturalmente, está perturbando a muchos políticos.

40

### Nueva ciudadanía, nueva democracia, nuevo diálogo intercultural

La democracia va ligada a los derechos humanos, ya que es un derecho humano y, al mismo tiempo, el método adecuado para la consecución de todos los derechos humanos. La democracia está arraigada en la ontología de los derechos humanos: el poder corresponde al pueblo, porque el pueblo es soberano, y es soberano porque cada uno de sus miembros tiene derechos inherentes, él-ella es soberano/a *pro quota*.<sup>16</sup>

**Democracia internacional-transnacional** La realidad actual, apasionada y creativa, de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, así como la de los gobiernos locales que actúan en las fronteras estatales y más allá, demuestra que los papeles cívicos y políticos, la ciudadanía activa, ya no están limitados al espacio intraestatal y que la geometría de la democracia se está extendiendo y creciendo en el espacio mundial. El sistema interestatal tradicional siempre ha sido un club exclusivo de los ‘gobernantes para los gobernantes’. Ahora son los ciudadanos, especialmente a través de sus organizaciones y movimientos transnacionales, los que exigen un papel legítimo y demuestran su visibilidad en el espacio constitucional del mundo. La democratización de las instituciones y políticas internacionales en el verdadero sentido de la democracia – esto no significa ‘un país, un voto’

15 Papisca (2005) p. 13-28

16 Papisca (2004) p. 40-49



(una traducción de procedimiento del antiguo principio de la igualdad soberana de los estados), sino una legitimidad más directa de los organismos multilaterales relevantes y una participación política más efectiva en su funcionamiento – se ha convertido en la nueva frontera de cualquier progreso significativo humanocentrista y pacífico del gobierno. La defensa de una democracia internacional-transnacional ya está poniendo en práctica la nueva ciudadanía.

*Un ‘nuevo’ concepto de la ciudadanía* Esta movilización se está legitimando aún más de una forma específica e innovadora con la Declaración de las Naciones Unidas ‘sobre el derecho y la responsabilidad de individuos, grupos y órganos de la sociedad para fomentar y proteger universalmente los derechos humanos y las libertades fundamentales’.<sup>17</sup> En virtud de este instrumento, conocido como la ‘Carta Magna de los Defensores de los Derechos Humanos’, ‘toda persona tiene derecho, individualmente y en asociación con otros, a fomentar y esforzarse en la protección y la consecución de los derechos humanos y las libertades fundamentales a nivel nacional e internacional’ (artículo 1). Se subraya el derecho a sobrepasar las fronteras domésticas. El Artículo 7 afirma que ‘toda persona tiene derecho, individualmente y en asociación con otros, a desarrollar y debatir nuevas ideas y principios en relación con los derechos humanos y a abogar por su aceptación’. El Artículo 18, puntos 2 y 3, continúa:

‘Los individuos, grupos, instituciones y organizaciones no gubernamentales tienen un papel importante que desempeñar y una responsabilidad en la salvaguarda de la democracia, el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y el avance de las sociedades, instituciones y procesos democráticos. Los individuos, grupos, instituciones y organizaciones no gubernamentales también tienen una función importante y una responsabilidad en la contribución, según sea apropiado, al fomento del derecho de todas las personas a un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos de los derechos humanos puedan lograrse plenamente’.

El ‘nuevo’ concepto de ciudadanía implica enormes cambios en los sistemas legales, a todos los niveles. De hecho, los derechos humanos reconocidos internacionalmente son los derechos de cada ser humano, no del ser humano como simple ciudadano de un estado determinado.

El gran desafío que se plantea es que los políticos y la educación ayuden a cambiar la cultura, se armonicen los sistemas legales nacionales con el derecho internacional de derechos humanos, se lleven a cabo políticas sociales adecuadas a nivel nacional e internacional, y se fomente la inclusión de todos en el marco de una arquitectura de gobierno de múltiples niveles. Mientras tanto, se ha abierto una nueva frontera para el fomento humano y el progreso de la democracia.

Como ‘el reconocimiento de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es el cimiento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo’ (Declaración Universal), y el respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos debe garantizarse allí donde viva la gente, la ciudad que proporciona oportunidades iguales a todos los que vivan en ella, la ciudad inclusiva, es la base (de trabajo) de un orden mundial pacífico y justo. En una ciudad así, en particular mediante el diálogo intercultural, la dinámica evolutiva de las identidades progresará en una dirección universalista, transterritorial y metaterritorial, y transcultural.

17 Aprobada por la Resolución de la Asamblea General A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999.

La nueva ciudadanía, en conjunto con el impacto del diálogo intercultural necesario, dirigido a la inclusión democrática, puede revitalizar la esfera pública en una perspectiva de múltiples niveles y gobierno supranacional. Y, de hecho, es la fenomenología ‘en plural’ de la ciudadanía, el diálogo y la inclusión, lo que obliga a las instituciones a redefinirse y, por lo tanto, a abrirse y desarrollar múltiples canales de representación y participación democrática.

### La ‘responsabilidad de proteger’ es inherente a las ciudades

Los estados están obligados legalmente a rendir cuentas ante la comunidad internacional en relación con los derechos humanos, una tarea que, en el pasado, pertenecía a la jurisdicción doméstica de cada estado. Pero, como ya se ha mencionado, el reconocimiento internacional y la protección de los derechos fundamentales está separando a los territorios de la soberanía fronteriza de los estados. Este proceso revolucionario está teniendo lugar en paralelo a la desterritorialización de la política.

Los gobiernos locales son el lugar donde se llevan a cabo los servicios administrativos y sociales vitales, incorporando el patrimonio artístico y el cultural. Comparten con los estados la responsabilidad de proteger a todo el que vive allí. Además, los gobiernos locales comprometidos con la defensa de la vida tienen derecho a exigir una participación activa en la construcción de un orden mundial pacífico, de conformidad con el artículo 28 de la Declaración Universal y la Declaración de Naciones Unidas de 1999 sobre el Derecho y la Responsabilidad del individuo, los grupos y los órganos de la sociedad de fomentar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

Los lectores recordarán que los principios relativos a los derechos humanos, incluyendo la proscripción de la guerra y la prohibición del uso de la fuerza, son *ius cogens*. Como esto, en particular, se aplica a la prohibición de la guerra, el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que prohíbe claramente a los estados hacer propaganda de la guerra: ‘1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley’.

**Principios de la responsabilidad de protección** La responsabilidad de protección de los gobiernos locales subraya sus derechos y su deber de participar activamente en los procesos e instituciones de gestión global. Pero se asume que la verdadera ‘responsabilidad de protección’, conforme a la teoría del ‘Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal’ (ICISS)<sup>18</sup> reside en la soberanía de los estados. El informe establece los siguientes principios básicos. ‘A. La soberanía de los estados implica una responsabilidad, y la responsabilidad principal de proteger a su población reside en el mismo estado. B. Cuando una población sufre las graves consecuencias de una guerra civil, de una insurrección de la represión ejercida por el estado o del fracaso de sus políticas, y cuando el estado en cuestión no está dispuesto o no es capaz de poner fin a estos sufrimientos o de evitarlos, la responsabilidad internacional de proteger se superpone al principio de no intervención’ (p. XI) y el ‘Derecho internacional en evolución ha establecido muchos límites a lo que los estados pueden hacer, y no sólo en el ámbito de los derechos humanos. El concepto emergente de la seguridad humana ha creado demandas y expectativas adicionales en relación con la forma en que los estados tratan a sus propios pueblos. Y hay muchos actores nuevos que desempeñan papeles internacionales que, anteriormente, eran más o menos una

18 ICISS (2001)

reserva exclusiva de los estados' (p. 7, cursiva añadida). Además, señala que 'lo que ha ido emergiendo gradualmente es una transición paralela desde una cultura de impunidad soberana hacia una cultura de responsabilidad nacional e internacional. Las organizaciones internacionales, los activistas de la sociedad civil y las ONG utilizan las normas y los instrumentos de derechos humanos internacionales como punto concreto de referencia frente al que se puede juzgar la conducta de los estados' (p. 14).

El informe del Secretario General de la ONU, 'Con mayor libertad: hacia el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos', de marzo de 2005, hace referencia a 'una norma emergente de que hay una responsabilidad de proteger colectiva'. En su mayor parte coincide con el Informe de la ICSS.<sup>19</sup>

**Cómo se vinculan los gobiernos locales a la responsabilidad de proteger** La doctrina oficial actual de la responsabilidad de proteger hace hincapié en la función de los estados, afirmando que se encuentran en la línea de frente y las Naciones Unidas en segunda línea. Corresponde a la comunidad internacional intervenir en asuntos internacionales, incluso mediante el uso de la fuerza, aunque únicamente como último recurso. Para evitar el abuso de las excepciones que permiten el uso de la fuerza, hay que subrayar una vez más que la matriz de la responsabilidad de proteger reside en el concepto de la seguridad humana más que en el de la soberanía estatal, y que es un derecho y un deber inherente a los gobiernos locales. Por ello, la soberanía de los estados es 'instrumental', no 'fundacional' ni fundamental. La ICSS afirma lo siguiente: 'el énfasis en el debate de la seguridad está moviéndose desde la seguridad territorial, básicamente a través del armamento, hacia una seguridad totalmente envolvente a través del progreso humano con acceso a alimentos y a trabajo, y la seguridad ambiental'. La percepción limitada tradicional de la seguridad deja fuera las preocupaciones más elementales y legítimas de las personas normales en relación con la seguridad en su vida diaria' (p. 15).

Para ser eficaces a la hora de trabajar por la consecución de los objetivos de seguridad en las vidas diarias de los ciudadanos, los gobiernos locales deben contar con canales más adecuados para acceder a los procesos de toma de decisiones en el plano internacional. Pueden pretender, justamente, ser reconocidos formalmente como interesados públicos en la seguridad humana (y el desarrollo humano).

### La nueva frontera legal de la cooperación territorial

Para implicar plenamente a los gobiernos locales como interesados públicos en la responsabilidad de proteger, se necesitan instrumentos legales internacionales. A nivel regional europeo, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea están produciendo normas innovadoras que, esperamos, se trasladen, con las debidas adaptaciones, al sistema de las Naciones Unidas. Esta sección contiene un estudio de ese trabajo pionero.

En relación con el estatus legal, debe hacerse en primer lugar una distinción entre las facilidades proporcionadas por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales a las asociaciones de gobiernos locales y de autoridades locales, y el reconocimiento legal de las entidades creadas para la 'cooperación territorial' y en la que están en juego asuntos institucionales de gestión territorial. Como hemos mencionado, el mayor avance se

<sup>19</sup> UN General Assembly (2005) p. 35

consiguió en el derecho de la UE con el Reglamento nº 1082/2006, adoptado conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo. Se trata del instrumento legal internacional más progresivo de este campo porque reconoce formalmente la cooperación entre los organismos territoriales subnacionales.

#### *Cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales*

Dentro del contexto europeo, el Consejo de Europa había preparado y abonado el terreno mediante el reconocimiento internacional formal del principio-valor de la autonomía territorial, empezando con el Convenio Marco de 1980 y la Carta Europea de Autonomía del 15 de octubre de 1985. El Artículo 10 de este instrumento fundador establece que las 'autoridades locales tendrán derecho, en el ejercicio de sus poderes, a cooperar y, dentro del marco del derecho, a formar consorcios con otras autoridades locales para llevar a cabo tareas de interés común'. Además, los estados se comprometen a reconocer 'el derecho de las autoridades locales a pertenecer a una asociación para la protección y el fomento de sus intereses comunes y a pertenecer a una asociación internacional de autoridades locales'.

El Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, del 21 de mayo de 1980, es el instrumento legal internacional pionero con el que los estados miembros del Consejo de Europa 'se comprometen a facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales dentro de su jurisdicción y comunidades o autoridades dentro de la jurisdicción de otra parte contratante'.

Cabe destacar que dentro del marco legal general establecido mediante acuerdos entre los estados, a los gobiernos locales o regionales se les permite estipular acuerdos entre ellos que también contengan nuevos estatutos de organismos de cooperación transfronteriza, incluyendo las agrupaciones con personalidad legal. El asunto cubierto por estos acuerdos varía desde la planificación espacial hasta la creación y la gestión de parques transfronterizos, desde la protección civil hasta la institución de un currículo escolar transfronterizo, y hasta una amplia gama de acuerdos de cooperación económica y social. El Primer Protocolo del Convenio Marco establece disposiciones precisas respecto a las competencias, las responsabilidades y los poderes de los organismos de cooperación transfronteriza, establecidos mediante acuerdos de las autoridades locales.

El Protocolo 2 de 1998 abre el nuevo horizonte de 'cooperación interterritorial', superando y ampliando la mera cooperación transfronteriza, empezando por la consideración de que las 'comunidades o autoridades territoriales están cooperando cada vez más, no sólo con las autoridades vecinas de otros estados (cooperación transfronteriza), sino también con las autoridades no vecinas con las que tienen intereses comunes (cooperación interterritorial), y no sólo lo hacen dentro del marco de los organismos y asociaciones de cooperación transfronteriza, sino también a nivel bilateral'.

El trabajo de establecimiento de normas del Consejo de Europa subraya el progreso constante de la cooperación entre los gobiernos locales de distintos países. El rango de la cooperación entre los sectores, por lo tanto, se hace muy grande, y a partir de cooperaciones territorialmente contiguas se están creando muchas más cooperaciones a nivel mundial.

*Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial* Debe hacerse hincapié en el hecho de que el Protocolo del Consejo de Europa prepara claramente el camino para el Reglamento (CE) nº 1028/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 de julio de 2006

‘sobre una Agrupación Europea de Cooperación Territorial’, que es el instrumento más avanzado en relación con el ejercicio de una autonomía territorial en el sistema internacional actual. La preparación de este documento se enriqueció en 2004 con una opinión del Congreso de Autoridades Locales y Regionales sobre el informe de perspectiva del Comité de las Regiones de la UE sobre ‘Un nuevo instrumento legal para la cooperación transfronteriza’ (Opinión 24 (2004)). Esta opinión resulta muy útil. Define tres tipos de cooperación entre los gobiernos locales. La ‘cooperación transfronteriza’ implica una cooperación bilateral, trilateral o multilateral entre las autoridades locales y regionales que operan en áreas geográficamente contiguas. La ‘cooperación interterritorial’ implica una cooperación bilateral, trilateral o multilateral entre las autoridades locales y regionales que operan en áreas no contiguas. La cooperación transnacional es la cooperación entre autoridades nacionales, regionales y locales en relación con programas y proyectos, y cubre áreas contiguas más grandes e implica a partes de, como mínimo, dos estados miembros de la UE y / o a estados no pertenecientes a la UE. El Congreso cree que el término ‘cooperación descentralizada’ debe evitarse en el contexto de una potencial Agrupación Europea, ya que sólo hace referencia a las actividades de las autoridades ‘descentralizadas’, es decir, en vista de las autoridades públicas del Congreso sin poder legislativo, mientras que todas las autoridades públicas infraestatales – con o sin poderes legislativos o internacionales – también desarrollan una cooperación transfronteriza o interterritorial fuera del ámbito del derecho público internacional.

El Reglamento de la UE se basa en la asunción de que ‘el desarrollo armonioso de todo el territorio comunitario y de una mayor cohesión económica, social y territorial, implica el fortalecimiento de la cooperación territorial’. Por lo tanto, ‘es necesario instituir un instrumento de cooperación a nivel comunitario para la creación de agrupamientos de cooperación en el territorio comunitario, investido de personalidad legal, denominado ‘Agrupaciones europeas de cooperación territorial’. El Artículo 1 establece que ‘el objetivo de una AECT será facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional y / o interregional, en adelante denominada ‘cooperación territorial’. Una AECT tendrá en cada estado miembro la capacidad legal más amplia concedida a las personas jurídicas según el derecho nacional de dicho estado miembro. Los miembros de una AECT deberán ser estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales u organismos gestionados por el derecho público’. (Art.3).

La Agrupación europea se regulará mediante un convenio y sus propios estatutos. Sus tareas se ‘limitarán a la facilitación y el fomento de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social’, con esta limitación perentoria: ‘los poderes policiales y reglamentarios no pueden ser sujeto de un convenio’. Como se ha mencionado ya, la línea adoptada es la trazada por el Consejo de Europa: la personalidad jurídica lograda en un estado miembro de la UE es reconocida automáticamente por el resto de los estados miembros.

Este paso importante en el fomento del papel de los gobiernos locales viene destacado por tres indicadores: se proporciona la base legal, de una vez por todas, mediante un instrumento legal supranacional y no mediante acuerdos individuales *ad hoc* entre estados; dentro de la ‘Agrupación Europea’, las autoridades regionales y locales tienen la misma consideración que los estados. Además, como principio y en analogía con las normas del Consejo de Europa, las autoridades locales de terceros países pueden unirse a la Agrupación Europea siempre que su legislación o sus acuerdos con los estados miembros lo permitan. La organización de la Agrupación Europea, de este modo, puede volverse extremadamente compleja y, potencialmente, extenderse en términos geográficos y en ámbito. Otras fuentes legales complementarias de este innovador compromiso incluyen: posibles acuerdos entre

los estados que regulan asuntos de vecindad; las normas del Consejo de Europa; acuerdos marco bilaterales entre los estados; mecanismos de derecho comunitario sobre Interreg; leyes internas del estado en el que la Agrupación Europea tenga su sede como fuente subsidiaria. Aunque disfruta de amplia capacidad legal para ejercer sus competencias, la Agrupación debe respetar los límites definidos por los estatutos de acuerdo con un principio de especificación funcional que excluye el ejercicio de competencias en el campo del orden público y los asuntos exteriores, pero esto no reduce la importancia estratégica de esta nueva entidad territorial transnacional dotada de personalidad jurídica del derecho comunitario.

### **Conclusiones: hacia una Agrupación Internacional de Cooperación Territorial con personalidad jurídica**

De conformidad con el derecho internacional en vigor que se basa en el paradigma de los derechos humanos - por lo tanto, derecho para la paz, *ius ad pacem* -, la 'responsabilidad de proteger' la vida de los seres humanos y las comunidades humanas no corresponde únicamente a los estados, sino también a los gobiernos locales. Los estados, por lo tanto, no deben menoscabar las iniciativas internacionales de los gobiernos locales que cumplan con ese principio legal-moral, especialmente allí donde la vida y la paz estén amenazadas.

Para afirmar aún más su papel internacional, es importante que los gobiernos locales dediquen una parte de su programa de diplomacia de las ciudades a apoyar la eficacia del derecho internacional y a comprometerse en iniciativas que mejoren el Derecho a la Paz, el Derecho al Progreso, el Derecho a un Entorno seguro y sostenible y al resto de derechos humanos reconocidos por el derecho internacional. Los gobiernos locales pueden ser aliados naturales de las instituciones internacionales en defensa de los derechos humanos y pueden hacer mucho para ayudarles a funcionar con más legitimidad y eficacia. Por ejemplo, los gobiernos locales deben preocuparse por el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la paz, y estar activos en la mejora de la implementación de los Programas de Acción desarrollados por las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.

En particular, los gobiernos locales deben trabajar activamente para contribuir a la implementación de los convenios legales internacionales que afecten directamente a la gestión de las ciudades: por ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención Europea sobre participación de extranjeros en la vida política a nivel local y la Convención de la UNESCO sobre Protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Es importante que los gobiernos locales participen activamente en la reforma de las Naciones Unidas, especialmente en su democratización mediante, entre otras cosas, el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas.<sup>20</sup> En este contexto, debe crearse una alianza con las ONG en relación con iniciativas que incluyan temas razonables como el desarme nuclear, la prohibición de armas de destrucción masiva, el control del comercio y la producción de armas y, en especial, de armas pequeñas. Para llevar a cabo todas las tareas mencionadas, los gobiernos locales deben venir equipados con las estructuras y oficinas adecuadas, una verdadera infraestructura de relaciones internacionales, con personal formado que trabaje estrechamente con los defensores del pueblo, las ONG y las organizaciones de sociedad civil, incluyendo escuelas, empresas y universidades.

20 Papisca and Mascia (2004); Papisca and Mascia (2007); Papisca (2006-B), p. 8-12; Papisca (2004-C) p. 125-132; Bummel (2004); Kauppi et al (2007); Parlamento Europeo (2004); Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2006); Parlamento Panafricano (2007).



El caso italiano es interesante y único desde un punto de vista estrictamente legal. En 1991, una ley nacional permitió a los municipios y a las provincias ejercer un mayor grado de autonomía a la hora de revisar sus estatutos. El resultado fue miles de nuevos estatutos, incluyendo la denominada ‘norma de los derechos humanos por la paz’, que afirma lo siguiente: ‘La Comuna x (la Provincia x), de conformidad con los principios de la Constitución que repudian la guerra como medio de resolución de disputas internacionales, y con los principios del derecho internacional sobre derechos humanos, reconoce la paz como un derecho fundamental del ser humano y de los pueblos. A tales efectos, se compromete a llevar a cabo iniciativas y a cooperar con organizaciones de la sociedad civil, escuelas y universidades’. Mediante esta norma estatutaria, los municipios y las provincias de Italia se comprometen formalmente a cumplir los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos, y en particular con el artículo 28 de la Declaración Universal.

Debido a esta ‘norma’, muchos municipios y provincias establecieron consejeros y departamentos encargados específicamente de los derechos humanos, educación para la paz, cooperación al desarrollo y solidaridad internacional. Este campo está coordinado activamente por la ‘Red Nacional de Gobiernos Locales para la Paz y los Derechos Humanos’, que actualmente incluye más de 700 municipios, provincias y regiones, que representan a más de la mitad de la población italiana.

En relación con el estatus formal de los gobiernos locales en el sistema de las Naciones Unidas, el Informe Cardoso es una valiosa fuente de propuestas que merecen consideración. Entre otras cosas, afirma que las ‘autoridades locales han ido desempeñando un papel cada vez mayor tanto en los debates políticos de las Naciones Unidas como en la consecución de objetivos globales; son un elemento clave de las Naciones Unidas, pero no son no gubernamentales (...) Como resultado de sus consultas con alcaldes, el Grupo propone que se urja a la Asamblea General a adoptar una resolución que afirme y respete el principio de autonomía local para enfatizar la importancia creciente de esta representación’, y que ‘la Asamblea General debe debatir una resolución que afirme y respete la autonomía local como principio universal’.<sup>21</sup> Continúa recomendando el fortalecimiento de los vínculos ya existentes entre el sistema de las Naciones Unidas con los gobiernos locales, y que se explore un vínculo institucionalizado con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Por último, pensando en el futuro de una forma radicalmente progresiva, se puede prever algo más tras los avances legales europeos en lo referente al estatus legal de los organismos territoriales transnacionales. El establecimiento de la AECT es una oportunidad que debe aprovecharse para afirmar la implicación y el apoyo pacíficos de los gobiernos locales en el sistema internacional. Como primer paso para extender la experiencia europea a un nivel mundial, los gobiernos locales europeos deben, siempre que sea posible, ampliar la posibilidad de ser miembros de la AECT a los gobiernos locales de terceros países. En paralelo, debe iniciarse un proceso hacia el reconocimiento de la personalidad jurídica de una Agrupación Internacional de Cooperación Territorial en nombre de los principios de autonomía local, autonomía y democracia, para obtener un convenio marco de las Naciones Unidas con los mismos criterios adoptados por el Reglamento de la UE. Una vez establecida la Agrupación Internacional de Cooperación Territorial, puede preverse un Comité de Cooperación Territorial dentro de las Naciones Unidas con funciones formales de asesoramiento.

21 Grupo de personas eminentes sobre las Relaciones de la ONU y la sociedad civil (2004), p. 51





# Contribución de los gobiernos locales a la consolidación de la paz | *Martijn Klem and Georg Frerks*

## Resumen

Este capítulo estudia el potencial de los gobiernos locales para contribuir a la consolidación de la paz. Para analizar este potencial, los autores utilizan la noción del contrato social como metáfora para las convenciones y los mecanismos políticos generalmente aceptados, mediante los cuales una sociedad consigue equilibrar los intereses particulares de todos sus miembros. Los autores argumentan que se pueden distinguir contratos sociales tanto a nivel local como a nivel nacional. La consolidación de la paz puede considerarse como un restablecimiento de estos contratos sociales.

Debido a sus características específicas que les colocan entre los ciudadanos y las autoridades, así como entre el nivel local y el nacional, los gobiernos locales tienen el potencial de mejorar el efecto y la sostenibilidad de la consolidación del estado y de la consolidación de la paz, ya que ambas refuerzan los contratos sociales nacionales y locales.

49

Los gobiernos locales pueden hacer esto mediante un suministro local, eficiente y justo, de servicios públicos, mediante la representación de sus ciudadanos y un aumento en la participación ciudadana, así como con una democracia local que funcione bien. De este modo, añaden el elemento esencial de legitimidad y titularidad que, con demasiada frecuencia, falta en la primera fase de democratización y de consolidación de paz.

Además, mediante la resolución de conflictos locales, el fomento de la construcción de la comunidad y la facilitación de la reconciliación, los gobiernos locales no sólo hacen que se pueda vivir mejor en sus sociedades locales, sino que también contribuyen indirectamente al proceso de la consolidación de la paz en general.

Aunque los gobiernos locales cuentan con el potencial para contribuir a la paz, sólo una minoría de ellos aprovecha este potencial. A menudo, las autoridades locales no están dispuestas o no son capaces de utilizarlo. Si es una cuestión de falta de capacidad, los gobiernos locales exteriores pueden ofrecerles su apoyo. Mediante una ayuda moral, técnica o económica, pueden fortalecer y animar a sus socios a llevar a cabo sus actividades de consolidación de la paz en áreas que se encuentren en una situación posterior al conflicto. En ciertas circunstancias, los gobiernos locales exteriores también pueden actuar como un intermediario imparcial o foro para el diálogo y la cooperación entre grupos determinados en la sociedad local.

## Introducción

Durante más de un siglo ya, las autoridades subnacionales y locales<sup>1</sup> han argumentado que pueden desempeñar un papel en la prevención y transformación de los conflictos violentos.<sup>2</sup> Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo, el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz se ha reconocido y estudiado muy poco. Esto ha cambiado últimamente, ya que los actores internacionales y nacionales consideran a las autoridades locales, cada vez más, como un instrumento que pueden usar para conseguir una paz sostenible. Además, en la actualidad, los gobiernos locales están profesionalizando sus actividades de consolidación de la paz, mientras que los académicos de estudios de conflictos han descubierto esta laguna en sus investigaciones y se están concentrando cada vez más en el tema.

El propósito de este capítulo es actuar de bloque funcional en el debate continuo sobre cuál es la mejor manera de lograr y mantener la paz. Vincula nuevas ideas académicas al estatus creciente de las autoridades subnacionales en la transformación de los conflictos.

Hablaremos de tres cuestiones centrales:

- 1) ¿De qué manera, y en qué condiciones, pueden fortalecer y apoyar el proceso de consolidación de la paz los gobiernos locales en las áreas que han pasado por un conflicto?
- 2) ¿De qué manera, y en qué condiciones, pueden los gobiernos locales exteriores apoyar a sus socios en las áreas que han pasado por un conflicto?
- 3) ¿Cómo interactúan estas actividades con las iniciativas de consolidación de la paz de otros actores?

Respondemos a estas preguntas mediante una perspectiva de contrato social. La noción de un contrato social se utiliza aquí como una metáfora que describe y prescribe cómo un grupo de individuos se ocupa de intereses y creencias contradictorios. Usamos esta noción para analizar y explicar el papel de los gobiernos locales en la consolidación de la paz. Vemos los conflictos violentos intraestatales como un fracaso del contrato social y, por consiguiente, vemos la consolidación de la paz como un proceso para el restablecimiento del contrato social, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Desde esta perspectiva, en primer lugar presentamos una introducción al conflicto y la resolución de conflictos, centrándonos en la consolidación estatal y la democratización como elementos esenciales de consolidación de la paz. Después identificamos los rasgos únicos de los gobiernos locales, para entender y analizar su contribución a los contratos sociales nacionales y locales. Estudiamos su potencial valor añadido para la consolidación de la paz y, en particular, su contribución a la consolidación y la democratización del estado. Por último, analizamos la forma en que los municipios, desde el extranjero, pueden fortalecer las iniciativas de consolidación de la paz de sus socios en áreas que han pasado por conflictos, y sacamos conclusiones de ello.

Este capítulo se ha elaborado a partir de una revisión de textos teóricos y aplicados que hemos seleccionado sobre el tema, así como a partir de una amplia lectura de fuentes que tratan los conflictos contemporáneos. Además, se basa en las experiencias de los autores en

1 En este artículo, el adjetivo 'local' significa 'subnacional' o 'a nivel local'. No hace referencia al país después del conflicto, para el que utilizamos el adjetivo 'doméstico'.

2 Cf. Lunn (1906)

análisis de conflictos y cooperación municipal internacional en áreas que han pasado por conflictos.

## Los conflictos violentos en la actualidad

Tres cambios recientes tanto en el número como el carácter de los conflictos han aumentado el valor añadido potencial de los gobiernos locales en la consolidación de la paz. La dimensión étnica de los conflictos violentos ha aumentado, en especial porque muchos conflictos tienden a presentar una vertiente étnica. Paralelamente, el porcentaje de conflictos interestatales ha disminuido hasta llegar a menos del 10% del número total de conflictos.<sup>3</sup> Por último, y contrariamente a la percepción común, al número total de conflictos, así como el número de conflictos intraestatales, ha experimentado una tendencia a la baja desde finales de la década de 1950.<sup>4</sup> Una de las razones de este descenso es el aumento del número y la eficacia de intervenciones internacionales para la consolidación de la paz.<sup>5</sup> Estos cambios implican que el ámbito para que los gobiernos locales contribuyan a la consolidación de la paz es mayor que antes, cuando las guerras tenían lugar principalmente entre estados a nivel internacional.

**Causas principales** Se pueden distinguir tres escuelas principales de pensamiento en relación con las causas principales del conflicto violento. La escuela cultural afirma que la causa principal de la guerra civil es la diferencia cultural, a menudo étnica por naturaleza. Los conflictos violentos aparecen cuando las quejas relativas a esta diferencia, directamente o a través de la manipulación de la élite, conduce a la discriminación política de las minorías. La escuela económica asegura que la guerra intraestatal es provocada por rebeldes que buscan un beneficio económico. Este argumento de ‘avaricia’ económica se basa en análisis estadísticos agregados, así como en consideraciones demográficas y ambientales. Para la escuela de régimen político, la raíz del conflicto violento reside en la ausencia de democracia o, más específicamente, en la ausencia de mecanismos para solucionar los problemas que existen entre los grupos sociales, incluyendo las minorías culturales.<sup>6</sup>

Aunque estas tres escuelas se contradicen en ocasiones, son básicamente complementarias. Generalmente se acepta que los conflictos violentos tienen múltiples causas. Que sólo una combinación de razones socioculturales, políticas, económicas y militares, a corto y largo plazo, pueden explicar la existencia o la erupción de los conflictos. Por consiguiente, las actividades de resolución de conflictos deben tener en cuenta todas estas dimensiones.

**Dinámica de la guerra: vinculación de los conflictos locales y generales** Las causas principales explican cómo estalla una guerra, pero poner fin a un conflicto violento exige algo más que ocuparse de las causas principales, ya que la dinámica, no relacionada con las causas originales, se desarrolla una vez ha surgido la violencia. La guerra genera beneficios y pérdidas, privadas y públicas, que se distribuyen de forma desigual en la sociedad. Para algunos individuos o grupos, la perpetuación de la violencia se ve, o puede verse, como una opción más rentable en términos económicos o políticos que el trabajo para conseguir la paz.

3 Goodhand (2006), p. 31

4 Eck (2008)

5 Woodward (2007), p. 144

6 Esta división en tres “escuelas” procede de Woodward (2007).

Una dinámica típica de guerra vincula los conflictos locales a un conflicto regional o nacional. Independientemente de si preceden o no a un conflicto mayor, en el momento en que estalla un conflicto más amplio se considera que los conflictos locales forman parte, o formarán parte, de este conflicto a mayor escala. En ocasiones, se desarrolla una guerra a gran escala a partir de conflictos locales.<sup>7</sup> Otras veces, el conflicto general incorpora, subordina o exagera los conflictos locales.<sup>8</sup> Por ello es importante analizar cómo los distintos niveles y formas de los conflictos pueden impregnarse y reconstituirse mutuamente.

A pesar de este enmarañamiento, la mayoría de los acuerdos de paz se concentran únicamente en el conflicto general. Aunque la implementación de un acuerdo de paz suele tener lugar a nivel local, la dinámica de los conflictos locales tiende a no formar parte del acuerdo.<sup>9</sup> Los gobiernos locales, y con ellos una gran parte de los actores de otros niveles, se enfrentan entonces a la difícil tarea de tener que desenredar las causas y las consecuencias de los conflictos locales desde el conflicto más amplio para poner fin a ambos. Es aquí donde los gobiernos locales tienen un valor añadido para establecer una paz duradera.

### El contrato social

Este capítulo se ha elaborado básicamente a partir del argumento del régimen político, pero no negamos las causas económicas, militares y socioculturales del conflicto. No consideramos que el conflicto por sí mismo sea un fenómeno social negativo. Se trata más bien de la consecuencia lógica de distintos intereses que prevalecen en la sociedad. Sin embargo, es el conflicto violento el que tiene un impacto destructivo sobre las sociedades. Argumentamos que el conflicto violento aparece cuando el sistema, que tiene que moderar y equilibrar los distintos intereses de la sociedad, fracasa en tal medida que un número importante de individuos o grupos ignoran completamente dicho sistema y recurren a la violencia para favorecer sus propios intereses. Por ello, la reconstrucción de un sistema político legítimo es un paso crucial en la consolidación de la paz y en la transformación estructural desde el conflicto hacia la paz.

En línea con una larga tradición en la teoría política, este sistema político puede presentarse como un contrato social. Aunque está ligado a otros conceptos en el estudio de conflictos, el término *contrato social* no se utiliza normalmente en el análisis de conflictos ni en la teoría de los conflictos. Sin embargo, revela mejor que cualquier otro concepto la forma en que las autoridades locales pueden contribuir a la consolidación de la paz.<sup>10</sup>

Este artículo utiliza el concepto de un contrato social como metáfora de la convención generalmente aceptada que describe y prescribe el sistema a partir del cual una sociedad establece un equilibrio entre los intereses particulares de todos sus miembros, así como entre los intereses individuales y el interés de la sociedad en su conjunto. Hay tres componentes de esta definición que deben elaborarse más en detalle: (1) el contrato social

7 Risley y Sisk (2005), p. 12-13, y Wanasinghe (2003), p. 80-81

8 Bradbury (2006)

9 Manning (2003) y Hohe (2003)

10 Los únicos especialistas en la teoría de los conflictos que utilizan el concepto de "contrato social" son los economistas racionales. No ven el contrato social como una metáfora, sino como una herramienta para representar cómo los beneficios futuros potenciales para las partes del conflicto pueden conducir a un final de la violencia creíble y sostenible. Véase, por ejemplo, Addison y Mansoor Murshed (2001).

como metáfora; (2) el contrato social como convención generalmente aceptada que describe y prescribe cómo tratar los intereses contrapuestos; y (3) el contrato social como contrato doble.

*El contrato social como metáfora* Un contrato social no es un acuerdo por escrito, sino una metáfora.<sup>11</sup> Denota el conjunto de normas y sanciones consecuentes que regulan tanto a los miembros individuales de la sociedad en su relación con otros miembros individuales, como la relación entre cada miembro (o grupo) y sociedad como conjunto. En otras palabras, una sociedad que tenga un contrato social fuerte y vinculante representa a una sociedad cuyos miembros se abstienen generalmente de la violencia para conseguir sus propios intereses y, en lugar de ello, utilizan los mecanismos de equilibrio aceptados. La metáfora del contrato social hace hincapié en que las causas originales del conflicto pueden resultar demasiado fuertes para contenerlos mediante un sistema de asignación e intereses que, hasta ahora, se haya aceptado colectivamente.

*El contrato social como concepto descriptivo y normativo* El contrato metafórico es tanto descriptivo, en el sentido de que muestra cómo funciona el sistema regulador, como normativo, en el sentido de que dice o instruye a los miembros de la sociedad cómo trabajar con sus intereses contradictorios. Todos los actores políticos relevantes deben estar vinculados por el mismo conjunto de reglas, mediante 'la única alternativa posible' con la que pueden buscar y ejercer el poder y resolver los conflictos.<sup>12</sup>

Ambas dimensiones resultan igualmente importantes. Por otro lado, el contrato social denota las instituciones sociopolíticas reales en una sociedad. Por otro lado, el contrato social hace referencia a la confianza y las expectativas de los miembros de la sociedad de que, de hecho, se usarán las instituciones sociopolíticas pertinentes para regular los intereses contradictorios.

La voluntad de las personas para respetar el contrato social depende de si esperan que el resto de los miembros de la sociedad hagan lo mismo, y de cómo perciben el futuro. Si existe un gran nivel de confianza, la metáfora de un fuerte contrato social será adecuada. O para decirlo de otro modo, 'cuando el contrato social está bien establecido, las reglas del juego crean expectativas de cómo se comportarán unas personas con otras.'<sup>13</sup>

Los contratos sociales no son estáticos. Por el contrario, para seguir siendo fuerte y viable, un contrato social debe reinventarse permanentemente para ajustarse a los cambios de la sociedad.

*El contrato social como contrato doble* Nuestra definición de un contrato social hace referencia, de hecho, a un contrato doble.<sup>14</sup> Por un lado, regula los intereses enfrentados de

11 La utilización de metáforas en la ciencia conlleva riesgos (Ortony, 1993). No obstante, el uso de la metáfora o analogía del "contrato social" en este artículo está garantizado. En primer lugar, porque posibilita la comprensión de la contribución a la consolidación de la paz de los gobiernos locales que, de lo contrario, se perdería por falta de palabras; y, en segundo lugar, porque dejamos claro desde el principio que el contrato social es una metáfora, no un fenómeno real.

12 Manning (2003), p. 31

13 Addison y Mansoob Murshed (2006), p. 138-139

14 Otra metáfora que se usa más frecuentemente para representar estos procesos es "capital social", un término acuñado por Robert Putnam. Véase Brikerhoff (2005).

todos los miembros de la sociedad. Por otro, regula la relación de cada miembro de la sociedad con el gobierno general que representa a la sociedad en su conjunto.

Desde la perspectiva de la consolidación de la paz, el primer contrato significa la voluntad de los ciudadanos para interactuar unos con otros sin recurrir a la violencia y para invertir en estructuras y modelos de cooperación compartidos para solucionar sus conflictos. Tanto las autoridades nacionales como las locales derivan su legitimidad del segundo contrato. La gente se siente vinculada al contrato social y aceptan el poder de las autoridades como legítimo, siempre que crean que la autonomía que transfieren a dichas autoridades esté suficientemente compensada con los beneficios que el estado les da a cambio: servicios públicos, seguridad humana, representación y un equilibrio justo y fiable de los intereses de la sociedad.

En resumen, la búsqueda de una solución sostenible para los conflictos consiste en el establecimiento de un nuevo contrato social. Desde esta perspectiva, la consolidación de la paz significa llegar a un contrato con el que puedan estar de acuerdo todas las partes, y ello implica crear instituciones, originar confianza y establecer una creencia entre todos los miembros de la sociedad de que dichas instituciones son, de hecho, la mejor forma de solucionar los problemas de la sociedad. Originar confianza es un largo proceso porque se tarda tiempo en conseguir una reciprocidad y el establecimiento de los intereses creados.<sup>15</sup>

## Consolidación de la paz

*Paz negativa y paz positiva* Este proceso que lleva del conflicto a la paz suele conllevar dos pasos: iniciación y consolidación. En pleno conflicto, el objetivo inmediato es poner fin a la violencia armada. Este proceso, que a menudo da como resultado algún tipo de tratado de paz, se denomina comúnmente establecimiento de la paz. La ausencia resultante de violencia se denomina 'paz negativa'.<sup>16</sup> Sin embargo, silenciar las armas sin ocuparse de las causas subyacentes del conflicto suele ser insuficiente para poner fin a la violencia de manera permanente. En muchos casos, la violencia a gran escala vuelve a aparecer poco después de 'poner fin' al conflicto.<sup>17</sup>

La paz positiva, por otro lado, implica la ausencia permanente de violencia, allí donde se han tratado las causas originales del conflicto y los ciudadanos han constituido estructuras sostenibles para resolver pacíficamente sus problemas. El proceso hacia la paz positiva se denomina generalmente consolidación de la paz, definida en el Programa para la Paz de la ONU como 'los esfuerzos exhaustivos para identificar y apoyar estructuras que tiendan a consolidar la paz y a hacer avanzar un sentimiento de confianza y bienestar entre las personas'.<sup>18</sup>

A menudo, las medidas e intereses implicados en el establecimiento de la paz negativa son diferentes, e incluso contrapuestos, a los de la segunda fase, cuando se está estableciendo la

15 Rakner et al. (2007), p. 17

16 Los términos 'paz negativa y paz positiva' fueron acuñados por Johan Galtung en la década de 1960. Para consultar una elaboración más reciente, véase Galtung (1996).

17 Suhrke y Samset (2007): más del 20% de todas las guerras intraestatales finalizadas ven cómo aparecen nuevas guerras en un plazo de cinco años. Este cálculo se ha hecho cuidadosamente. La mayoría de los especialistas estiman que este porcentaje es mucho más alto.

18 Véase Llamazares (2005), p. 2-3



paz positiva.<sup>19</sup> Como el impacto potencial de los municipios parece ser mayor en la consolidación de la paz,<sup>20</sup> este capítulo se concentra principalmente en el valor añadido de los gobiernos locales en el contexto del establecimiento y el apoyo de una paz positiva.<sup>21</sup>

*Consolidación exhaustiva de la paz* La consolidación de la paz es un proceso transformador, orientado hacia el futuro, que exige un enfoque contextual, multidimensional e integrador que incluye medidas económicas, militares y psicosociales. Los ámbitos políticos e institucionales son esenciales para este proceso, como se ha explicado anteriormente en la metáfora del contrato social. Si los miembros de una sociedad consiguen crear un nuevo contrato social, entonces habrán dado un paso decisivo en el proceso hacia una paz sostenible.<sup>22</sup> Una condición para que este enfoque tenga éxito es que, en última instancia, se consideren a sí mismos como miembros de una sociedad, independientemente de sus identidades.

Los actores de la consolidación de la paz pueden clasificarse en tres tipos. En primer lugar, los actores pueden dividirse en actores internacionales y domésticos. El segundo enfoque hace una distinción de los actores según su origen o carácter. El concepto de la diplomacia en múltiples pistas menciona como mínimo nueve pistas o componentes, incluyendo a las organizaciones gubernamentales, las no gubernamentales (ONG), ciudadanos, negocios y periodistas, para que cooperen en los esfuerzos de consolidación de la paz.<sup>23</sup> La tercera clasificación divide a los actores según el nivel en el que trabajan. Una clasificación que se utiliza con frecuencia es la de Lederach, que hace una distinción entre niveles superiores, intermedios e inferiores.<sup>24</sup>

No es sorprendente que la mayoría de los académicos y profesionales estén a favor, al menos en teoría, de enfoques de múltiples dimensiones, actores y niveles que implementan un proceso único coordinado e integrado de consolidación de la paz, en el que cada actor contribuye de la mejor manera posible.<sup>25</sup> La práctica nos ha demostrado, no obstante, que es difícil superar las divisiones en estas tres clasificaciones de actores. La falta de conexión entre, por ejemplo, los niveles superiores e inferiores de la intervención, es llamativa<sup>26</sup>. Un segundo elemento destacable es que los gobiernos locales son frecuentemente ignorados en los enfoques desplegados.

*¿Dónde están los gobiernos locales?* El hecho de que apenas se mencione a los gobiernos locales no quita validez a su potencial para construir puentes en la consolidación de la paz. Al conectar los niveles nacionales y locales y vincular la política pública con el ámbito cívico, los gobiernos locales abrigan un valor añadido potencialmente significativo para el proceso de consolidación de la paz.

19 Roeder y Rothchild (2005), p. 3-5

20 Véase Risley y Sisk (2005), que apoyan esta afirmación.

21 Sin embargo, las autoridades locales pueden desempeñar (y, de hecho, lo hacen) un papel durante el conflicto y durante la época de violencia intensiva. Los ejemplos más llamativos son las denominadas 'zonas de paz', territorios específicos cuyos habitantes declaran como no violentos en medio del conflicto.

22 Manning (2003), p. 29

23 Diamond y McDonald (1996)

24 Lederach (1997)

25 Llamazares (2005)

26 Manning (2003)

Aunque los líderes del nivel superior tienen acceso a la información con una mayor visión y disponen de la capacidad de tomar decisiones de largo alcance, no experimentan las consecuencias diarias de sus decisiones, como observa Lederach. Por el contrario, la gente del nivel inferior cuenta con esta experiencia, pero no tiene la capacidad de ver la visión más amplia ni el poder para implementar sus propias decisiones.<sup>27</sup> Para solucionar este dilema, Lederach sugiere un papel central y crucial para el nivel intermedio. Explica que los líderes del nivel intermedio, 'se encuentran en una posición tal que es probable que conozcan y sean conocidos por los líderes del nivel superior, pero tienen una conexión significativa con un contexto más amplio y con el colectivo al que los líderes del nivel superior dicen representar. En otras palabras, están conectados tanto con el nivel superior como con el inferior. Tienen contacto con los líderes del nivel superior, pero no están vinculados mediante los cálculos políticos que rigen cada movimiento y decisión que tienen lugar en ese nivel. De forma similar, conocen a través de otros el contexto y la experiencia de las personas que viven en el nivel inferior y, sin embargo, no sienten el peso de las demandas de supervivencia a las que muchos se enfrentan en este nivel.'<sup>28</sup>

No es difícil ver cómo los líderes municipales entran en la descripción de Lederach de los líderes del nivel intermedio. Las redes de alcaldes suelen incluir a líderes políticos influyentes a nivel nacional y vincularlos a redes locales de su propia región o su propio municipio. En otras palabras, pueden hablar el idioma de la élite nacional y el de la gente que sufre directamente las consecuencias del conflicto. De este modo, pueden informar a los líderes del nivel superior sobre las necesidades y las ideas que aparecen en el nivel inferior, así como ayudarles a traducir e implementar el acuerdo nacional a nivel local.

*Consolidación del estado* Al principio puede parecer que los pueblos que, recientemente, se enfrentaban en el campo de batalla, pueden y están dispuestos a acomodar sus intereses de forma pacífica una vez finalizada la lucha. Sin embargo, como observa Licklider, 'la creación de un gobierno con oponentes de una guerra civil parece imposible, excepto que prácticamente cada estado actual es resultado de uno o más procesos de este tipo.'<sup>29</sup> La consolidación del estado se usa normalmente en la investigación de conflictos para reconstruir dichos mecanismos políticos. Como la contribución de los gobiernos locales a la consolidación de la paz parece residir básicamente en este proceso de consolidación del estado, a continuación se detallan los principales componentes, dilemas y enfoques de la consolidación del estado después de un conflicto.

*Consolidación institucional y funcional del estado* La consolidación del estado o, en la mayoría de las situaciones posteriores a los conflictos, la reconstrucción del estado, tiene dos dimensiones entrelazadas: la institucional y la funcional.<sup>30</sup> La dimensión funcional refleja la restauración de las tres funciones clave de un estado completo: el suministro de seguridad, representación y bienestar. La dimensión institucional refleja la restauración o reinención del estado como una idea, un concepto y una institución legitimados.

La consolidación del estado consiste, en otras palabras, en la creación de instituciones que suministren servicios públicos y la creación de una creencia en la idea del estado; implicar

27 Lederach (1997), p. 43

28 Lederach (1997), p. 41-42

29 Licklider (2002), p. 2

30 Milliken (2002), p. 753-756

tanto una ‘transformación en la mentalidad como en el cambio de las estructuras políticas.’<sup>31</sup> Los dos tipos de transición se interrelacionan en el sentido de que, cuanto más legitimidad o confianza tenga un estado, más capaz será de suministrar los tres servicios clave y, de forma similar, el suministro efectivo y eficiente de los servicios públicos aumentará la legitimidad del estado.

**Legitimidad de entrada y salida** La legitimidad se define como la aceptación de un régimen de gobierno como adecuado.<sup>32</sup> La legitimidad es esencial para la supervivencia del sistema político y, por lo tanto, resulta crucial para conseguir una paz positiva sostenible. La legitimidad no es algo que pueda imponerse ni algo que pueda retenerse fácilmente una vez se cuente con ella: debe ganarse una y otra vez.

La legitimidad de las autoridades públicas puede mejorarse de dos formas.<sup>33</sup> En primer lugar, un sistema político gana legitimidad de *salida* a través del suministro de servicios y bienes públicos, así como con el suministro de bienestar. La legitimidad de *entrada* se obtiene cuando los ciudadanos creen que es ‘justo’ que el estado esté ahí, cuando creen que el estado es su estado. La legitimidad de entrada se consigue mediante la representación y la participación. En un contexto conflictivo, esto exige dos fases. En primer lugar, todos los actores principales deben participar en el acuerdo de paz, que proporciona el esbozo de los futuros acuerdos políticos. En segundo lugar, todos los actores principales deben estar representados o participar en estos acuerdos políticos futuros.

Las autoridades locales pueden desempeñar una función importante en la mejora de la legitimidad de salida y la legitimidad de entrada.

**Democratización** En los ojos del mundo occidental, la mejora de la legitimidad de entrada suele ser igual a la democratización. A lo largo de la última década, la noción de ‘paz democrática liberal’, enraizada en los valores y principios liberales de las economías abiertas y las sociedades democráticas, se ha introducido en el discurso de la reconstrucción posterior a la guerra y de las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz. Aunque la relación precisa entre democracia, democratización y consolidación de la paz sigue sin estar clara, y a pesar de varias críticas académicas a la tesis liberal sobre la paz, la democratización sigue aceptándose ampliamente como una herramienta de consolidación de la paz dentro de la política de incorporación.<sup>34</sup>

Sin embargo, a pesar de los puntos fuertes que se le asignan, la democratización está lejos de ser una panacea universal que aleje a las sociedades del conflicto y las conduzca a la paz.

31 Chesterman (2005), p. 371

32 Brinkerhoff (2007), p. 7

33 Elges (2005), p. 175

34 A pesar de su crítica de la relación poco clara entre la democratización y la paz, Paris (2004) favorece la democratización como la mejor herramienta para la consolidación de la paz por encima de las otras dos alternativas que considera: el autoritarismo y la secesión. Sin embargo, argumenta que los derechos democráticos deben introducirse gradualmente para minimizar la posibilidad de que vuelva a generarse violencia. Paris ignora a los gobiernos locales en la medida en que no considera que el inicio del proceso de democratización a nivel local sea un componente de la estrategia que defiende: la institucionalización antes que la liberación. Para consultar una visión general crítica de la ‘paz liberal’ y de su carácter intervencionista, véase: Richmond (2005) y Duffield (2001; 2007).

Antes que nada, las democracias que se acaban de establecer son el mismo sistema de gobierno que, con más probabilidad, provocará resistencia y violencia.<sup>35</sup> Un apoyo exterior masivo apenas mejora esta situación: 'La experiencia en la reconstrucción de estados demuestra que la intervención externa para crear sociedades democráticas a partir de las cenizas de una conflagración intraestatal es extraordinariamente complicada.'<sup>36</sup>

Aparte de esto, hay dos defectos que hacen de la democratización una herramienta problemática para la consolidación de la paz, aunque es difícil encontrar una alternativa mejor: en primer lugar, los efectos negativos de la democratización; en segundo lugar, el dilema de la responsabilidad y la participación frente a la estabilidad y la sostenibilidad. Gran parte del valor añadido de los gobiernos locales reside en la superación de estos defectos.

*¿Cómo se pueden solucionar los efectos negativos de la democratización?* La democracia es un sistema de competencia institucionalizada por el poder.<sup>37</sup> Esta competitividad democrática puede, no obstante, exacerbar o hacer que reaparezca el conflicto violento en una sociedad que haya superado un conflicto, si las distancias transversales, los compromisos contrapuestos y las identidades dominantes todavía no se han establecido.<sup>38</sup>

De forma similar, unas elecciones justas y libres son un elemento esencial de una democracia, aunque el resultado pueda menoscabar el proceso de consolidación de la paz o pueda conducir a unos resultados no democráticos. En sociedades divididas étnicamente, las partes tienden a formarse en torno a las etnias, lo que suele perjudicar a la consolidación de la democracia. En este tipo de situaciones, las elecciones pueden degenerar en poco más que un censo étnico y favorecer el conflicto violento.<sup>39</sup>

Otro riesgo es el de una democracia mayoritaria, en la que determinados grupos sociales sufran la tiranía y el dominio democrático de una mayoría. Los grupos minoritarios pueden no sentirse representados por la autoridad colectiva ni experimentar ningún beneficio del sistema político a corto o largo plazo. En estos casos, pueden optar por dar por terminado el contrato social y elegir la violencia.

Hay varias formas de contrarrestar estos riesgos, cada una de ellas con pros y contras. Una forma es el establecimiento de mecanismos de reparto del poder para garantizar a los grupos minoritarios un nivel mínimo de influencia política. En la práctica, no obstante, es extremadamente difícil diseñar un mecanismo de reparto del poder que satisfaga a todos los grupos a largo plazo. Algunos observadores afirman que existe una 'evidencia empírica sorprendentemente pequeña de que el reparto del poder facilita la consolidación de la paz y la democracia en sociedades divididas étnicamente en el mundo en vías de desarrollo.'<sup>40</sup>

35 Stewart y Brown (2007), p. 226, que explican que: 'La interpretación usual de esto es que las democracias 'estables' son capaces, de hecho, de evitar el conflicto violento a través de un fuerte contrato social, mientras que los regímenes autoritarios fuertes son capaces de eliminar el conflicto potencial'.

36 Brinkerhoff (2007), p. 7

37 Diamond (1993), p. 96

38 Paris (2004), p. 156-157

39 Mason y Quinn (2005), p. 25

40 Roeder y Rothchild (2005), p. 3-5

Una segunda solución es la división del poder: creación de comprobaciones y equilibrios que contrarresten la concentración de demasiado poder en las manos de un grupo determinado.<sup>41</sup> Una de las formas más comunes de dividir el poder es a través de la descentralización. Una tercera forma de contrarrestar los resultados potencialmente negativos de la democratización es a través de la participación. La participación en el proceso político aumenta la legitimidad del proceso y mejora la cohesión y la inclusión social, especialmente cuando los instrumentos participativos se ajustan a las prácticas locales o tradicionales, incrementando así la legitimidad y la aceptación del nuevo contrato social. Sin embargo, cuando se implementan en el momento equivocado o de la forma equivocada, la participación puede tener resultados no democráticos, algo que se comenta en la próxima sección.

*El dilema de la responsabilidad y la participación frente a la estabilidad y la sostenibilidad* Aunque el progreso de una democracia apenas puede ser dirigido y controlado por los ciudadanos en sí, ciertamente no puede dejarse en manos de intervenciones externas que podrían contar con intenciones ocultas. La democratización raramente es sólo un tema técnico que pueda aprenderse en los manuales. Es, en su mayor parte, un proceso político, impulsado sobre todo por su propia dinámica. Como tal, sólo puede estimularse o fortalecerse. Los dos temas principales, por lo tanto, residen en quién decide cómo va a funcionar la futura democracia y con qué sistema de representación va a funcionar.

A menudo, la participación pública en el diseño de la nueva democracia es baja, ya que las negociaciones de paz normalmente sólo incluyen a los representantes o élites: aquéllos con suficiente poder para hacer y reivindicar los compromisos necesarios. Por lo tanto, en la práctica, como afirma Barnes:

*'(...) las negociaciones políticas oficiales tienen lugar detrás de puertas cerradas, con frecuencia en un país extranjero, entre los representantes de los grupos combatientes armados. [Esto] puede dar como resultado un acuerdo que satisfaga sus intereses centrales, pero puede que no se ocupe de los asuntos principales subyacentes que preocupan al público. Aunque [esta] estrategia puede ser eficaz para acabar con la violencia, también puede exacerbar la desconfianza pública y menoscabar la legitimidad del acuerdo. Y el proceso tampoco facilita la reconciliación entre las comunidades y los sectores divididos por la guerra.'*<sup>42</sup>

Es complicado encontrar una salida para este dilema. Sólo una maniobra cuidadosa entre los acuerdos establecidos por las élites y la contribución de la gente puede conducir a una paz sostenible. Más adelante, en este capítulo, se explica la forma en que los gobiernos locales pueden apoyar y reforzar esta opción.

En parte como resultado de esta influencia de la élite en el diseño de un acuerdo de paz y en el impacto de las intervenciones exteriores en el proceso de consolidación de la paz, existe una discrepancia potencial entre las ideas, creencias y tradiciones locales, por un lado, y las ideas y tradiciones occidentales respecto a la democracia, por otro lado. Una democracia nueva con demasiadas características exteriores tiene muchas probabilidades de no ser sostenible. Por el contrario, las costumbres tradicionales de participación se ven en

41 Véanse, por ejemplo, las prácticas de Kneževi Vinogradi en el capítulo dedicado a Croacia.

42 Barnes (2002), p. 3

ocasiones como no democráticas cuando se niega la participación a grupos determinados de la sociedad, debido a su género, raza, edad, clan, casta o afiliación a un grupo.<sup>43</sup> Es la capa local del gobierno, más que el gobierno nacional, más distante, la que, en determinadas circunstancias, puede hallar una salida para este dilema de participación y tradiciones locales frente a una democracia moderna, aumentando así la sostenibilidad de la paz adquirida.<sup>44</sup>

Incluso con un acuerdo legitimado de paz y una mezcla aceptable de estructuras tradicionales y democráticas modernas, la participación y la representación popular se limitan frecuentemente a las primeras fases de una nueva democracia. Al principio del proceso de democratización, las influencias formales e informales de las fuerzas externas suelen ser significativas. A pesar de este problema potencial, varios profesionales e intelectuales abogan por un papel predominante para la ‘comunidad internacional’ en esta fase, a menudo mediante una administración transitoria internacional. El argumento utilizado es que, inmediatamente después de un conflicto violento, la situación es demasiado tensa como para dejar la introducción de la democracia a las antiguas partes enfrentadas, especialmente cuando, en la opinión de los participantes, la población local todavía tiene que aprender cómo funcionan las democracias. Como resultado, las administraciones transitorias pueden omitir la responsabilidad local e imponer la democracia en la forma que les parezca mejor, aunque esto pueda ir en contra de los principios democráticos básicos.

En la Bosnia posterior a la guerra, por ejemplo, la presencia internacional tenía el poder para sustituir a los alcaldes y presidentes elegidos democráticamente, y lo utilizaba. Otro ejemplo claro de una adopción no democrática de la democracia fue descubierto por el Defensor del pueblo de Kosovo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa que, en su informe anual de 2002, afirmaba: ‘La UNMIK <sup>45</sup> no está estructurado conforme a los principios democráticos ni funciona según el estado de derecho, y no respeta importantes normas internacionales en relación con los derechos humanos. El pueblo de Kosovo, por lo tanto, es privado de la protección de sus derechos y libertades básicos tres años después del final del conflicto, por la misma entidad que se estableció para garantizarlos.’ <sup>46</sup>

Se puede debatir si el dilema de la responsabilidad frente a una democratización estable podrá resolverse completamente algún día, por que ‘si el control local genuino fuera posible, entonces no sería necesaria una administración transitoria. La [responsabilidad local] debe situarse al final de una administración transitoria, pero no es el medio.’ <sup>47</sup> Sin embargo, pueden resolverse algunos temas importantes mediante la imposición de la democracia. En primer lugar, las administraciones temporales no deben pretender que existe una responsabilidad local cuando no es así. En segundo lugar, debe haber una situación bien definida y señalar un momento en el tiempo hacia el que se dirige el trabajo de la administración transitoria. En tercer lugar, las administraciones de transición deben funcionar con más transparencia y responsabilidad.

Si los participantes exteriores no cambian su actitud respecto a estos temas tan importantes, la práctica de una ‘democracia falsa’ <sup>48</sup> continuará, lo que perjudicará tanto a la legitimidad

43 Hohe (2003)

44 Large (2001), p. 10

45 UNMIK significa la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo.

46 Chesterman (2004), p. 87

47 Chesterman (2005), p. 342-344

48 El término fue acuñado por Chandler (1999)



como a la sostenibilidad de las ‘democracias’ recientemente fundadas que se suponía que las administraciones temporales debían proporcionar. Los gobiernos locales pueden representar un apoyo importante a la hora de posibilitar estos cambios.

Ahora que hemos repasado las tendencias y la dinámica del conflicto, la relevancia de la metáfora del contrato social y los dilemas y problemas que forman parte de la consolidación de la paz, la creación del estado y la democratización, nos centraremos en el papel de los gobiernos locales en la consolidación de la paz. A pesar de reconocer la característica única de los gobiernos y líderes locales, Lederach y muchos de sus homólogos no los consideran actores cruciales para la consolidación de la paz. Este capítulo argumenta que esta omisión es, como poco, prematura. Aunque el papel de los gobiernos locales no haya sido decisivo en muchos procesos de consolidación de la paz hasta el momento, su valor añadido potencial es demasiado importante para ser ignorado. Por lo tanto, el resto de este capítulo intenta demostrar cómo, y en qué circunstancias, las autoridades locales, tanto dentro como fuera del área del conflicto, pueden y, en algunos casos ya lo están haciendo, mejorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones de consolidación de la paz. Para analizar su valor añadido es necesario identificar en primer lugar las características de los gobiernos locales en los que se arraiga dicho valor añadido.

## Definición de gobierno local

Al igual que el estado nacional, un gobierno local debe estar legitimado para poder funcionar. Para obtener legitimidad, las autoridades locales comparten dos de las tres funciones del estado: el suministro de servicios públicos y la representación local. La tercera función clave del estado, el suministro de la seguridad, reside sólo marginalmente en la competencia de la mayoría de los gobiernos locales. Como resultado, en este artículo definimos los gobiernos locales como la capa local del gobierno legítima y responsable – tanto los políticos electos como la administración – que representa a la comunidad local y le proporciona los servicios públicos.

En esta fase resulta relativamente fácil aplicar la noción de un contrato social a un contexto local. De hecho, a lo largo de un contrato social general de una sociedad, se puede identificar un subcontrato o un contrato social local en cada municipio. Estos contratos sociales locales, por lo tanto, y como antes, son una metáfora del sistema de gobierno aceptado localmente y mediante el cual un municipio consigue equilibrar los intereses de sus habitantes entre ellos, así como entre los intereses de los habitantes y los de la organización municipal en sí.

**Características únicas de los gobiernos locales** Hay gobiernos locales de todos los tipos y tamaños. Pueden estar arraigados en prácticas tradicionales o ser instalados por una organización internacional. Sin embargo, independientemente de su origen, sus competencias y sus recursos específicos, cuentan con la mayoría de las características que se detallan a continuación.

En primer lugar, y lo más importante, los gobiernos locales tienen un carácter bipolar o híbrido, como describe Blank:

*‘Por un lado, las localidades se conciben como una parte integral del estado, una conveniencia administrativa (...), una ‘rama’ local del gobierno nacional central (el concepto burocrático) y, por otro lado, se entiende que son corporaciones independientes y autónomas, que reflejan la voluntad de una comunidad local, una entidad democrática semi-soberana, distinta e independiente del estado (el concepto*



democrático). (...) esta ambivalencia se refleja en el hecho de que en muchos sistemas legales domésticos de todo el mundo, la doctrina legal trata a las localidades como divisiones internas del aparato estatal central, pero también les otorga autonomía y una jurisdicción independiente, libre de la intervención central.<sup>49</sup>

Como la mayoría de los gobiernos locales implementan políticas desarrolladas a nivel nacional (desconcentración), así como políticas creadas de forma autónoma (descentralización), a menudo son considerados por sus ciudadanos y por ellos mismos como intermediarios entre el estado (nacional) y el ciudadano. Dada su naturaleza bipolar, los gobiernos locales se consideran cada vez más como menos públicos en el sentido clásico y más como un elemento de la sociedad civil, que representan la voz del colectivo local representado.<sup>50</sup>

En segundo lugar, los gobiernos locales pueden considerarse ‘escuelas para la democracia’. Debido a su escala más limitada y porque, principalmente, se ocupan de problemas de la vida diaria, se dice que los políticos locales están más cerca de los ciudadanos, por lo que aumentan el potencial de la participación pública y la implicación ciudadana. Bollens indica en su investigación sobre el papel de democratización de las ciudades que ‘es en las calles y los barrios de las aglomeraciones urbanas donde se lleva a cabo la negociación y la aclaración de conceptos abstractos como democracia, justicia y tolerancia.’<sup>51</sup>

Los gobiernos locales pueden resultar más efectivos y eficientes que las autoridades nacionales para cubrir la distancia que hay entre los ciudadanos y el estado. El criterio de pertenecer a una ciudad o municipio no es generalmente un criterio de raza, religión, género o etnia, sino simplemente el de vivir dentro del territorio de la ciudad o municipio. Independientemente de sus otras identidades, el hecho de vivir en una ciudad o municipio determinado proporciona a cada habitante una identidad adicional y compartida, arraigada en sus experiencias diarias dentro de la localidad. Independientemente de sus orígenes, los habitantes viven en la misma área y no pueden hacer otra cosa que compartir y solucionar sus problemas, algunas veces triviales y a menudo prácticos. Los grupos con distintas identidades no pueden escapar fácilmente los unos de los otros en el pequeño territorio en el que viven y, por lo tanto, no pueden evitar un destino conjunto.<sup>52</sup>

*‘Entre la incertidumbre inherente a una transición social hacia la democracia, la capacidad de las políticas locales para tratar temas de identidad de grupo, justicia, libertad de expresión y oportunidad puede crear las condiciones en las que se lleven a cabo acuerdos más completos y más genuinos democráticamente. Al llevar literalmente la democracia a las calles, las políticas locales pueden ser centrales para la construcción de nuevas identidades políticas y posibilidades de tolerancia y aceptación entre los distintos grupos. [Son] la carne y los huesos para abstraer las políticas de democratización del nivel nacional.’<sup>53</sup>*

En tercer lugar, porque, debido a su menor escala, las autoridades locales pueden verse y utilizarse como modelo de toda la nación o sociedad. Las ciudades pueden considerarse un

49 Blank (2006), p. 17

50 Blank (2006), p. 4; Lecours (2003) vincula esta “naturaleza bipolar” al concepto de “paradiplomacia” para aclarar las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales.

51 Bollens (2007), p. 1. Véase para consultar un punto de vista opuesto: Koff (2007).

52 Blank (2006), p. 51

53 Bollens (2007), p. 3-4

‘microcosmos de los fallos y las tensiones sociales que afectan a una nación’ y, como tales, pueden usarse como ‘laboratorios’ para prácticas innovadoras de consolidación de la paz<sup>54</sup>, así como una localidad en la que la gente pueda adquirir habilidades políticas y de resolución de conflictos que, posteriormente, puedan usarse a nivel nacional o en cualquier otro nivel.<sup>55</sup>

**Descentralización** Los gobiernos locales sólo se encontrarán en la posición de desempeñar un papel de consolidación de la paz cuando tengan los medios, las competencias y el conocimiento para ello. La descentralización es un proceso con el que se transfieren recursos, poder y habilidades desde el gobierno nacional al local. La descentralización puede reforzar el contrato social general, especialmente la parte correspondiente a los ciudadanos y el estado. De este modo, la descentralización tiene un propósito doble: en primer lugar, suministrar los servicios públicos con más eficacia y eficiencia; en segundo lugar, aumentar la participación pública y la implicación cívica.

La descentralización es un paso esencial de la consolidación de la paz.<sup>56</sup> En primer lugar, los gobiernos locales sólo podrán desempeñar esta función en la consolidación de la paz si tienen el poder para hacerlo. En segundo lugar, podemos argumentar que la mejora anticipada en el suministro de servicios públicos y participación ciudadana contribuye a la legitimidad del estado. En tercer lugar, la descentralización puede servir de contrapeso a una potencial tiranía de una democracia mayoritaria a nivel nacional. La descentralización proporciona un medio para que las antiguas partes enfrenadas consigan un ‘reparto’ de poder a través de una competición política legítima, sin que el gobierno central tenga que negociar directamente el traspaso de parte de su autoridad.<sup>57</sup> Las minorías tienen más autonomía para gobernarse después de una descentralización, algo que puede mejorar la identificación de estas minorías con el estado y sus instituciones. Además, la descentralización aumenta generalmente la protección de los derechos de las minorías y de los individuos.<sup>58</sup>

Sin embargo, con todo este potencial constructivo para la consolidación de la paz, la descentralización también puede aumentar el riesgo de fracaso en la creación del estado y la probabilidad de que se repita el conflicto. Aunque la descentralización puede ofrecer protección a los grupos minoritarios dentro de un estado nacional, puede fallar a la hora de proteger grupos que se encuentren en minoría en un nivel descentralizado.<sup>59</sup> Los grupos minoritarios también pueden usar su aumento de autonomía para preparar una nueva ronda en el conflicto o usar su nuevo estatus como trampolín para su separatismo.<sup>60</sup> Por último, la descentralización puede impedir la emergencia de una identidad nacional dominante y reducir la voluntad de las minorías de invertir en el contrato social general.<sup>61</sup>

A pesar de los riesgos de fracaso, la descentralización todavía se considera una herramienta esencial para la creación del estado y la consolidación de la paz, siempre que se implemente cuidadosamente. Uno de los pasos esenciales es preparar a los gobiernos locales para las

54 Bollens (2007), p. 6

55 Brinkerhoff (2007), p. 17

56 Cf. Hadi (2005)

57 Bland (2007), p. 221

58 Kälin (2004), p. 301-307

59 Cf. Rajasingham-Senanayake (2003), p. 123-125

60 Cf. Rojas (2005), p. 220

61 Kälin (2004), p. 301-307

tareas y responsabilidades que vayan a transferirse. Con una preparación adecuada, los gobiernos locales tienen el potencial de utilizar sus nuevas competencias de forma que se refuerce el proceso de consolidación de la paz.

*Una nota de advertencia* Antes de analizar cómo pueden contribuir los gobiernos locales a la consolidación de la paz, es necesario hacer dos advertencias. En primer lugar, los gobiernos locales no se sienten atraídos inherentemente por la consolidación de la paz. El impacto de las autoridades locales en los procesos de consolidación de la paz puede ser positivo, pero también negativo, y en muchos casos los gobiernos locales han contribuido poco o nada. Otorgar a las autoridades locales un papel mayor en la consolidación de la paz no es, por lo tanto, ‘algo bueno’ automáticamente, como lo ilustra la gran cantidad de ejemplos en los que individuos o grupos han utilizado el nivel local de gobierno para crear divisiones o volver a empezar una guerra.<sup>62</sup>

En segundo lugar, y aunque este capítulo tiene en cuenta el potencial de los gobiernos locales para causar un impacto positivo en el proceso de paz, que los gobiernos locales decidan usar este potencial depende en gran medida del municipio en sí, y en una medida mucho menor del apoyo de municipios exteriores y otros actores externos. Este potencial para la consolidación de la paz es el punto central de la siguiente sección.

### Los contratos sociales a nivel nacional y local

En la sección anterior hemos afirmado que existen muchos contratos sociales locales junto con el contrato social general de una sociedad. Además, hemos sostenido que la consolidación de la paz se reduce al restablecimiento o fortalecimiento del contrato social. Si ampliamos ahora la metáfora del contrato social, el valor añadido de los gobiernos locales en el proceso de consolidación de la paz es un valor doble.

En primer lugar, las autoridades locales pueden contribuir directamente al fortalecimiento del contrato social general a nivel nacional. En su calidad de capa inferior democrática del sistema de gobierno, una capa que suministra servicios y representa a sus elementos, los gobiernos locales fortalecen directamente el contrato social nacional y, de esta manera, también la sostenibilidad de la paz recién adquirida. Pueden suministrar servicios públicos de forma justa, eficiente y a medida, y pueden aumentar la representación y participación de los ciudadanos en el acuerdo de paz, durante la transformación y en el nuevo sistema político. Además, la democratización local complementa y puede ser anterior al proceso de democratización nacional. Al hacerlo, los gobiernos locales contribuyen directamente a la consecución de una sociedad con instituciones gubernamentales fuertes y generalmente aceptadas, y con convenios que regulen los intereses de una sociedad.

En segundo lugar, los gobiernos locales pueden apoyar la creación de los contratos sociales locales, contribuyendo así indirectamente a la consolidación de la paz a nivel nacional.<sup>63</sup> Al ser uno de sus cimientos, los contratos sociales locales tienen gran importancia para cada autoridad local. Cuantos más ciudadanos acepten los convenios y las estructuras políticas

62 Véase, por ejemplo, Lister (2007b), p. 3.

63 Woodman (2004) expresa una idea similar cuando afirma que la transformación del conflicto puede beneficiarse de la idea de que un estado nacional puede considerarse como un contrato social entre varios grupos de identidades.

locales como único método de equilibrar los intereses locales y resolver los conflictos locales, más efectividad y eficiencia tendrá el gobierno local a la hora de trabajar. Los distintos contratos sociales, en conjunto, refuerzan el contrato social general.<sup>64</sup> Si los ciudadanos creen que su gobierno local resuelve problemas locales de forma justa y adecuada, entonces esta creencia también reforzará su aceptación de los convenios y las instituciones nacionales.

Nos ocuparemos en primer lugar de las contribuciones directas de los gobiernos locales al contrato social nacional. Después pasaremos al fortalecimiento indirecto de la paz nacional a través del fortalecimiento de los contratos sociales locales.

## La consolidación de la paz mediante el fortalecimiento del contrato social nacional

Las autoridades locales contribuyen directamente al fortalecimiento del contrato social nacional cuando mejoran la legitimidad de salida del estado y su sistema político a través del suministro local de servicios públicos, y cuando aumentan la legitimidad de entrada mediante la participación ciudadana en la consolidación de la paz y en su calidad de capa local elegida libremente en la democracia nacional.

*El suministro de seguridad humana* Garantizar la seguridad básica de los ciudadanos es algo que no se incluye en la competencia de los gobiernos locales de la mayoría de los países, donde la policía local depende directamente de un ministerio nacional. Sin embargo, los municipios pueden fortalecer el proceso de consolidación de la paz con medidas de seguridad, al menos de dos formas.

En primer lugar, los gobiernos locales pueden estimular y fortalecer la integración de la policía en las comunidades locales, y esto permitirá que la policía mejore las relaciones de las comunidades y también ayudará a reducir los delitos que los ciudadanos perciben como la mayor amenaza. Las ventajas de este enfoque se hicieron aparentes cuando la violencia rebrotó en muchos lugares del norte de Kosovo en 2004, tras años de iniciativas para establecer y consolidar la paz. '(...) en la mayor parte de las zonas, grandes tropas internacionales para el mantenimiento de la paz fueron incapaces de detener la violencia, [mientras que] las unidades de la policía local fueron las que más éxito tuvieron a la hora de frenar la violencia y, en algunas comunidades, los líderes políticos locales pudieron evitar o mitigar la violencia mediante la participación de ciudadanos y grupos juveniles de sus comunidades.'<sup>65</sup>

En segundo lugar, los gobiernos locales pueden hacer una contribución positiva a la seguridad y a la sensación de seguridad mediante la planificación urbana. Los diferentes estudios indican que la reconfiguración de una ciudad tras un conflicto mediante la

64 Cf. Prendergast y Pluma (2002), p. 327, que tratan el valor de las ONG locales para la consolidación de la paz, afirmando 'que para que los acuerdos de paz entre partes enfrentadas conduzcan a una paz duradera debe haber, junto con la implementación descendente del acuerdo de paz, procesos ascendentes simultáneos dirigidos a construir un nuevo contrato social y divisiones sociales reparadoras.'

65 Risley y Sisk (2005), p. 20-23

construcción de plazas públicas compartidas, viviendas y otras herramientas de planificación urbana, puede formar parte de la consolidación de la paz y la democratización.<sup>66</sup>

*Suministro de servicios públicos sensible a la paz* El suministro local de servicios públicos fortalece el proceso de consolidación de la paz de dos formas claras: mediante la materialización del dividendo de la paz y la reasignación de sus beneficios de forma justa y adecuada. La restauración de los servicios públicos básicos después de un conflicto satisface las necesidades humanas básicas. Además, la mayoría de los ciudadanos percibe la restauración de dichos servicios como la materialización del dividendo de la paz. Especialmente cuando vienen suministrados por las autoridades domésticas, estos servicios consiguen apoyo para la paz adquirida y el consiguiente proceso de consolidación de la paz, mejorando así la legitimidad de los gobiernos locales y nacionales, así como la del contrato social general. Las autoridades locales pueden, sin duda, aumentar el impacto de los servicios públicos sobre la consolidación de la paz, porque la calidad de los servicios públicos suele ser mayor cuando los suministran los gobiernos locales. Risley y Sisk van más allá y afirman que 'sin un vínculo estrecho entre la comunidad internacional y los canales locales para el suministro de servicios, la consolidación de la paz no tendría éxito.'<sup>67</sup>

Además, el suministro de servicios no es algo neutral.<sup>68</sup> El suministro de servicios puede resultar contraproducente con facilidad como medida de consolidación de la paz si las autoridades nacionales o locales favorecen a un grupo determinado en detrimento de otros grupos. En una situación de este tipo, el contrato social ya no se considerará justo. Los gobiernos locales están, naturalmente, mejor informados sobre los detalles específicos de sus comunidades que las autoridades nacionales y, por lo tanto, son más capaces de asegurar una asignación igualitaria de sus beneficios. Como resultado, se encuentran en una posición de fortalecer el contrato social general mediante un suministro de servicios justo y sensible a la paz.<sup>69</sup>

*Representación de los ciudadanos en las negociaciones de paz* Raramente se consulta a la gente que tiene que vivir con las consecuencias de un acuerdo de paz cuando dicho acuerdo se está negociando. Tanto por principios (la gente tiene derecho a decidir su propio futuro) como por razones pragmáticas (la participación popular aumenta la legitimidad y la sostenibilidad de cualquier acuerdo), los académicos y ONG piden la contribución popular en los acuerdos de paz. Es más fácil decirlo que hacerlo, ya que la contribución urbana raramente es inequívoca y, por lo tanto, la participación de muchos actores puede reducir las probabilidades de éxito. A través de su carácter específico, que les coloca entre la sociedad civil y las autoridades nacionales, los gobiernos locales pueden desempeñar un papel muy importante a la hora de construir puentes en estos procesos, como lo demuestran los dos ejemplos siguientes de África.

La resolución del conflicto en Sudáfrica después del final del apartheid demuestra que las autoridades locales pueden desempeñar el papel de facilitador en una buena participación

66 Bollens (2007), p. 240

67 Risley y Sisk (2005), p. 35-37

68 Véase el capítulo de Kenneth Bush.

69 Un ejemplo de ello es la política de vivienda del municipio de Erdut, presentada en el capítulo sobre Croacia.

pública en las negociaciones de paz. Las consultas públicas y la educación popular tuvieron lugar al mismo tiempo que las negociaciones formales. Se llevaron a cabo reuniones de consulta a nivel de la comunidad en todo el país y se colocaron buzones en lugares públicos para que la gente pudiera depositar sus comentarios por escrito.<sup>70</sup>

En Mali, la participación ciudadana no tuvo lugar paralelamente a las negociaciones formales, sino que, más bien, las inició. Cuando el gobierno nacional, los grupos armados y los mediadores exteriores no fueron capaces de encontrar una solución a la guerra civil entre los tuaregs y el estado, se realizó una serie de reuniones en las comunidades, a las que asistieron hasta 1.500 participantes en cada una. El objetivo de estas reuniones a nivel local era desarrollar un consenso sobre cómo tratar los problemas del conflicto. Junto con los líderes religiosos y las personas mayores de los pueblos, los líderes de la comunidad negociaron tratos locales para poner fin al conflicto general. Posteriormente, estos acuerdos se consolidaron, lo que condujo a una ceremonia de reconciliación nacional que marcó el final oficial del conflicto.<sup>71</sup>

*Representación de los ciudadanos en las primeras fases de la democratización* Las nuevas democracias que se construyen sobre las ruinas de un conflicto reciente son frágiles por naturaleza, con grandes probabilidades de volver a experimentar un conflicto o el autoritarismo. Como la introducción de una democracia completa en una sola fase es algo imposible, la democracia suele instalarse gradualmente durante el período posterior al conflicto. La comunidad internacional suele tener mucho que decir en este proceso, ya sea a través de una financiación condicional o con una administración transitoria. Una implicación de este hecho es que los valores democráticos esenciales de participación y responsabilidad, de donde procede la legitimidad de la nueva democracia, no se tienen en cuenta durante las primeras fases de democratización. En la práctica, varias intervenciones exteriores han empeorado este defecto fundamental de la democratización al fingir la participación y la responsabilidad populares y al dejar fuera las circunstancias y tradiciones locales, ya sea por paternalismo o por sus propios intereses.

La implicación de las autoridades locales en la instauración de la democracia, así como en la administración transitoria, podría eliminar algunos de estos dilemas y dificultades. Reduciría la intranquilidad local de que se esté ignorando a la población local en la toma de decisiones que les conciernen y, al mismo tiempo, dada la pequeña escala de los gobiernos locales, facilitará la participación de la comunidad internacional tanto en temas básicos como en temas generales.<sup>72</sup> Potencialmente, una democracia recién instaurada sería más sostenible si una de sus capas tuviera más tiempo para enraizarse en las prácticas y las experiencias locales. Como los gobiernos locales pueden considerarse ‘microcosmos’ o ‘laboratorios’ modelo para toda una nación, la introducción de la democracia a nivel local debería generar lecciones e innovaciones importantes, así como personas hábiles con experiencia en la práctica democrática local. Las lecciones aprendidas y la experiencia obtenida por las personas a través de la democracia local resultarán muy útiles durante la segunda parte del proceso de democratización, cuando la democracia se instaure plenamente a nivel nacional.

70 De Klerk (2002) y Barnes (2002), p. 8

71 Lode (2002)

72 Cf. Baskin (2004); See also Pattison (2007), p. 580-583.



Hasta ahora, la utilización de este enfoque ha sido muy limitada. Hohe afirma, por ejemplo, que aunque UNTAET, la administración transitoria en Timor Oriental desde 1999 a 2002, 'afirmaba de boquilla estar trabajando por la descentralización, representaba a una administración fundamentalmente centralizada que se transmitió a los líderes de Timor con la transferencia de soberanía. El resultado es una joven nación con instituciones democráticas nacionales con unos cimientos básicos inestables.'<sup>73</sup> Chopra, otro académico que formó parte de la intervención internacional en Timor Oriental, incluso va más allá, asegurando que los administradores internacionales 'sabotearon el objetivo de una autonomía viable al negarse a incluir a las partes nativas e integrarlas en el sistema de gobierno naciente.'<sup>74</sup>

A pesar de la omisión del nivel local en la mayoría de las administraciones transitorias, algunas intervenciones exteriores han intentado fortalecer las democracias locales. Según Chopra y Hohe, en Ruanda se implementó un buen proceso de descentralización. A diferencia de la mayoría de las situaciones, la comunidad internacional no sólo descentralizó el suministro de los servicios, sino que también consiguió impulsar los mecanismos democráticos reales a nivel local.<sup>75</sup> En Kosovo, la ONU estableció una capa completamente nueva de gobiernos locales para fomentar la reconciliación y consolidar las capacidades locales para el suministro de servicios, aunque algunos alegan que se trataba más bien de una cortina de humo para el comportamiento no democrático de la ONU a nivel nacional. Los resultados de esta iniciativa fueron variados: aumentó el funcionamiento técnico de las autoridades locales, pero las prácticas democráticas locales se quedaron rezagadas. Las mayorías locales favorecieron abiertamente a su grupo étnico mediante las acciones de los gobiernos locales. Se podría decir que la razón principal de ello no se encuentra a nivel local, sino en la organización de la ONU. Como el futuro de Kosovo no estaba claro, y como los funcionarios internacionales seguían influyendo a los políticos locales, la ONU nunca dio a las autoridades locales una oportunidad real para tener éxito.<sup>76</sup>

68

Dado que la mayoría de las administraciones tradicionales nunca han intentado dar a los gobiernos locales una autonomía completa durante las primeras fases de democratización, la conclusión en este punto es que los gobiernos locales pueden, en teoría, ayudar a superar los defectos de la democratización, impuesta por las intervenciones internacionales, pero las prácticas en el futuro deberán probar si esta afirmación es correcta.

*Elecciones locales* Aunque son un ingrediente esencial de la democracia, las elecciones por sí solas no construyen una democracia. Además, las elecciones pueden provocar conflictos, especialmente cuando se organizan demasiado pronto después de la finalización de un conflicto. Esto plantea a los responsables de la consolidación del estado el dilema de cuándo y cómo organizar unas elecciones después de un conflicto violento.<sup>77</sup>

73 Hohe (2005), p. 59-60. Para consultar otras evaluaciones del proceso de democratización local diseñado e implementado por UNTAET en Timor Oriental, véase: Risley y Sisk (2005), p. 26-9, y Zaum (2007), p. 193-205.

74 Chopra, citado en Baskin (2004), p. 126.

75 Chopra y Hohe (2004), p. 292-298

76 Baskin (2006), p. 89-92, y Risley y Sisk (2005), p. 22. Holohan (2005) proporciona una perspectiva interesante. Explica la diferencia significativa en el progreso material e inmaterial de dos municipios comparables y vecinos de Kosovo a través de la diferencia de actitud de la comunidad internacional. En el municipio que progresó, los representantes de la comunidad internacional actuaron como una organización de redes de cooperación. En la otra, los actores internacionales fueron jerárquicos y tradicionales.

77 Paris (2004)



En su análisis de la consolidación del estado en Irak, Fukuyama y Diamond ofrecen una salida para este dilema, afirmando que las elecciones locales deben preceder a las nacionales. Las primeras elecciones nacionales en Irak, en enero de 2005, no obtuvieron la legitimidad que se había anticipado. Fukuyama y Diamond afirman que la Autoridad provisional de la Coalición debería haber permitido la celebración de elecciones locales mucho antes de enero de 2005, ya que ‘estas elecciones habrían creado espacios de legitimidad que habrían mejorado la autoridad de los funcionarios locales y habrían proporcionado unos bloques funcionales a partir de los cuales los partidos nacionales podrían haber organizado coaliciones.’<sup>78</sup>

Los estudios comparativos apoyan la opinión de que las elecciones locales deben organizarse antes que las nacionales.<sup>79</sup> Las elecciones locales conducen a la democracia local y, por ello, a contratos sociales más fuertes que, a su vez, fortalecen y apoyan el contrato social general.<sup>80</sup> Como se percibe que tienen un menor alcance, las elecciones locales permiten una introducción de la democracia más gradual y menos peligrosa, fomentando la creación de partidos políticos e inculcando la rutina de la política electoral a los votantes.<sup>81</sup> Además, las elecciones locales pueden ser uno de los medios para evitar una democracia mayoritaria.

Sin embargo, las elecciones locales sólo tendrán este efecto de consolidación del estado y de la paz si se cumplen tres condiciones. En primer lugar, debe haber algún nivel de aprobación popular de todo el estado nacional y de su sistema político. Si hay grupos o partes específicos del estado que consideran las elecciones locales como un medio para asegurar la secesión, entonces es muy poco probable que esas elecciones puedan consolidar la paz o un estado.<sup>82</sup> En segundo lugar, las elecciones locales no deben conducir a una tiranía mayoritaria. La democracia formal a nivel local no proporciona automáticamente la deliberación, la participación y el reparto de poderes del pueblo. El pequeño tamaño y la proximidad de los gobiernos locales pueden ayudar, pero no existe ninguna garantía de ello.<sup>83</sup> Esto significa que debe diseñarse un sistema de elecciones locales justo que fomente los contrapesos y equilibrios y minimice la probabilidad de que aparezca este defecto de la democracia.<sup>84</sup>

En tercer lugar, para evitar una democracia falsa, los ciudadanos tienen que tener muy claro desde el principio aquello por lo que están votando. Las competencias, tanto de los individuos elegidos como de la organización municipal en su conjunto, deben estar claramente definidas y explicadas antes de que las elecciones locales tengan lugar. Además, debe garantizarse la autonomía municipal. Si estas condiciones se cumplen, las elecciones y las autoridades locales aumentan la probabilidad de que las elecciones conduzcan a una democracia sostenible y disminuyan el potencial de que fomenten otro conflicto.

*La capa local de la democracia nacional* Aparte de su contribución a las fases iniciales del proceso de democratización, las autoridades locales también fortalecen los

78 Fukuyama (2006), p. 238

79 Reilly (2004), p. 118

80 Risley y Sisk (2005), p. 7 y p. 37

81 Reilly (2004), p. 118

82 Roeder y Rothchild (2005), p. 18-19

83 Blank (2006), p. 51

84 Roeder y Rothchild (2005), p. 18, apuestan por una división de poderes (‘contrapesos y equilibrios institucionales con distintas mayorías en varias instituciones que hagan de contrapeso sin recurrir a proporciones fijas’), no sólo a nivel nacional, sino también a nivel local.

procesos de consolidación del estado y de la paz a través de su progreso como capa local fiable y responsable de la democracia nacional. El desarrollo de un buen gobierno local es tan esencial para la reconstrucción de un estado democrático sostenible como para un buen gobierno nacional. Ambos son esenciales para lograr el objetivo de un estado pacífico sostenible.<sup>85</sup>

En ocasiones, la contribución del gobierno local es más que un complemento. El establecimiento de un gobierno local democrático puede preparar el camino para todo el sistema político democrático, ya que proporciona influencia a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones que regula gran parte de su vida diaria mientras que, al mismo tiempo, proporciona a los responsables de la consolidación del estado a nivel nacional tiempo suficiente para preparar el componente nacional del proceso de democratización. A diferencia de su equivalente nacional, la política local suele corresponder más a los asuntos diarios que a una confrontación entre ideologías fundamentalmente opuestas. Como tal, la consolidación de la democracia local puede resultar menos peligrosa (y puede percibirse también de este modo) que su equivalente nacional.

Hay otras razones para argumentar que hay que concentrarse en el nivel local durante las primeras fases del proceso de democratización. Algunas veces, el nivel nacional está lejos de estar preparado para iniciar la difícil y arriesgada transición a la democracia, como es claramente el caso de los estados fracasados o estados con muchas zonas fuera del control del gobierno central. Los gobiernos locales democratizados pueden actuar entonces como puntos de estabilización en una sociedad que está transformándose, poniendo los cimientos para que emerja un sistema más amplio, significativo y estable con el tiempo.<sup>86</sup>

Por último, el inicio de la democratización a nivel local tiene sentido en una sociedad en la que prevalecen las estructuras tradicionales. A partir de sus experiencias en Timor Oriental, Chopra y Hohe afirman que encontrar un punto medio entre la democracia y las convicciones tradicionales y las estructuras de poder aumenta la legitimidad del nuevo sistema político y mejora su sostenibilidad. Un compromiso de este tipo, siguen afirmando, se encuentra más fácilmente a nivel local:

*'Lo más viable es una transición a largo plazo en la que se deje espacio para que se expresen las voces locales y para que las comunidades participen directamente en la evolución de sus propios cimientos culturales o políticos como parte de una integración gradual en el aparato del estado nacional. Esto significa dar tiempo al paradigma nativo para que coexista con las instituciones modernas o se transforme gradualmente durante la creación de las mismas. Es esencial para el proceso el diseño de mecanismos para la participación popular genuina en los organismos administrativos a nivel local, que también puedan garantizar la representación ascendente durante la tarea de consolidación del gobierno desde el principio, asegurando así su viabilidad social.'*<sup>87</sup>

85 Brinkerhoff (2005)

86 Large y Sisk (2006)

87 Chopra y Hohe (2004), p. 289

## La consolidación de la paz mediante el fortalecimiento de los contratos sociales locales

Tras repasar la contribución directa de los gobiernos locales al contrato social nacional, ahora nos ocuparemos de su impacto mediante el fortalecimiento de contratos sociales locales. Hay tres tipos de iniciativas con un efecto especialmente grande en el fortalecimiento del contrato social local: la resolución pacífica de los conflictos locales, la consolidación de la comunidad y la reconciliación.

**Resolución de los conflictos locales** Durante los conflictos violentos intraestatales, el conflicto general suele mezclarse con numerosos conflictos locales violentos. En lugar de suceder lo contrario, el conflicto más grande tiende a reavivar, exacerbar o intensificar los conflictos locales. Como los acuerdos de paz que ponen fin a las guerras civiles suelen dejar de lado o ignorar los conflictos locales, los gobiernos y las comunidades locales se enfrentan a una herencia costosa y potencialmente destructiva cuando acaba la guerra. Durante la implementación local del acuerdo de paz general, y en un período en el que las tensiones sociales todavía son importantes, el gobierno y las comunidades locales también se enfrentan al reto de encontrar formas de poner fin a estos conflictos locales intensificados. Si no lo consiguen, la violencia a nivel local menoscaba los intentos más amplios para consolidar la paz.<sup>84</sup>

Si, por lo contrario, los gobiernos locales consiguen resolver los conflictos locales, también eliminarán algunos de los motivos para reavivar el conflicto general, y de este modo fortalecen tanto el contrato social local como el general y refuerzan el establecimiento de una paz positiva duradera. Aunque los gobiernos locales no siempre pueden transformar los conflictos locales, sí pueden disminuir su potencial de intensificación.<sup>89</sup>

Este proceso es el elemento central del argumento de Wanasinghe de que el fortalecimiento de los gobiernos locales en Sri Lanka puede ser la única estrategia para transformar estructuralmente el conflicto en la isla. Aunque ‘el efecto de acumulación de la serie de episodios de las discriminaciones experimentadas [han] entrado en la fase de violencia ideológica, sería lógico enfocar la tarea de control del conflicto desde el punto de partida de las micro dimensiones del conflicto.’<sup>90</sup> La siguiente observación sobre Mali apoya esta idea:

*‘(...) el establecimiento de la paz va más allá de lograr un acuerdo político entre las principales partes. Su experiencia enseñó [a los ciudadanos de Mali al final de la guerra civil] la importancia de establecer una ‘paz pragmática’ entre aquéllos que vivían lado a lado y no tenían otro lugar adónde ir. Al implicar a la gente a nivel local en el desarrollo de estrategias para afrontar temas que eran capaces de tratar, pudieron transformar muchos de los factores que estaban generando conflictos y pudieron asegurar un frente unido contra los que usaban la violencia para promover su causa o posición.’<sup>91</sup>*

88 Riskey y Sisk (2005), p. 10

89 Una buena ilustración de ello es el ejemplo de Erdut, comentado en el capítulo sobre Croacia.

90 Wanasinghe (2003), p. 86-87

91 Barnes (2002), p. 13

*Consolidación de la comunidad* Los gobiernos locales suelen adoptar una política integradora de consolidación de la comunidad para resolver o atenuar los conflictos violentos locales. La consolidación de la comunidad presupone que el aumento de vínculos sociales entre los individuos o subgrupos de la sociedad local conduce a una espiral mutuamente fortalecedora de intercambio de información, aumento de la confianza, participación y cooperación. En particular, se cree que las conexiones sociales entre individuos de subgrupos diferentes estimulan la cooperación y la cohesión social, y evitan los potenciales conflictos locales. Incluso después de un conflicto violento, la gente local está dispuesta a reconstruir una comunidad inclusiva. Como Kaldor observa:

*'En todas las nuevas guerras hay gente local y lugares que luchan contra la política exclusivista – los hutus y los tutsis que se consideraban a sí mismos hutus e intentaron defender sus localidades contra el genocidio; los no nacionalistas de las ciudades de Bosnia-Herzegovina, particularmente Tuzla y Sarajevo, que mantuvieron vivos sus valores cívicos multiculturales; los ancianos del noroeste de Somalia que negociaron la paz.'*<sup>92</sup>

Los gobiernos locales pueden instigar o reforzar estas iniciativas de consolidación de las comunidades de muchas formas, desde reuniones públicas y festivales culturales hasta la cooperación económica, y desde clubes de jóvenes y planificación urbana hasta proyectos participativos.<sup>93</sup> Sin embargo, independientemente de la forma que tome, la consolidación de las comunidades es una base importante a la hora de establecer (o restablecer) el contrato social local y, a través de ello, fortalecer una paz duradera.

Bohara et al. han investigado a fondo los efectos de los vínculos sociales locales de la guerra civil y han intentado averiguar por qué algunos municipios experimentaron grandes enfrentamientos durante las recientes insurrecciones en Nepal, y otros no. Averiguaron, tras estudiar las influencias geográficas, demográficas y económicas, que los municipios con fuertes vínculos sociales y un alto nivel de participación ciudadana vivieron una violencia política mucho menor que los municipios que no contaban con dichos factores.<sup>94</sup>

La consolidación de la comunidad no tiene por qué limitarse al territorio de un solo gobierno local. Se puede usar fácilmente para aumentar los vínculos sociales entre los individuos y los grupos de dos o más gobiernos locales vecinos. Un buen ejemplo son las prósperas iniciativas para resucitar el *pela*, el tradicional sistema de alianzas entre los pueblos de la región indonesia de las Malukus, como un medio para minimizar el potencial antagonismo entre musulmanes y cristianos.<sup>95</sup>

La consolidación de comunidades transfronterizas también ha tenido éxito. Poco después de la guerra, las ciudades de Novi Sad (Serbia), Tuzla (Bosnia-Herzegovina) y Osijek (Croacia) consiguieron fortalecer el sentimiento de comunidad multiétnica de los habitantes de sus ciudades mediante una cooperación a largo plazo en deporte, cultura, actividades para la juventud y el comercio.<sup>96</sup> De forma similar, los vínculos entre las poblaciones de varios municipios palestinos e israelíes aumentaron cuando los gobiernos locales decidieron cooperar para solucionar el problema de una cuenca compartida que estaba contaminada.<sup>97</sup>

92 Kaldor (1999), p. 8

93 Para consultar una buena visión general de las distintas formas de consolidación de la comunidad, incluyendo las situaciones posteriores a un conflicto, véase Pruitt (2007).

94 Bohara et al. (2006)

95 Rizal Panggabean (2004), p. 427-428

96 Véase [www.amcsee.org](http://www.amcsee.org)

97 Blank (2006) p. 27

**Reconciliación** En este capítulo hemos afirmado que la renovación de un contrato social local puede ayudar a las antiguas partes enfrentadas a regular su conflicto de forma pacífica. A veces, la capacidad de superar la resistencia a la cooperación se malinterpreta como una reconciliación completa. Sin embargo, un acuerdo pragmático para cooperar con los ‘antiguos’ enemigos no es lo mismo que superar las barreras psicológicas y reconciliarse con ellos. La reconciliación es un proceso delicado, difícil y largo que para un tercero resulta complicado promover. Sin embargo, hay muchos intentos de intervención exterior para ayudar en la reconciliación.

Aunque la reconciliación tiene lugar básicamente a nivel local, y generalmente también es más efectivo a nivel local,<sup>98</sup> las autoridades locales suelen ser reacias a dirigir las actividades de reconciliación. Sin embargo, algunas veces los gobiernos locales desempeñan un papel de facilitación y complementación. En el conflicto violento en las Malukus (Indonesia) de principios de siglo, los gobiernos locales intentaron mitigar la violencia a través del diálogo y la reconciliación. En varias ocasiones reunieron a los líderes de las comunidades de distintos orígenes y religiones. Además, crearon el Centro de Reconciliación Social como institución paralela a sus esfuerzos de consolidación de la paz.<sup>99</sup> Otro ejemplo es la comisión de verdad y reconciliación de Sudáfrica, que ‘ha dado a las personas de todos los niveles y de todos lados la oportunidad de declarar su participación en el conflicto, para arrojar luz sobre (...) las violaciones de derechos humanos y, lo que es más importante, para expresar remordimiento y buscar el perdón y la amnistía.’<sup>100</sup>

Sin embargo, a nivel general, la reconciliación local se lleva a cabo mejor mediante una agencia neutral y dedicada como una ONG doméstica.<sup>101</sup> No obstante, lo que los gobiernos locales pueden hacer es facilitar el proceso de reconciliación de forma indirecta, como hicieron en una ciudad croata, donde se ofreció una oficina a una ONG para que llevara a cabo allí sus proyectos para la reconciliación.<sup>102</sup>

Bien a través de la consolidación de la comunidad, bien a través de un suministro justo de servicios, mediante la resolución de los conflictos locales o mediante una representación, los gobiernos locales de una zona que haya pasado por un conflicto pueden contribuir al proceso de consolidación de la paz. No obstante, los gobiernos locales son sólo uno de los muchos participantes en el proceso de consolidación de la paz, y debido a los escasos recursos, a menudo necesitan apoyo del exterior para llevar a cabo sus actividades de consolidación de la paz. La sección siguiente analiza la forma en que los municipios exteriores pueden contribuir a la consolidación de la paz municipal.

## El papel de los gobiernos locales exteriores

Las actividades de consolidación de la paz de los municipios raramente son iniciativas aisladas. Mediante las intervenciones domésticas, se incorporan a las acciones de los ciudadanos, de las ONG locales y del gobierno nacional. Además, hay varios actores internacionales que acuden a la zona después del conflicto para fortalecer el proceso de consolidación de la paz, cada uno de ellos con su propia agenda y con su particular visión de la mejor forma de establecer la paz.

98 Cf. Menkahus (1996) indica que los únicos esfuerzos por la reconciliación que prosperaron en Somalia tenían raíces locales y se basaron en procedimientos tradicionales de reconciliación.

99 Rizal Panggabean (2004), p. 425

100 Harris (1998), p. 73 y Spies (2002)

101 Diamond y McDonald (1996), p. 37

102 Véase el capítulo sobre la zona oriental de Croacia

La ayuda internacional suele ser crucial para establecer una paz positiva. No obstante, si los actores exteriores apoyan directamente a los gobiernos locales en la consolidación de la paz, esto puede causar el efecto contrario. Como la consolidación de la paz a nivel municipal va tan unida a los procesos políticos y de democratización, todos ellos con sus dinámicas particulares, la ayuda externa técnica y económica sólo puede ofrecer su ayuda de forma limitada o, incluso, puede que ni siquiera sea adecuada para las condiciones locales.<sup>103</sup> Además, el mismo hecho de que el apoyo provenga del exterior afecta a la responsabilidad local del gobierno local y, por ello, debilita la legitimidad, la sostenibilidad y el impacto en la consolidación de la paz de la democracia local.<sup>104</sup>

Sin embargo, parece que si la ayuda externa procede de un gobierno local exterior, tiene más probabilidades de constituir un factor positivo. En primer lugar, los gobiernos locales exteriores no tienen intereses directos en el municipio local y, como resultado, la comunidad local y sus autoridades perciben la implicación de los municipios exteriores como algo que ejerce menos presión y resulta menos amenazador que si proviniera de un organismo nacional o internacional. Además, los municipios exteriores pueden entender mejor los dilemas de gestión de un gobierno local, del fortalecimiento de la democracia local y del fomento de una comunidad local, simplemente porque eso es lo que hacen cada día en su ciudad.

El papel de los gobiernos locales exteriores en la consolidación de la paz está aumentando debido a varias razones: la globalización,<sup>105</sup> un aumento de la calidad y la cantidad de ‘redes políticas públicas globales’ que propagan la democracia local,<sup>106</sup> la presión de sus ciudadanos<sup>107</sup> y el aumento de confianza y justificación de sus actividades debido al progreso y la aceptación de las cartas internacionales de autonomía y la doctrina de la ‘responsabilidad de proteger’.<sup>108</sup>

74

La contribución potencialmente única de los municipios exteriores no significa que sean inmunes a los obstáculos y las falacias con las que se pueden encontrar las intervenciones exteriores. Igual que otros, pueden caer en la trampa de ‘asumir que los actores externos cuentan con el poder y la autoridad moral para conseguir el cambio pacífico que las comunidades no han conseguido.’<sup>109</sup> No obstante, si los gobiernos locales exteriores consiguen trasladar sus propias experiencias a un contexto después de un conflicto en otro país – y para ello, a menudo, se necesita a una ONG especializada o una organización multilateral que les ayude<sup>110</sup> – pueden constituir una contrapartida valiosa para sus colegas municipales de la zona después de un conflicto.

El apoyo a las actividades municipales locales para la consolidación de la paz puede tomar muchas formas.<sup>111</sup> Los tres tipos más obvios de ayuda son la ayuda material, la asistencia

103 Burnell (2007)

104 Large y Sisk (2006), p. 196

105 Blank (2006), p. 45-47

106 Large y Sisk (2006), p. 205. Para consultar una visión general de estas redes, véase Sisk (sin fecha), p. 6; Alger (2007), p. 549 y [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org), [www.gnlg.org](http://www.gnlg.org), [www.coe.int/t/congress](http://www.coe.int/t/congress).

107 Woodward (2007), p.143

108 Véase el capítulo legal del profesor Papisca.

109 Pugh, citado en Large (2001), p. 2

110 Van den Berg (1998), p. 3

111 Las distintas formas de ayuda se desprenden de las propias experiencias de los autores, así como de Van den Berg (1998), CERFE (2005), Large (1997) y Jain (2005).



técnica y el apoyo económico. El valor del apoyo material y económico de los municipios exteriores – en su mayor parte, ayuda humanitaria o en la reconstrucción – suele ser pequeño y limitarse a la infraestructura municipal. Sin embargo, este tipo de apoyo puede servir de trampolín, una vez que se consiga la confianza suficiente para continuar la cooperación mediante otros tipos de ayuda.

El valor añadido de la cooperación municipal en la consolidación de la paz es mucho más aparente cuando se trata de la ayuda técnica. A partir de sus propias experiencias, los gobiernos locales exteriores pueden brindar su ayuda en áreas tan diversas como la participación ciudadana, la gestión de conflictos, la descentralización, el suministro de servicios y la democracia local. Aunque no vaya dirigida a la consolidación de la paz, la ayuda técnica suele contribuir al establecimiento de la paz positiva mediante el fortalecimiento de las funciones municipales. La ayuda técnica se considera especialmente útil en aquellos países que no tenían un gobierno local que funcionara bien antes de la guerra.

Hasta los municipios que ofrecen apoyo moral y presión, otras dos formas de ayuda, suelen subestimar su impacto. Las comunidades, las ciudades y los municipios en las áreas que han pasado por un conflicto suelen percibir la comunicación con el mundo exterior como algo vital que les impide vivir aislados. Durante el conflicto violento que siguió al referéndum de independencia en Timor, las ciudades australianas dijeron esto, literalmente, a sus municipios hermanados de Timor Oriental: ‘No estáis solos. Estamos con vosotros y caminamos junto a vosotros.’<sup>112</sup> La idea de que otros municipios no les han olvidado da fuerza a las personas de la organización municipal para seguir adelante en sus actividades de consolidación de la paz, especialmente cuando la solidaridad municipal viene acompañada del apoyo moral y físico de ciudadanos individuales. La presión para mejorar la situación de municipios en zonas que han pasado por un conflicto puede enviar una fuerte señal de solidaridad, incluso cuando los grupos de presión no consiguen sus objetivos.

El último tipo de ayuda que hemos mencionado es, tal vez, el más difícil y precario. Un municipio exterior puede actuar como intermediario entre dos grupos específicos de su municipio asociado. Aunque las actividades como la mediación y la reconciliación son demasiado ambiciosas para los gobiernos locales exteriores, en algunas ocasiones pueden servir de foro para el diálogo y la cooperación. Sin embargo, éste es un proceso largo que exigirá mucha persistencia y sensibilidad desde el municipio exterior. Además, exige contar con confianza, que se logrará durante la cooperación y, con frecuencia, con el apoyo de ONG especializadas.

Las buenas prácticas<sup>113</sup> demuestran que los gobiernos locales exteriores en especial pueden prosperar en esta tarea porque se implican, pero son neutrales, y porque normalmente establecen una relación a largo plazo con el municipio que ha vivido un conflicto. Otra ventaja de este tipo de ayuda es que este ‘foro para el diálogo y la cooperación’ entre los grupos de identidad puede presentarse como un evento colateral. Si, por ejemplo, los representantes de ambos grupos se unen a un viaje de estudios al municipio exterior, se acercarán más de lo que hubieran podido imaginar.

<sup>112</sup> Kehi (sin fecha), p. 4-5

<sup>113</sup> Véase la cooperación entre Wageningen, Ernestinovo y Sodobolci en el capítulo sobre Croacia, o las Agencias de Democracia Local del oeste de los Balcanes ([www.ald-europe.eu](http://www.ald-europe.eu)).



En todas las clases de contribución de los municipios exteriores, es importante que el punto central siga siendo el apoyo al municipio local en sus actividades de consolidación de la paz y en su fortalecimiento del contrato social local y general. En otras palabras, las iniciativas de consolidación de la paz del municipio local debe estar siempre en el punto de mira y las actividades exteriores para la consolidación de la paz deben servir siempre de apoyo.

## Conclusiones

Hace unos años, Karen Fogg, entonces Secretaria General del Instituto de Democracia y Asistencia Electoral, señaló que los gobiernos locales habían entrado en la memoria colectiva de los responsables de la consolidación de la paz como actores indispensables en el proceso de consolidación de la paz:

*'[Los responsables de la consolidación de la paz] pensaban que la acción a nivel local podía retrasarse durante años mientras las estructuras estatales nacionales se recreaban o reformaban. (...) Hoy, se considera generalmente que esta idea era, si no defectuosa, sí inadecuada. Ahora está claro que se necesita inmediatamente un gobierno legítimo local en las zonas que han vivido un conflicto, para proporcionar seguridad humana, posibilitar el suministro de los servicios esenciales, permitir que los ciudadanos tengan voz en el proceso político y fomentar la reconciliación entre los grupos sociales enfrentados.'*<sup>114</sup>

Tal vez hubiera parte de ilusión en esta idea, ya que Fogg parece haber sobrestimado la curva de aprendizaje de la comunidad internacional. El reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales está aumentando, pero todavía no se comparte de forma tan general como sugería Fogg. Además, la práctica nos ha enseñado que apreciar el papel de las autoridades locales en palabras es algo que está a años luz de fortalecer su papel en la realidad. Como Lister y Wilder afirman correctamente:

*'El consenso que se ha logrado ahora sobre la importancia de reformar la administración subnacional y la naturaleza política de la reforma necesaria ya se identificó hace años en Afganistán, y se había identificado antes en otros contextos posteriores a conflictos. (...) Sin embargo, lo que realmente hay que entender es por qué estas lecciones, identificadas una y otra vez en distintos contextos, no se han aprendido. (...) ¿Cuándo se reconocerá que, independientemente de lo desagradable o incómodo que pueda resultar para algunos, la consolidación del estado [también a nivel local] es una tarea esencial, y una tarea que no sólo es compleja y conlleva tiempo, sino que, básicamente, se trata de un esfuerzo político, y no tecnócrata?'*<sup>115</sup>

Este capítulo subraya la necesidad de fortalecer una buena gestión local como herramienta para la consolidación de la paz. Debido a sus características específicas, que les colocan entre los ciudadanos y las autoridades, así como entre el nivel local y el nacional, los gobiernos locales tienen el potencial de mejorar el efecto y la sostenibilidad de la consolidación del estado y de la consolidación de la paz, ya que ambas refuerzan los contratos sociales nacionales y locales.

<sup>114</sup> Karen Fogg, prólogo a Risley y Sisk (2005).

<sup>115</sup> Lister y Wilder (2007a), p. 255

Los gobiernos locales pueden aumentar la legitimidad de salida de los estados que han pasado por un conflicto y de las democracias de nuevo establecimiento mediante un suministro efectivo y eficiente de servicios públicos. Con sus características únicas, los gobiernos locales pueden añadir también una dimensión complementaria y, en ocasiones, esencial para la legitimidad de entrada de los estados y de sus mecanismos, de forma que puedan regular pacíficamente los intereses en conflicto. En muchos aspectos, las autoridades locales se encuentran en la mejor posición para representar a los ciudadanos y aumentar su implicación y participación en política. De este modo, pueden, metafóricamente, fortalecer el contrato social, ya que añaden el elemento esencial de legitimidad y responsabilidad que, con demasiada frecuencia, está ausente en la primera fase de democratización.

Además, los gobiernos locales tienen el potencial para contribuir a un fuerte contrato social local y, por lo tanto, a una sociedad pacífica sostenible. Mediante la resolución de conflictos locales, el fomento de la construcción de la comunidad y la facilitación de la reconciliación, no sólo hacen que se pueda vivir mejor en sus sociedades locales, sino que también contribuyen indirectamente al proceso de la consolidación de la paz en general.

Aunque las características específicas de los gobiernos locales les permiten contribuir a la paz local y nacional, no todos ellos aprovechan este potencial. A menudo, las autoridades locales no están dispuestas o no son capaces de utilizarlo. Si se trata de una falta de capacidad, entonces los gobiernos locales exteriores se encuentran a veces en una posición para ayudarles. A través del apoyo moral, técnico o económico, los municipios del extranjero pueden fortalecer y estimular a los municipios de áreas que hayan vivido un conflicto, en las que pueden poner en práctica sus ideas y políticas para la consolidación de la paz. En ciertas circunstancias, los gobiernos locales exteriores, a menudo ayudados por ONG u organizaciones internacionales, también pueden actuar como un intermediario imparcial o foro para el diálogo y la cooperación entre grupos determinados en la sociedad local.

En ocasiones, el papel de los gobiernos locales es esencial para que el proceso de consolidación de la paz tenga éxito. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, las contribuciones municipales a la consolidación de la paz sirven de complemento a las actividades de otros actores, aumentando su efecto o eficiencia. El hecho de que la contribución municipal sea esencial o únicamente complementaria no es tan importante como podría parecer. Como Diamond y McDonald subrayan:

*‘La paz no es un bien que pueda medirse. (...) Por consiguiente, es virtualmente imposible determinar la efectividad de una acción (...) para crear un mundo más pacífico. [Es más como] plantar semillas aquí y allá, regándolas de vez en cuando, nutriéndolas así o así, esperando que todos estos esfuerzos, con el tiempo, tengan efectos duraderos.’<sup>116</sup>*

116 Diamond y McDonald (1996), p. 13-14



# Campañas de diplomacia de las ciudades en los Países Bajos / lecciones recientes | *Dion van den Berg*

## Resumen

Dion van den Berg repasa cinco campañas holandesas que se citan como las iniciativas colectivas más llamativas en relación con la diplomacia de las ciudades: autoridades locales por el desarme nuclear; hermanamientos con Nicaragua; política anti-apartheid; hermanamiento municipal este-oeste; y solidaridad con la antigua Yugoslavia (en particular, con Bosnia-Herzegovina).

El análisis se centra, aunque no exclusivamente, en los objetivos de las campañas, la variedad de actividades, el inicio y el apoyo de una política municipal internacional, la relación con la política gubernamental nacional y los éxitos de las respectivas campañas de diplomacia de las ciudades que se presentan.

El autor concluye que estas campañas de diplomacia de las ciudades formaron parte de un proceso dominante de democratización de política exterior y de seguridad y que evolucionó de manera similar: desde las declaraciones políticas, a través de la solidaridad, hasta proyectos de desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil ya estaban ayudando en el desarrollo de campañas cuando la Asociación de Municipios Holandeses (VNG) todavía estaba considerando pasos activos en esta dirección. Sin embargo, desde principios de la década de 1990, VNG ha estado muy activa. El análisis demuestra que los grupos de presión han conducido a logros limitados a nivel nacional y en la política internacional, y que el mayor valor añadido de la diplomacia de las ciudades aparece en los procesos transitorios más prácticos (a menudo, en un contexto posterior a un conflicto).

79

El autor explica que muchas de las causas originales del conflicto todavía no se han solucionado y que la 'Tesis liberal de la paz', que dicta que la reforma política debe ir acompañada del desarrollo de una economía de libre mercado, está creando más problemas de lo que se esperaba.

Los gobiernos locales y sus asociaciones en todo el mundo deben enfrentarse a estos desafíos y desarrollar políticas municipales contra el terrorismo, participar en el diálogo entre el mundo musulmán y Occidente, asumir su parte ascendente en las estrategias de la responsabilidad de proteger, y ayudar a recrear y remodelar las estrategias de democratización en forma de enfoques más inclusivos y ajustados. Dejemos que lo hagan.

## Introducción

Algunos consideran que la diplomacia de las ciudades es algo nuevo. No lo es. Uno de los primeros ejemplos de lo que Ciudades y Gobiernos Locales Unidos denomina ahora diplomacia de las ciudades, es la gran cantidad de contactos de hermanamiento entre ciudades que tuvo lugar después de 1945, los llamados *jumelages*. El éxito de estos hermanamientos a la hora de unir gobiernos locales y ciudadanos de distintos países es algo impresionante. Otros ejemplos duraderos de la diplomacia de las ciudades incluyen casos de gobiernos locales que participan en campañas por la paz y programas que se ocupan de conflictos y de regiones conflictivas.<sup>1</sup> Según la definición utilizada en este documento, ambos conjuntos de actividades pueden considerarse diplomacia de las ciudades.<sup>2</sup>

Es imposible cubrir toda la historia de la diplomacia de las ciudades, así que este capítulo se centra en determinados casos de los Países Bajos.<sup>3</sup> Sin embargo, también se hacen referencias a casos similares en otros países occidentales. El estudio se limita a cinco campañas. En los Países Bajos, las campañas municipales son las iniciativas colectivas más llamativas en relación con la diplomacia de las ciudades. Se trata de autoridades locales por el desarme nuclear; hermanamientos con Nicaragua; política anti-apartheid; hermanamiento municipal este-oeste; y solidaridad con la antigua Yugoslavia (en particular, con Bosnia-Herzegovina).

Se analizan cinco aspectos de cada una de las primeras cuatro campañas: debates relevantes a nivel municipal; actividades de los municipios holandeses; la posición del gobierno central y de la VNG; actividades similares en otros países; y progresos relevantes después de la década de 1980. El análisis del único caso que apareció en la década de 1990, la campaña de solidaridad de municipios (holandeses) con la antigua Yugoslavia, presenta más subdivisiones.

80

El análisis se centra en los objetivos de las campañas, la variedad de las actividades, la iniciativa y el apoyo a la política municipal internacional, la relación con la política del gobierno nacional, la sostenibilidad de las campañas, casos similares en otros países occidentales y los éxitos conseguidos. Se hace también una comparación entre los casos de la década de 1980 y el caso de la década de 1990. Y se presentan las diferencias y similitudes encontradas entre las campañas respectivas de diplomacia de las ciudades.

## Autoridades locales por el desarme nuclear

*El contexto en los ochenta* El tema de las (nuevas) armas nucleares lleva muchos años ocupando un lugar importante en la agenda política holandesa y de la sociedad. El movimiento pacifista holandés ha ejercido mucha presión en contra de la opción nuclear y ha luchado contra el despliegue de este tipo de armas, como los misiles de crucero, en suelo holandés. Obligó al gobierno holandés a añadir una nota a pie de página a la decisión de

1 Para obtener más información sobre la forma en que la política municipal internacional se desarrolló en los Países Bajos, véase Brouwer (1990), Klein (1987), SGB0 (1991), Ter Veer (1996), Wielders (1995), Van den Berg y Van Tongeren (1989).

2 Véase el Capítulo 1 de este libro.

3 Para obtener una perspectiva más amplia, véase Zelinsky (1991), Schep et al. (1995), VNG International (1995) o UNDP (2000). Para consultar la política municipal exterior en EE UU, véase Schuman (1987); en Alemania, véase Stad Mainz (1989).

doble vía<sup>4</sup> de la OTAN de diciembre de 1979, que declaraba que los Países Bajos apoyaba la decisión como tal, pero que decidiría más adelante respecto al despliegue local de los misiles de crucero. A finales de 1985, el gobierno holandés se decidió a favor del despliegue de misiles de crucero en los Países Bajos. Pero gracias al Tratado INF (fuerzas nucleares de alcance intermedio) de 1987, los misiles de crucero no llegaron a desplegarse.<sup>5</sup>

**Debates a nivel municipal** El Consejo de Paz entre Iglesias (IKV)<sup>6</sup> y otras organizaciones pacifistas ejercieron presión para que los gobiernos locales apoyaran el movimiento pacifista. Más de 100 municipios holandeses se declararon desnuclearizados. El primero en hacerlo fue Hellevoetsluis, en octubre de 1981, tras la resolución de la Autoridad Local de Manchester como Zona Desnuclearizada (NFZLA, en sus siglas en inglés) de 1980. Un fuerte elemento de compromiso hizo que esta resolución fuera políticamente relevante, en especial la decisión de que los gobiernos locales iban a utilizar todos los medios posibles para evitar el despliegue de armas nucleares en su suelo y para resistirse al transporte de armas nucleares sobre su suelo.<sup>7</sup> En numerosas asambleas municipales, los miembros del consejo cristiano-demócrata decidieron no seguir la posición oficial de su partido (CDA) y apoyaron esta resolución.

**Actividades a nivel municipal** Los municipios holandeses llevaron a cabo muchas actividades: declaraciones políticas en contra de las armas nucleares, llamadas a la participación en manifestaciones pacifistas, programas y folletos educativos, apoyo económico a grupos pacifistas locales y promoción de la educación por la paz en las escuelas.<sup>8</sup> Algunos municipios llevaron a cabo acciones en contra de empresas implicadas (mediante boicots, desautorizados por las autoridades nacionales) y protestaron contra la política de defensa civil de la que se consideraba responsables a los municipios. Hasta algunos municipios que no habían adoptado una resolución NFZLA también iniciaron actividades.

IKV y sus ramas locales participaron activamente. Para IKV, el énfasis no tenía que ponerse solamente en la resolución de desnuclearización. Había que hacer una ‘política activa’ en lugar de una ‘política reactiva’. Los gobiernos locales podían ayudar a crear las condiciones para superar la dinámica de la Guerra Fría y la separación Este-Oeste mediante: política informativa, programas educativos, apoyo a grupos pacifistas locales y, sobre todo, contactos internacionales – dentro del marco de los contactos de hermanamiento ya existentes con municipios pertenecientes a países del Pacto de Varsovia. Atraídos por este enfoque, alrededor de la mitad de los municipios desnuclearizados implementaron una política pacifista municipal durante la década de los ochenta.

**La posición del gobierno central y VNG** El Ministerio del Interior holandés informó al Parlamento de que esta resolución podía ser adoptada por cualquier asamblea

4 Doble vía: prepararse para el despliegue de armamento y, al mismo tiempo, negociar con la Unión Soviética un acuerdo que haría que dicho despliegue fuera superfluo.

5 Van den Berg (2006), p. 14-25

6 A partir del 1 de enero de 2007, los dos movimientos pacifistas holandeses, Pax Christi e IKV, se fusionaron. El movimiento se conoce actualmente con el nombre de IKV Pax Christi.

7 Van den Berg y Benschop (1985), Van den Berg (1987)

8 De Haar (1989)

municipal,<sup>9</sup> pero que podía ser desautorizada por la legislación nacional y, en caso necesario, así sería. Es interesante que, en el mismo período, la VNG aconsejó a los municipios que no adoptaran dicha resolución ('el parlamento debe decidir, no los gobiernos locales'), adoptando así una posición legal bastante limitada e ignorando la dimensión política de la resolución.<sup>10</sup>

En junio de 1983, el gobierno decidió preparar el despliegue de misiles de crucero en la base aérea de Woensdrecht. La asamblea municipal adoptó rápidamente una resolución contra el despliegue (con el apoyo de algunos miembros del consejo del CDA). Esta decisión municipal, de hecho, fue anulada por las autoridades estatales y se iniciaron actividades de construcción para preparar la base para los misiles de crucero.

*Progreso desde los años noventa* Ya a mitad de los años ochenta, sólo quedaban unos cuantos municipios que siguieran implicados (todavía) en las actividades antinucleares. Su atención se había trasladado a otros temas y campañas. Sin embargo, durante los últimos años, el apoyo a la red internacional de Alcaldes por la Paz (ApP) ha ido creciendo. A nivel internacional, esta red, liderada por el alcalde de Hiroshima, ha crecido, y los alcaldes holandeses se han ido uniendo a ella. En la actualidad hay 40 alcaldes holandeses que son miembros de pleno derecho de ApP. Otros 58 alcaldes han firmado una carta de apoyo para la Campaña de Visión 2020 (que pide un mundo libre de armas nucleares para el año 2020).<sup>11</sup>

*Campañas NFZLA en otros países* El movimiento de Zonas Desnuclearizadas de los años 80 cubrió casi todos los continentes. En países como Gran Bretaña e Italia, las campañas NFZLA empezaron antes que en los Países Bajos y siguieron desempeñando un papel central durante muchos años después. En Gran Bretaña, el debate entre la defensa civil y las responsabilidades de los gobiernos locales en ese campo se alargó durante muchos años y dominó parte del debate sobre política nuclear en el parlamento nacional.<sup>12</sup> Lógicamente, Hiroshima y Nagasaki, así como otras ciudades japonesas, eran muy activas (Kobe se declaró ciudad puerto desnuclearizada) y algunos gobiernos locales de Australia, Nueva Zelanda, EE UU y Canadá también establecieron programas elaborados.

En este período hubo varias redes pacifistas internacionales de municipios que estaban activas, entre ellas Ciudades Mensajeras de la Paz y la 'Unión de ciudades mártires, ciudades de paz', pero la única organización municipal pacifista a nivel internacional cuyas raíces provienen de ese período y sigue creciendo es Alcaldes por la Paz. A partir de marzo de 2008, el número de miembros de Alcaldes por la Paz era de 2.170 ciudades en 127 países, y nuevos miembros se unen a ella cada semana.

## **Hermanamiento municipal con Nicaragua<sup>13</sup>**

*El contexto en los ochenta* Durante los años setenta, el país centroamericano de Nicaragua estaba gobernado por la familia Somoza, cleptocrática y dictatorial, aliados de la

9 Esta posición fue adoptada por el ministro Van Thijn (PvdA, socialdemócrata) en 1982, así como por su sucesor Rietkerk (VVD, conservador liberal) en 1983.

10 Van den Berg y Benschop (1985)

11 [www.mayorsforpeace.org](http://www.mayorsforpeace.org)

12 Arnold (2008)

13 Para esta sección, el caso de estudio investigado por Pascale Schuit (Schuit, 2008) resultó muy valioso.



administración norteamericana. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) constituía la resistencia popular organizada contra el gobierno. Tras una guerra civil, los sandinistas – seguidores de la ideología marxista – llegaron al poder en Nicaragua en 1979. Mediante una campaña de alfabetización y otros programas sociales, el gobierno del FSLN intentó mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.<sup>14</sup>

El presidente norteamericano Jimmy Carter optó por una actitud bastante neutral respecto a Nicaragua, pero su sucesor, el presidente Reagan, percibía a Nicaragua como una amenaza comunista, por lo que legitimó el apoyo a los contras, un grupo que intentó derrocar al gobierno sandinista con medios militares. EE UU suministró un gran apoyo económico y político a los contras hasta 1990. En 1989, el gobierno nicaragüense y los contras llegaron a un acuerdo de paz que incluía la desmilitarización de los contras y unas elecciones democráticas libres y justas. Tras la derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990, el nuevo gobierno fortaleció la economía y las instituciones democráticas.<sup>15</sup>

*Debates a nivel municipal* En muchos países apareció un movimiento pro sandinista durante la primera mitad de la década de 1980. En los Países Bajos ya se había establecido un comité nacional de Nicaragua en 1978. A principios de los años ochenta, especialmente en las grandes ciudades, aumentaron los comités locales de Nicaragua. Periódicamente se dirigían al parlamento y al gobierno holandés con demandas políticas. Muchos de estos comités tenían el apoyo de los partidos de izquierda, pero también del partido cristianodemócrata, más pro atlántico (CDA).

Los comités de Nicaragua empezaron a ejercer presión en relación con contactos de hermanamiento municipal con Nicaragua. La campaña tuvo bastante éxito y, en sólo unos años, se establecieron más de 15 de estas relaciones de amistad con Nicaragua.

Los debates sobre Nicaragua en las alcaldías holandesas presentaban un perfil político. Pro ejemplo, empezar un contacto de hermanamiento significaba rechazar la política de EE UU. En muchos consejos municipales, la posición de los cristianodemócratas fue crucial. Sin su apoyo no habría mayoría. En las grandes ciudades, como La Haya, Leiden, Groningen, Tilburg y Nijmegen, se lograron mayorías.

*Actividades en los contactos de hermanamiento municipal entre los Países Bajos y Nicaragua* Durante los primeros años de los contactos de hermanamiento, la cooperación en los Países Bajos entre los gobiernos locales y el comité local de Nicaragua o la fundación de hermanamiento holandesa-nicaragüense era muy fuerte. Las estructuras oficiales de hermanamiento facilitaron el trabajo en una serie de asuntos y temas.<sup>16</sup> Con el tiempo se desarrolló una determinada división (lógica) del trabajo desarrollado, en la que el municipio se ocupaba de los asuntos de la democracia local y la política municipal, y el comité o fundación se concentraba en los proyectos concretos relativos a la vivienda, la educación, el deporte, la atención sanitaria, etc.

Se hicieron muchos viajes, la mayor parte de ellos en delegaciones mixtas (sobre todo, funcionarios del gobierno y activistas cívicos). Hubo muchos voluntarios implicados, activos tanto en la ciudad asociada como en las actividades de concienciación realizadas en

14 Walker (1982)

15 Walker (1982), Lemahieu (2005)

16 VNG/NCO (1990)

los Países Bajos. Los contactos de hermanamiento entre los Países Bajos y Nicaragua hicieron un buen uso de la cooperación a largo plazo: conocimiento del contexto local, proyectos hechos a medida y una infraestructura de gestión (holandeses trabajando en la ciudad asociada) para ayudar a diseñar e implementar las actividades.<sup>17</sup>

*La red nacional de hermanamiento entre los Países Bajos y Nicaragua (LBSNN)* El ‘Consejo Nacional para el hermanamiento de ciudades entre los Países Bajos y Nicaragua’ (LBSNN) fue establecido por el Comité de Nicaragua, los gobiernos locales holandeses y las fundaciones locales de hermanamiento en 1986. Su objetivo principal era organizar el intercambio de ideas e información, así como facilitar la cooperación. El SBSNN consiguió ayudar a sus socios locales, tanto en los Países Bajos como en Nicaragua. También desempeñó un papel importante en las situaciones de cambio (elecciones) o urgencia (huracán Mitch) en Nicaragua. Coordinó numerosas delegaciones, como la delegación con el ministro-diputado nicaragüense de Educación y los representantes de instituciones educativas, que visitaron los Países Bajos en 2007. A lo largo de los años, el SBSNN cooperó con varios proyectos con la VNG y el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (MAE). Desde 1994, el SBSNN ha gestionado las solicitudes de proyectos relativos a Nicaragua presentados al programa de subsidios gubernamentales KPA (Actividades Locales Pequeñas).<sup>19</sup>

*La posición del gobierno central y la VNG* La primera participación de la VNG llegó en 1980, con el programa NEWS (Norte Este Oeste Sur, en sus siglas en inglés): vinculación de ciudades de Nicaragua, los Países Bajos y la entonces llamada Checoslovaquia, en una relación de trabajo triangular, centrándose principalmente en el intercambio de experiencia en la buena gestión democrática. Este programa se encontró con muchas dificultades (mala comunicación y malentendidos causados por la historia y la dinámica de transición en Nicaragua y Checoslovaquia<sup>20</sup>), pero también proporcionó numerosos momentos de aprendizaje, tanto esperados como inesperados.<sup>21</sup>

Durante los años ochenta, el gobierno holandés otorgó ayudas para la reconstrucción a Nicaragua (22 millones de euros anuales), pero, al mismo tiempo, guardó silencio sobre la interferencia política de EE UU y su ayuda a los contras. Durante los años noventa, varios fondos gubernamentales fueron a parar a los programas de hermanamiento entre los Países Bajos y Nicaragua y, con ocasión del 20º aniversario del SBSNN, la Ministra de Cooperación al Desarrollo, Agnes van Ardenne, reconoció la relevancia de los contactos de hermanamiento entre los Países Bajos y Nicaragua: ‘Durante la última década, los vínculos entre ciudades han realizado una contribución importante a la democratización en Nicaragua, con ideas a menudo contrapuestas.’<sup>22</sup>

17 VNG/NCO (1990)

18 Van der Hijden (1996)

19 La consecuencia de la financiación de los programas fue que las ciudades hermanadas concentraron la mayor parte de su energía y sus recursos en un número limitado de asuntos. La flexibilidad disminuyó, pero de este modo los municipios tenían mucho que ganar de la participación activa en la red del SBSNN.

20 Muchos socios de Checoslovaquia, que acababan de liberarse del comunismo, tuvieron dificultades para entender que las ciudades holandesas estaban apoyando a los sandinistas (de orientación marxista). ‘Nos vimos obligados a trabajar durante nuestros fines de semana libres para los camaradas comunistas en lugares como Nicaragua. Y vosotros, los holandeses, apoyasteis al gobierno del FSLN y, al mismo tiempo, trabajabais en una distensión en Europa, buscando alternativas al comunismo...?’

21 El proyecto NEWS condujo a cinco nuevos contactos de hermanamiento entre los Países Bajos y Nicaragua.

*Progreso durante los años noventa y en el nuevo milenio* La implicación de los ciudadanos holandeses con Nicaragua se desarrolló a partir de la indignación provocada por la guerra civil. Los contactos de hermanamiento sirvieron para expresarlo. A lo largo de los años, el enfoque ha cambiado. La solidaridad siguió presente, pero los proyectos de desarrollo atraieron a nuevos grupos en las comunidades locales holandesas (en ocasiones menos motivadas por la indignación política que por las consideraciones humanitarias). Este proceso coincidió con los cambios políticos en Nicaragua.

De forma bastante inesperada, los sandinistas perdieron las elecciones municipales en 1990. Se nombraron nuevos alcaldes entre las filas de la coalición anti-sandinista UNO, la Unión Nacional Opositora. En las ciudades holandesas se iniciaron debates, y casi todas ellas decidieron no romper sus vínculos con los municipios asociados. El componente de desarrollo de los esfuerzos de hermanamiento empezó a dominar. Después de las elecciones de 1990, desaparecieron muchos comités locales de Nicaragua.<sup>23</sup>

En ocasiones aparecieron debates inesperados. El gobierno de la UNO estaba a favor de una legislación más conservadora respecto a la homosexualidad, por ejemplo, y muchas ciudades holandesas asociadas usaron esta oportunidad para explicar los derechos de los homosexuales en los Países Bajos (en el gran grupo de trabajadores solidarios holandeses había muchos homosexuales).<sup>24</sup>

En 1998, Nicaragua fue devastada por el huracán Mitch. En una acción humanitaria a escala nacional, las ciudades holandesas hermanadas con Nicaragua y el LBSNN consiguieron recaudar 7 millones de euros. Decidieron, en cooperación con el gobierno nicaragüense, que debía implementarse un programa especial de fomento de las capacidades locales para impulsar la reforma administrativa municipal. En los años noventa, los municipios holandeses descubrieron un papel especial en el apoyo a los procesos de descentralización mediante los intercambios de personal municipal y las visitas de expertos. Tanto el LBSNN como la VNG proporcionaron ayuda y asesoramiento.<sup>25</sup>

Cuando las Naciones Unidas lanzaron el programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, el LBSNN y las ciudades hermanadas decidieron usar los ODM como marco para el futuro progreso de sus relaciones. Se enumeraron cuatro prioridades para llevar a cabo el trabajo: sistemas fiscales, planificación estratégica, vivienda y educación. El gobierno nicaragüense estaba llevando a cabo un serio esfuerzo de descentralización, aunque los recursos económicos no siguieron la transferencia de mandatos hasta el nivel local. El marco de los ODM mejoró la división de trabajo ya desarrollada. Los gobiernos locales se encargaban de la transferencia de conocimientos y las organizaciones de la sociedad civil se ocupaban de proyectos concretos. Como consecuencia, gran parte del trabajo municipal tenía un carácter bastante técnico.

*Hermandamiento con Nicaragua en otros países* La región centroamericana estuvo en primera página en todo el mundo durante los años setenta y ochenta: gente luchando en contra de dictadores, ‘guerras sucias’ y apoyo norteamericano a los regímenes opresivos (pero anticomunistas y, por lo tanto, aliados legítimos). En muchos países, la gente simpatizó

22 Van Ardenne (2006)

23 Vrieze (2007)

24 Berge (2007)

25 VNG (2005), IOB (2004)

con los sandinistas y los contactos municipales de hermanamiento fueron, además de 'brigadas de construcción', instrumentos comunes de trabajo en la agenda política y de expresión de solidaridad con el pueblo nicaragüense.<sup>26</sup>

En mayo de 1988 tuvo lugar la 'I Conferencia Europea sobre Hermanamiento de Ciudades con Nicaragua', en Ámsterdam<sup>27</sup>, con unos 350 asistentes de más de 15 países. La conferencia, orientada hacia la acción, condujo a la redacción de la 'Apelación de Ámsterdam' y el establecimiento de pequeñas redes de ciudades, todas ellas trabajando con la misma ciudad de Nicaragua. Algunas de esas pequeñas redes todavía existen en la actualidad.<sup>28</sup>

Durante los años ochenta, los gobiernos locales de muchos países tenían contactos de hermanamiento con Nicaragua. Hacia 1988, había un total de 323 contactos de hermanamiento, principalmente en EE UU (91)<sup>29</sup> y varios países europeos (49 en Alemania, 43 en España, 20 en Gran Bretaña, 16 en Italia, 16 en los Países Bajos, 16 en Suecia y 15 en Francia).<sup>30</sup> A lo largo de la década de los noventa, con la disminución del riesgo de una intervención militar de EE UU en Nicaragua, el número de contactos empezó a disminuir en casi todos los países.<sup>31</sup>

### Política municipal anti-apartheid<sup>32</sup>

*El contexto en los ochenta* Durante muchas décadas, Sudáfrica fue el escenario de la ideología capitalista, de la supremacía blanca que se enfrentaba a los no blancos. Descolonización, pobreza, racismo, violación de los derechos humanos, etc. Todo ello formaba parte del problema. El Congreso Nacional Africano había sido prohibido en 1960 y sus líderes, entre los que se encontraba Nelson Mandela, habían sido enviados a la prisión de Robben Island. El Congreso Nacional Africano se exilió y comenzó el enfrentamiento armado. Dentro de Sudáfrica empezó a crecer el movimiento negro de concienciación.<sup>33</sup>

Durante mucho tiempo, el mundo occidental apoyó el régimen del apartheid, pero esto cambió después de la masacre de Sharpeville (1961) y la dura represión de los años setenta y ochenta. La resistencia sudafricana contra el apartheid aumentó y se unificó en el Frente Democrático Unido (UDF, en sus siglas en inglés) en 1983.<sup>34</sup> Los Países Bajos y Sudáfrica

26 Véase Peace (2008) para consultar un interesante análisis de la coalición de movimientos pro-sandinistas en EE UU.

27 Para ilustrar el amplio apoyo al hermanamiento de ciudades: la conferencia fue organizada por el LSBNN, la ciudad de Ámsterdam, Novib, Pax Christi y el Comité Nacional de Nicaragua, y fue financiada por la UE, el MAE holandés y Terre des Hommes.

28 Posthumus (1998)

29 Para obtener información interesante sobre las actividades de los gobiernos locales de EE UU, véase el Bulletin for Municipal Foreign Policy (Boletín de Política Municipal Exterior), publicado por el CID (Centro de Diplomacia Innovadora), del período 1984-1992.

30 Zelinsky (1991)

31 En la actualidad hay menos de 20 contactos de hermanamiento entre EE UU y Nicaragua, y menos de 30 en Alemania.

32 En esta sección, el caso de estudio investigado por Esther Boere (Boere, 2008) resultó muy valioso.

33 Posthumus (1998)

34 Posthumus (1998)

siempre han tenido una relación especial debido a la primera colonización y a la familiaridad del idioma (el afrikáans, aunque con una sintaxis y una morfología muy influidas por el inglés, se desarrolló a partir del holandés del siglo XVII) y muchas familias holandesas habían emigrado a Sudáfrica. El gobierno holandés empezó a criticar con reticencias al gobierno sudafricano.

**Debates a nivel municipal** En los Países Bajos hubo varias organizaciones activas contra el apartheid a partir de los años sesenta. *El Komitee Zuidelijk Afrika* (KZA, Comité de Sudáfrica) era la más active e importante.<sup>35</sup> Además, en muchos pueblos y ciudades había grupos locales que ejercían una presión activa contra el sistema del apartheid.

A mediados de los ochenta, KZA pidió a los gobiernos locales holandeses que apoyaran las campañas anti-apartheid mediante boicots culturales, económicos y deportivos, actividades de concienciación y apoyo a los movimientos de resistencia en Sudáfrica y Namibia. KZA sugirió a los gobiernos locales holandeses que exploraran los límites legales.<sup>36</sup>

**Actividades de los municipios holandeses** Muchos gobiernos locales aportaron dicho apoyo y adoptaron posiciones políticas. Más de diez municipios pidieron a empresas locales que dejaran de hacer negocios con Sudáfrica. Los gobiernos locales ayudaron en la implementación del boicot deportivo y cultural y pidió al gobierno nacional que aplicara un boicot económico total. La ciudad de Ámsterdam se declaró oficialmente en contra del apartheid en 1986. Otros municipios siguieron su ejemplo. Los gobiernos locales desarrollaron campañas de concienciación, junto con grupos locales anti-apartheid, y hubo un gran debate sobre el cambio de los nombres de las calles. En muchos casos, esta política recibió el apoyo de los miembros de los consejos municipales de los partidos políticos conservadores.<sup>37</sup>

**La red LOTA: Autoridades Locales contra el Apartheid** En 1987, KZA y un grupo de municipios activos establecieron una organización especial: la coalición nacional LOTA (*Lokale Overheden tegen Apartheid*, Autoridades Locales contra el Apartheid). Se unieron a ella 66 municipios y 3 provincias. LOTA emitió declaraciones políticas, apoyó campañas de desinversión y desarrolló la llamada 'política de preferencia', comprando y haciendo promoción de productos de estados fronterizos, los vecinos de Sudáfrica. LOTA organizó visitas de trabajo para grupos pequeños de representantes de gobiernos locales a Sudáfrica, a partir de las cuales se desarrollaron proyectos municipales.<sup>38</sup>

Durante la segunda mitad de los años ochenta, LOTA y los municipios empezaron a proporcionar un apoyo concreto para las organizaciones de habitantes, denominadas cívicas, de las poblaciones, establecidas por la población negra.<sup>39</sup> En las elecciones

35 Otras, como el Comité de Trabajo Cairos, el AABN (Movimiento Holandés Anti-Apartheid) y Boycott Outspan Action (BOA) se unieron a las primeras con el tiempo.

36 Komitee Zuidelijk Afrika (1986)

37 Posthumus (1998)

38 Posthumus (1998)

39 El gobierno concedió determinados poderes a los municipios pero, debido a la falta de fondos, los municipios no pudieron suministrar los servicios a los ciudadanos. Los municipios empezaron a boicotear a los gobiernos nacionales y los ciudadanos se organizaron en las denominadas asociaciones cívicas.

municipales celebradas en 1988, muchas organizaciones cívicas obtuvieron la mayoría de los votos en los municipios. Empezaron a desempeñar un papel crucial en las estructuras de gobiernos locales. Siguió aumentando la presión ascendente sobre el gobierno nacional para abandonar el sistema del apartheid.

*La posición del gobierno central y la VNG* Durante los años ochenta la VNG todavía no estaba activa. La VNG pensaba que el apoyo a las actividades municipales anti-apartheid no sería aprobado por la mayoría de sus miembros (todos ellos, municipios holandeses).

Fue después de Sharpeville cuando el gobierno holandés empezó a cambiar lentamente su política. Comenzó una ‘política de diálogo abierto’ con Sudáfrica. Aumentó el apoyo a los movimientos de liberación y se apoyaron más proyectos de desarrollo dentro del país, pero el gobierno seguía sin apoyar un boicot económico completo.<sup>40</sup>

En el parlamento holandés se hacían preguntas sobre las actividades del boicot municipal. Róterdam declaró que deseaba poner fin al tránsito de petróleo sudafricano a través de Róterdam. El gobierno declare que la política municipal anti-apartheid no debía entrar en conflicto con la política del gobierno nacional.<sup>41</sup> Esto quería decir que las acciones en contra de las empresas o las referencias anti-apartheid en procesos de concursos públicos eran inaceptables e ilegales. Insatisfechas y frustradas, las ciudades decidieron unir sus fuerzas y crear LOTA.

Al mismo tiempo, el ministerio facilitó las actividades de concienciación locales mediante subvenciones, igualando las cantidades de dinero recaudadas en la comunidad local. También financió a LOTA con una subvención de los costes laborales.

88

*Progreso durante los años noventa y en el nuevo milenio* A finales de los ochenta quedó muy claro que el sistema del apartheid estaba perdiendo fuerza. El gobierno sudafricano no vio otra alternativa que eliminar la prohibición del ANC y se embarcó en un proceso de negociación llamado CODESA (Convenio para una Sudáfrica Democrática).<sup>42</sup> Las asociaciones cívicas, como organizaciones de ciudadanos legitimadas por el pueblo, desempeñaron un papel importante en el proceso de transición del que formaban parte los procesos de descentralización.<sup>43</sup> Tras la liberación de Nelson Mandela, un símbolo de la efectividad de la lucha anti-apartheid (en 1990) y las elecciones de 1994, se crearon más acuerdos de hermanamiento regulares entre los Países Bajos y Sudáfrica.

La transición condujo a un cambio para LOTA y sus miembros. Algunas personas todavía no quisieron abandonar la política de preferencia, pero la mayoría de los miembros de LOTA sintieron el impulso de redefinir su programa de acciones y buscaron la acción positiva. En enero de 1992, LOTA organizó una conferencia sobre cómo apoyar a las organizaciones cívicas. Desde la perspectiva sudafricana existía una gran necesidad de crear relaciones a partir de la igualdad y la reciprocidad (claramente, tras el régimen del apartheid, los nuevos actores de la escena política no querían que otros blancos les dijeran lo que tenían que hacer). En sólo unos meses se establecieron más de 15 contactos con organizaciones cívicas.<sup>44</sup>

40 Klein (1987)

41 Klein (1987)

42 Posthumus (1998)

43 VNG (1999), la historia de Shoots Naidoo, p. 42-49



LOTA y los municipios holandeses decidieron concentrarse en el tema prioritario de la vivienda. Bajo el régimen del apartheid, la política de vivienda (con pueblos y vecindarios monocolors, cerca de instalaciones industriales) era un tema muy político. La eliminación de las estructuras del apartheid también significaba el desarrollo de una política de vivienda básicamente nueva.

En 1991, la VNG participó en un programa de formación para representantes de los gobiernos locales de Sudáfrica. LOTA trasladó sus oficinas a las instalaciones de la VNG (enero de 1993) y cambió su nombre a Plataforma Municipal para Sudáfrica (GPZA, Gemeentelijk Platform Zuidelijk Afrika). Conservó la estructura de afiliación de LOTA y, por lo tanto, su independencia, aunque su personal estaba en la nómina de la VNG.<sup>45</sup> El homólogo de la VNG, a partir de 1996, es SALGA, la Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales.<sup>46</sup>

Varios municipios holandeses se unieron a LOTA y, más tarde, a GPZA, ansiosos por trabajar de forma concreta para apoyar la transición de Sudáfrica. Las prioridades se definieron durante el primer congreso de GPZA: dar apoyo a las asociaciones cívicas, organizar programas de formación para los representantes de los gobiernos locales sudafricanos y enviar observadores a las elecciones (1994).<sup>47</sup>

Por último, estas primeras elecciones nacionales democráticas, celebradas en abril de 1994, condujeron al cambio en el parlamento, esperado durante mucho tiempo. El ANC obtuvo la mayoría absoluta y puso en marcha el Plan de Desarrollo para la Reconstrucción (RDP), inaugurado en 1996. En este plan, la mejora de las condiciones de vida directas de los ciudadanos era la prioridad más urgente, con la vivienda como la prioridad principal. Los gobiernos locales holandeses y las corporaciones de viviendas pudieron realizar una contribución activa. El gobierno sudafricano ordenó a todos los municipios que elaboraran el denominado 'Plan de Desarrollo Integrado' (IDP). Debía seguir una estrategia de construcción de más casas y de trabajo en el suministro de agua y el saneamiento, pero también debía vitalizar los vecindarios para que todos los grupos étnicos pudieran trabajar y vivir juntos. Desafortunadamente, a muchos gobiernos locales les faltaba la capacidad para diseñar un plan de este tipo.<sup>48</sup> Había una falta de visión, de capacidad de implementación y de recursos económicos. La cooperación entre los Países Bajos y Sudáfrica también experimentó problemas. Por el lado holandés, había una falta de entendimiento de los complejos procesos de transición local, flexibilidad de planificación e implementación y modelos de desarrollo de proyectos participativos.<sup>49</sup>

En 1999, el trabajo de la Plataforma Municipal de Sudáfrica fue absorbido por la Plataforma Hábitat de Sudáfrica. La Plataforma Hábitat de Sudáfrica tenía el objetivo de proporcionar una mejor coordinación entre las organizaciones activas en vivienda y planificación urbana en Sudáfrica.<sup>50</sup>

44 Posthumus (1998)

45 Estructura similar a la de la Red para la Política Municipal de Paz (PGV, Platform Gemeentelijk Vredesbeleid), establecida en 1989.

46 VNG (1999)

47 Heeren (ed.) (1998), Buis (2000)

48 Posthumus (1998)

49 Dordregter (2002), Buis (2000)

50 Buis (2000), Posthumus (1998)



*Política municipal anti-apartheid en otros países* El movimiento anti-apartheid era un movimiento internacional y, lógicamente, los gobiernos locales de muchos países participaron en él. Como reacción a la masacre de Sharpeville, muchos gobiernos locales británicos dejaron de comprar productos sudafricanos. Después siguieron los boicots económicos y las campañas de concienciación. El Greater London Council organizó una gran campaña de desinversión. 120 gobiernos locales participaron en las ‘Semanas de acciones contra el apartheid’, a nivel nacional, en 1985. En Noruega, las dos ciudades más grandes, Oslo y Bergen, se declararon ciudades anti-apartheid, y algunas ciudades italianas establecieron (en ocasiones, de forma oficial) vínculos con el ANC y SWAPO, el movimiento de liberación de Namibia. En EE UU también estaba activo el movimiento anti-apartheid.<sup>51</sup> Desde principios de los años setenta, las ciudades empezaron a cuestionar y criticar a las empresas que trabajaban en Sudáfrica. Se lanzó una gran campaña de desinversión. Grandes ciudades, entre ellas Washington DC y Nueva York, desarrollaron políticas anti-apartheid, al igual que varios estados norteamericanos.<sup>52</sup>

### Contactos de hermanamiento municipal Este-Oeste <sup>53</sup>

*El contexto en los ochenta* La firma de los Acuerdos de Helsinki en 1977 fue el resultado de un período de distensión interestatal, dirigido por los dos bloques militares, la OTAN y el Pacto de Varsovia. Con una nueva ronda en la carrera de las armas nucleares, empezó un nuevo período de estancamiento.<sup>54</sup> La Guerra Fría estaba más fría que nunca. Muchos llegaron a entender que los denominados procesos de distensión, guiados por los bloques militares y políticos, no darían lugar fácilmente a los grandes avances que todo el mundo esperaba.<sup>55</sup>

90

Dentro del movimiento pacifista internacional y en algunos partidos políticos, se debatieron las alternativas a la ‘distensión desde arriba’. En los Países Bajos, las organizaciones pacifistas como IKV (Consejo de Paz entre Iglesias) y Pax Christi desarrollaron contactos y cooperación con disidentes y grupos independientes de países del Pacto de Varsovia.<sup>56</sup> Esto fue iniciado por personas relacionadas con la iglesia y pequeños grupos de la RDA, durante la segunda mitad de los años setenta,<sup>57</sup> pero el punto de inflexión crucial fue la declaración de la ley marcial en Polonia por el presidente Jaruzelski (el 13 de diciembre de 1981), cuya intención era salvar el comunismo e ilegalizar el sindicato comercial independiente Solidarnosc.<sup>58</sup> Varias organizaciones pacifistas e independientes de Europa occidental desarrollaron el concepto ‘distensión desde arriba’, combinando la lucha por el desarme (su grupo de presión en Europa occidental) con la lucha por la democracia y los derechos humanos (el difícil trabajo de los ‘activistas de Helsinki’ y grupos independientes de los

51 Se puede encontrar información muy interesante sobre el debate y las actividades de los gobiernos locales de EE UU en los números de la revista *Bulletin for Municipal Foreign Policy*, publicada por el Centro de Diplomacia Innovadora (CID) durante el período 1984-1992.

52 *Komitee Zuidelijk Afrka* (1986)

53 En esta sección, el caso de estudio investigado por Karin van Doorn (Van Doorn, 2008) resultó muy valioso.

54 Crampton (2006)

55 *Commissie Ontspanningsbeleid IKV* (1986/1987)

56 Van den Berg (2006)

57 De Graaf (2004)

58 IPIS (1982), Van den Berg (2006)

países del Pacto de Varsovia).<sup>59</sup> Los disidentes de Europa Central introdujeron los movimientos pacíficos occidentales en el concepto de la sociedad civil,<sup>60</sup> y los activistas pacifistas de occidente<sup>61</sup> intentaron explicar a los activistas de los derechos humanos que el desarme ayudaría a crear un espacio de maniobra para su trabajo.<sup>62</sup>

*Debates a nivel municipal* Hacia finales de los setenta sólo había un puñado de municipios holandeses con contactos con un municipio del Pacto de Varsovia. Esto cambió durante la década de los ochenta. En los Países Bajos, se trabajó sistemáticamente con los municipios para que desempeñaran un papel en la distensión desde abajo. Dentro del marco de la ‘política municipal de paz active’, IKV retó a los municipios a desarrollar contactos municipales de hermanamiento con países del Pacto de Varsovia.<sup>63</sup> IKV asesoró a los municipios y difundió sus experiencias respecto a los contactos municipales de hermanamiento ya existentes entre el este y el oeste. Los desafíos clave fueron las oportunidades de debate sobre temas relacionados con la división en Europa y las visitas en las que los ciudadanos normales podían reunirse y hablar en un entorno no vigilado. Esto implicó la organización de estancias de visitantes en casas privadas (no en hoteles ni albergues de juventud), lo que les permitía hablar en ausencia de oficiales y aceptar únicamente intercambios de clases escolares completas (no sólo un grupo selecto de niños de funcionarios del partido).<sup>64</sup> Entre otras cosas, IKV organizó una exposición itinerante para informar a la gente sobre las posibilidades de cooperar con homólogos en países del Pacto de Varsovia.<sup>65</sup>

Sin embargo, el concepto político de la distensión desde abajo no fue adoptado fácilmente por los municipios, ni por otras organizaciones que trabajaban en el establecimiento de contactos con homólogos en los países del Pacto de Varsovia. Muchas personas favorecieron un enfoque más apolítico: trabajar con la imagen del enemigo y demostrar que los comunistas no eran demonios, sino sencillamente gente normal. Este enfoque apolítico desde occidente (también presente en los debates de un movimiento pacifista más amplio<sup>66</sup>) fue precisamente el tipo de enfoque que los gobernantes comunistas querían fomentar. Desde la perspectiva comunista, hacer amigos era mejor que hacer debates sobre los derechos humanos y la separación entre el este y el oeste.<sup>67</sup> Este enfoque fue apoyado por ‘asociaciones de amistad’ con sede en los países occidentales, como la Asociación Países Bajos – RDA (Vereniging Nederland - DDR), la Asociación de Amistad USSR – Países Bajos, y los grupos pacifistas menos críticos con el ‘socialismo existente real’.<sup>68</sup>

59 Precan et al. (2007), Kavaloski (1990)

60 Ivancheva (2008), Kaldor (1989), Tismaneanu (1990)

61 Este diálogo este-oeste fue llevado a cabo, entre otros, por IKV (Países Bajos) y las redes internacionales de IPCC (Centro Internacional para la Paz y la Coordinación), END (Desarme Nuclear Europeo) y la Red Este-Oeste.

62 Esto no resultó fácil. Muchos de los activistas de Solidarnosc, por ejemplo, apoyaban fuertemente las políticas de Reagan y Thatcher. Fue la parte más intelectual del movimiento disidente la que ayudó a definir una base común.

63 Van den Berg y Dekker (1987), Van den Berg (1990)

64 Hora, Kooyman y Heeke (1996), Van den Berg (1990)

65 La exposición viajó a más de 30 municipios durante el período de 1987-1989 y condujo a debates sobre contactos municipales de hermanamiento este-oeste en muchos de los ayuntamientos.

66 En gran parte debido a la participación activa de los partidos comunistas y grupos pacifistas occidentales, y a un sentimiento antiamericano bastante fuerte en gran parte del movimiento pacifista.

67 De Jong (ed.) (1985)

68 Ter Veer (1998)

En el caso de la RDA, fue imposible evitar la Asociación Países Bajos - RDA y la Liga für Völkerfreundschaft (Liga para la Amistad entre los Pueblos) de la RDA. Una vez que la Liga decidió (en 1987) que cinco contactos municipales de hermanamiento con grandes ciudades holandesas<sup>69</sup> era suficiente, ¡el resto de solicitudes simplemente se ignoraron!<sup>70</sup> Una organización similar, oficialmente independiente pero, de hecho, que formaba parte de la estructura del estado, controlaba los contactos internacionales de los gobiernos locales de la Unión Soviética. La situación en Polonia era diferente. Allí los contactos municipales se crearon a partir de los contactos humanitarios – la mayoría de los cuales se crearon después de la aplicación de la ley marcial en diciembre de 1981.<sup>71</sup>

*Actividades de los municipios holandeses* Los contactos municipales de hermanamiento con los países del Pacto de Varsovia empezaron, tras largas preparaciones, con la firma de protocolos oficiales por parte de los dos alcaldes. En la mayoría de los programas de hermanamiento, los intercambios y las visitas de alcaldes y otros representantes del ejecutivo y del consejo municipales fueron esenciales. A menudo se organizaron intercambios culturales, como eventos deportivos, con cifras relativamente grandes. Una vez que dichas actividades habían proporcionado una base firme, entonces llegaban los intercambios escolares y juveniles. Ocasionalmente, hubo empresas y plantas de producción que iniciaron cooperaciones.<sup>72</sup>

En algunos casos fue posible el contacto directo con los disidentes. Tras algún trabajo preparatorio por parte de IKV, el alcalde de La Haya, Ad Havermans, usó la ocasión de una visita a la ciudad asociada, Varsovia (Polonia) en enero de 1989, para reunirse con representantes de la organización pacifista independiente *Wolnosc i Pokoj* (Libertad y Paz).<sup>73</sup>

Para cuando cayó el muro de Berlín en noviembre de 1989, los gobiernos locales habían establecido 50 contactos municipales de hermanamiento entre el este y el oeste y varias docenas de gobiernos locales holandeses se encontraban en el proceso de examinar las posibilidades de establecer dichos contactos.<sup>74</sup>

*Red para la Política Municipal de Paz (PGV)* En octubre de 1986, durante la III Conferencia Internacional de NFZLA, celebrada en Perugia (Italia), la delegación holandesa (representantes de seis ciudades e IKV) pidió que los contactos municipales de hermanamiento este-oeste se relacionaran, lógicamente, con la política municipal antinuclear, pero sólo mostraron interés algunos delegados. Algunas delegaciones siguieron centrándose en la política antinuclear durante un período más largo, y otros establecieron un vínculo con el grupo de presión de energía antinuclear. Un tercer grupo favoreció una estrategia más amplia de ‘cultura de paz’.<sup>75</sup>

La delegación holandesa de Perugia tomó la iniciativa de celebrar una conferencia nacional en los Países Bajos sobre política municipal para la paz, que se celebró en Delft en junio de

69 Ámsterdam, Arnhem, Delft, Rotterdam, Zaanstad

70 Dekker (1990)

71 Van Ojik (1997)

72 Van den Berg y Knip (1987), p. 35-41

73 Van den Berg (1990)

74 Van den Berg (1990)

75 Van den Berg (1987)

1987.<sup>76</sup> La conferencia fue un éxito y los participantes decidieron crear la Red para la Política Municipal de Paz (*Platform Gemeentelijk Vredesbeleid, PGV*). La VNG creyó que ya no podía seguir ignorando el número cada vez mayor de gobiernos locales holandeses que estaban desarrollando una política municipal para la paz. Se decidió que la PGV trabajaría desde las instalaciones de la VNG y que su personal estaría en la nómina de la VNG, pero que sus sueldos saldrían de los miembros de la PGV. De esta manera, la PGV empezó a trabajar en junio de 1989.<sup>77</sup>

*La posición del gobierno central y la VNG* En la primera mitad de los años ochenta, la VNG seguía sin sentir entusiasmo por el hermanamiento este-oeste. Para la VNG, los contactos de hermanamiento municipal este-oeste eran políticamente controvertidos y sólo había un pequeño grupo de municipios trabajando en este tema. A mediados de la década de los ochenta, la VNG empezó a proporcionar información al respecto a los municipios que lo solicitaban.<sup>78</sup>

Al principio, el Ministerio de Asuntos Exteriores también tenía sus dudas. La idea de que los municipios estuvieran constantemente 'en medio' de la política de distensión oficial no resultaba atractiva. Sin embargo, había muchas organizaciones implicadas y los municipios crearon sus propias estrategias y empezaron a establecer contactos de hermanamiento municipal entre el este y el oeste. El ministerio pidió a los municipios que tuvieran cuidado e informaran a las embajadas holandesas sobre sus iniciativas y actividades.<sup>79</sup>

Con ocasión de la I Conferencia Nacional sobre Política Municipal de Paz (Delft, junio de 1987), la viceministra De Graaff-Nauta pronunció un discurso en el que daba la bienvenida a los contactos de hermanamiento municipal este-oeste. 'Los contactos municipales con Europa Oriental se centran sobre todo en el deporte y la cultura. Los temas de paz y seguridad se han convertido, cada vez más, en asuntos del programa de hermanamiento. Como tales, debemos aplaudir estos contactos internacionales, ya que pueden contribuir a la mejora de las relaciones internacionales.'<sup>80</sup>

A nivel internacional, las asociaciones de municipios ya habían adoptado sus posiciones. La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) - las asociaciones más influyentes entre los municipios holandeses - temían que los contactos de hermanamiento se usaran en los regímenes comunistas como legitimación y que no fuera posible una asociación igualitaria debido a la falta de autonomía de los gobiernos locales en los países del Pacto de Varsovia. Se mantuvieron en esta posición hasta la caída del Muro de Berlín. La Organización de Ciudades Unidas (UTO, en sus siglas en inglés) - más cercana en ideología a los partidos comunista y socialista y más influyente en Francia y otros países del sur de Europa - estaba a favor de los hermanamientos este-oeste, pero prefería que el asunto se enfocara desde la amistad que desde una estrategia de distensión desde abajo.

*Progreso desde la caída del Muro de Berlín* La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y la posibilidad de viajar libremente hacia y desde los países del Pacto de Varsovia

76 Alderliesten y Knip (eds.), 1987; Van den Berg y Knip (1987)

77 Brouwer et al. (1990)

78 Van den Berg y Knip (1987), Van den Berg (1987)

79 Van den Berg (1987)

80 Van den Berg (1990)

tuvieron un impacto tremendo.<sup>81</sup> En sólo unos años, los municipios holandeses crearon más de 200 contactos municipales entre el este y el oeste. Había una gran voluntad de ayudar a los ciudadanos de Europa Central y Oriental en su camino hacia la prosperidad y la democracia.<sup>82</sup> Mientras que, antes de 1990, la iniciativa de los contactos de hermanamiento municipal entre el este y el oeste había sido introducida en la agenda municipal por las organizaciones de la sociedad civil local, después de 1989 fueron los mismos gobiernos locales los que iniciaron el debate con más frecuencia.<sup>83</sup>

El final de la Guerra Fría también marcó un cambio fundamental dentro de la VNG, el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores y las asociaciones internacionales de municipios.<sup>84</sup> La VNG empezó a proporcionar ayuda a varias asociaciones (recién fundadas) de gobiernos locales en Europa Central y Oriental<sup>85</sup> y estableció una Unidad de Proyectos Internacionales (IPU) que, posteriormente, se convirtió en VNG-International (VNG-I). El Ministerio indicó que los municipios holandeses podían, de hecho, desempeñar un papel importante en el apoyo a los procesos de reforma en los antiguos países comunistas. Todo el mundo vio grandes oportunidades para que los gobiernos locales ayudaran a sus homólogos en los procesos de democratización y en el cambio desde una sociedad y una economía centralizadas hacia una sociedad abierta y una economía liberal de mercado. IKV, cambiando rápidamente desde la 'distensión desde abajo' a la 'integración hacia abajo', pidió que se prestara atención a la necesidad de ayudar a establecer fuertes organizaciones de la sociedad civil y a redefinir la identidad europea dentro del nuevo entorno europeo.

PGV fue el organismo principal de apoyo para los gobiernos locales holandeses en el desarrollo de contactos este-oeste. Estableció los denominados 'círculos de países' para los municipios que trataban con el mismo país ex-miembro del Pacto de Varsovia e inició una larga serie de seminarios y publicaciones. La PGV y la VNG, junto con la ciudad de Róterdam, organizaron la I Conferencia Europea de Contactos de Hermanamiento Municipal Este-Oeste, que tuvo lugar en mayo de 1990.<sup>86</sup> Con más de 300 participantes, muchos de ellos antiguos disidentes y nuevos políticos de los partidos no comunistas, la conferencia tuvo muchísimo éxito – una primera oportunidad para que los gobiernos de toda Europa se pudieran reunir y debatir los retos a los que se enfrentaba la asociación internacional en la Europa posterior a la Guerra Fría.<sup>87</sup>

Aunque todos los contactos de hermanamiento municipal este-oeste eran diferentes, todos ellos siguieron un progreso más o menos parecido después de 1989. En lo que respecta al hermanamiento con la mayoría de los países de Europa Central, ésta era la secuencia:<sup>88</sup>

- 1990-1993: apoyo material, intercambios culturales, visitas de orientación, introducción inicial al sistema de gobierno local en los Países Bajos.
- 1993-1998: ayuda técnica y transferencia de conocimiento (principales áreas de interés: planificación urbana, metodología de planificación participativa, política de vecindad y política de minorías). Los profesionales, incluyendo al personal municipal, empezaron a desempeñar un papel (más) central a partir de este momento.

81 Pfaff (1996)

82 Dekker (1990), Platform Gemeentelijk Vredesbeleid y Werkgroep Oost-Europa Projecten (1990)

83 Den Hartog (1995)

84 De Nijs (1992)

85 Knip (1999)

86 Van den Berg y Volwater (eds.) (1990)

87 Volwater (1990)

88 Knip (1999), Van Zwol y Klem (2002)

- 1998-2004: apoyo durante el proceso previo al acceso (para los países que iban a unirse a la UE el 1 de mayo de 2004: Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia<sup>89</sup>). Durante este período, la VNG era responsable de la gestión del programa que proporcionaba apoyo económico a las ciudades holandesas que apoyaban activamente el proceso previo al acceso en sus municipios asociados (Programa GST). Resulta interesante el hecho de que el Ministerio llegara a la conclusión de que se estaba haciendo poco para tratar directamente el acervo comunitario, pero que el hermanamiento estaba logrando claramente apoyar el desarrollo de una atmósfera y una actitud democráticas.<sup>90</sup>
- A partir de 2004: ¿una relación más igualitaria? Se están buscando nuevos temas y, en algunos casos, los socios han decidido iniciar un proyecto con otro municipio de un tercer país.

En conjunto, en muchos de los contactos de hermanamiento municipal este-oeste, el número de personas que participan en los intercambios y proyectos ha empezado a disminuir. Los comités o fundaciones de hermanamiento suelen quejarse de la falta de interés y de apoyo para su trabajo por parte del gobierno local. Algunos contactos de hermanamiento se han cancelado oficialmente o están ‘dormidos’. La PGV cambió su nombre a PES (*Platform Europese Stedenbanden*, Red de Hermanamiento de Ciudades Europeas) y, a partir del 1 de enero de 2008, se ha fusionado con VNG Service Desk Europe.

*Iniciativas de hermanamiento municipal este-oeste en otros países* En los países donde la campaña de desnuclearización todavía era muy importante, como en Gran Bretaña e Italia, los gobiernos locales eran menos activos que en los Países Bajos, por lo menos durante los años ochenta. A partir de noviembre de 1989, los gobiernos locales de todos los estados miembros de la UE empezaron a participar y crearon contactos este-oeste. Las asociaciones internacionales de municipios crearon programas importantes de cooperación con gobiernos locales y sus (nuevas) asociaciones en Europa Central y Oriental.

Resultó particularmente interesante, por supuesto, la situación en Alemania Occidental, donde la *Ostpolitik* y la política de distensión siempre han sido temas políticos muy importantes. ¡Los demócrata-cristianos (CDU y CSU) hablaron de *Innerdeutsche Städtepartnerschaften*,<sup>92</sup> ¡y los socialdemócratas (SPD) preferían el término *Deutsch-Deutsche Städtepartnerschaften*! Su importancia política estaba clara. Algunas delegaciones municipales de Alemania Occidental establecieron contactos con grupos independientes de la RDA y, desde otoño de 1989, se organizaron reuniones con los participantes y organizaciones locales de *Neues Forum*, el movimiento ciudadano que había jugado un papel clave en la resistencia al Muro de Berlín.<sup>93</sup> Tras noviembre de 1989, el número de contactos entre los municipios de Alemania Oriental y Alemania Occidental creció enormemente.<sup>94</sup>

89 No hay contactos de hermanamiento con Eslovenia, una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia. Rumanía y Bulgaria se unieron a la UE el 1 de enero de 2007. En el hermanamiento con Rumanía y Bulgaria, el enfoque en el período previo al acceso duró más tiempo, lógicamente.

90 IOB (2004)

91 Becher (1989)

92 Una diferencia de enfoque, que se remonta a la cuestión de si Alemania Occidental (RFA, República Federal de Alemania) debía reconocer a Alemania Oriental (RDA, República Democrática Alemana) como un estado independiente o no.

93 Stadt Mainz (1989)

94 Burghof (1990)



Durante los primeros años de la década de los noventa hubo numerosos intercambios y proyectos de cooperación, y también se invirtió una gran cantidad de dinero (del oeste hacia el este).

### Un caso de los años noventa: la guerra de Bosnia y sus secuelas<sup>95</sup>

La diplomacia de ciudad progresó de forma similar durante los años ochenta. ¿Fueron los años ochenta un período muy específico y ha cambiado la dinámica desde entonces? Vamos a estudiar brevemente las reacciones de los gobiernos locales a las guerras en la antigua Yugoslavia, en particular a la guerra en Bosnia-Herzegovina (1992-1995).

*El contexto de la guerra de Bosnia* Tras la muerte de Tito en 1980 comenzó el proceso de desintegración de Yugoslavia. En Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia, las identidades étnicas y religiosas empezaron a emerger con mucha fuerza. Los políticos nacionalistas fomentaron y explotaron cruelmente las diferencias existentes (étnicas, religiosas y económicas) mediante discursos de odio y la manipulación política. La comunidad internacional, que no era lo suficientemente consciente de la compleja dinámica del conflicto, no reaccionó de forma adecuada. Eslovenia y Croacia declararon su independencia en junio de 1991 y la guerra estalló en Croacia. En marzo de 1992 empezó la guerra en Bosnia-Herzegovina, la república poblada por bosnios (musulmanes bosnios, el 43,7%), serbios (31,3%), croatas (17,3%) y ‘otros’ (yugoslavos, judíos, gitanos, turcos, alemanes, etc., 5,5%). Tanto los líderes políticos serbios como los croatas esperaban dividir Bosnia-Herzegovina en una ‘gran Serbia’ y una ‘gran Croacia’ La comunidad internacional propuso varios planes de paz, que fracasaron. Sarajevo sufrió un sitio de más de 1.000 días. La UE no estaba unida y no podía imponer una solución. Sólo después las atrocidades de 1995 (el bombardeo del mercado de Sarajevo y de la Plaza Kapija en Tuzla, y el genocidio de Srebrenica) EE UU estuvo dispuesto a actuar y llevar a las partes enfrentadas a EE UU para llevar a cabo las negociaciones que condujeron a los Acuerdos de paz de Dayton, firmados en diciembre de 1995.<sup>96</sup>

96

*Grupos de presión durante el período 1991 - 1995* La desintegración de Yugoslavia y el comienzo del derramamiento de sangre originaron muchos debates en municipios y sus asociaciones en todo el mundo. Sin embargo, hubo muy pocos resultados concretos, con la excepción de algunos manifiestos y llamadas de ayuda humanitaria. De hecho, el llamamiento a una participación municipal más directa provino del movimiento pacifista. Algunas organizaciones pacifistas habían empezado a trabajar en Yugoslavia durante la segunda mitad de los años ochenta y, por ello, estaban más familiarizadas con la situación y contaban con socios fiables en la zona.<sup>97</sup>

En noviembre de 1981, IKV organizó, junto con la Red holandesa de Política de Paz Municipal, una Conferencia Municipal sobre la Paz en (la antigua) Yugoslavia, en cooperación con el alcalde de Budapest. La conferencia hizo un llamamiento de vínculos de solidaridad con (la antigua) Yugoslavia. Representando a la conferencia, el alcalde de

95 En esta sección, el caso de estudio investigado por Annemiek Schrijver (Schrijver, 2008) resultó muy valioso.

96 Crampton (2006), Silber y Little (1996)

97 Van den Berg (1996)



Budapest (Demszky Gabor) y el alcalde de Delft (Huib van Walsum) enviaron una carta urgente al enviado especial de la ONU, Cyrus Vance, pidiéndole que se realizara un despliegue preventivo de fuerzas de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. Desafortunadamente, Vance no apoyó este llamamiento.<sup>98</sup>

Después hubo más iniciativas de los gobiernos locales. La Conferencia de Ciudadanos y Paz Municipal congregó a 450 personas en la ciudad de Ohrid (Macedonia), en noviembre de 1992. Esta conferencia, organizada por un grupo de organizaciones que incluía a IKV y a la organización europea de paz y derechos humanos hCa,<sup>99</sup> con el apoyo del Consejo de Europa, hizo un llamamiento<sup>100</sup> para el establecimiento de protectorados oficiales en toda Bosnia-Herzegovina.<sup>101</sup> La ciudad bosnia de Tuzla fue la anfitriona de un seminario internacional en octubre de 1994<sup>102</sup> y de la Asamblea anual de paz y derechos humanos de la organización hCa, en noviembre de 1995.<sup>103</sup> Durante estas dos reuniones, los asistentes apoyaron las campañas en contra de la guerra de Bosnia y proporcionaron la base para programas importantes como ABC (Ayuda a las Comunidades Bosnias, que se comentará más adelante).<sup>104</sup>

En 1993, el Consejo de Europa inició el llamado programa de Agencias para la Democracia Local. La idea consistía en que un grupo de ciudades ayudaría a desarrollar y mantener una pequeña oficina en una ciudad específica de la antigua Yugoslavia, para trabajar por la paz y la democracia. Las primeras oficinas se establecieron en Subotica (Vojvodina, Serbia), Osijek (Croacia), Tuzla (Bosnia-Herzegovina) – en términos políticos ‘ciudades de oposición’.<sup>105</sup>

*Iniciativas municipales en los Países Bajos durante la guerra* En los Países Bajos, IKV y PGV organizaron varias reuniones nacionales y algunas campañas pequeñas. En pequeños grupos, los gobiernos locales se unieron y apoyaron las acciones políticas. En otoño de 1993 apoyaron la campaña ‘Mantas y Protección para Bosnia’ (en la que se combinaban la recaudación de dinero con información, grupos de presión y debate), iniciada por IKV, Pax Christi y dos organizaciones para el desarrollo. Posteriormente, muchas más organizaciones se unieron a la campaña. Se llevó a cabo una campaña de promoción en la TV nacional y el sábado 18 de diciembre de 1993, 425 ayuntamientos abrieron sus puertas y participaron en la campaña. Durante el período 1994-1997, IKV y PGV fueron socias en la ‘Oficina para Iniciativas Municipales en la antigua Yugoslavia’, donde proporcionaron asesoramiento y ayuda en el desarrollo de iniciativas, como la participación holandesa en las Agencias de Democracia Local y la promoción del programa ABC.

*Democratización en Bosnia-Herzegovina después de la guerra* La devastación en Bosnia después de la guerra fue enorme y muchos grupos minoritarios habían sido

98 Van den Berg (1996), Van den Berg (1998)

99 La Asamblea de Ciudadanos de Helsinki, hCa, fue fundada en 1990 a partir de los contactos que el movimiento pacifista independiente de Europa Occidental había establecido durante los años ochenta con disidentes y grupos independientes de los países comunistas.

100 Se llevó a cabo una acción internacional de postales con buenos resultados, mediante la cual se enviaron 350.000 postales a la sede de la ONU en Ginebra.

101 hCa e IKV (1992)

102 Faber (1994)

103 Schou (ed.) (1996)

104 Van den Berg (1998); IKV, hCa y Oficina de Iniciativas Municipales para la antigua Yugoslavia (1996)

105 Jahic (1995), Van den Berg (1998)

expulsados de sus hogares. Se estimó el número de refugiados y personas desplazadas en unos 2,2 millones (estimación por lo bajo). Los Acuerdos de paz de Dayton (DPA) crearon dos entidades: la República Srpska y la Federación Bosnio-Croata. La Federación tenía diez cantones: 5 de mayoría bosnia, 3 de mayoría croata y 2 con una mezcla de etnias. Los organismos estatales, dirigidos por una presidencia rotativa, eran débiles. Las entidades, por lo contrario, y en la Federación, los cantones, eran muy fuertes. Los municipios eran bastante débiles, tanto en poderes como en recursos.<sup>106</sup>

Bosnia-Herzegovina, en la situación posterior al conflicto, tuvo que organizar la transición del socialismo a la democratización, mientras que, al mismo tiempo, pasaba de la guerra étnica a la paz multiétnica.<sup>107</sup> Los acuerdos de Dayton significaban que habría una fuerte presencia internacional. Esto condujo a la conocida paradoja de que la gente debía asumir responsabilidades democráticas mientras seguían bajo una especie de 'protectorado internacional' (necesariamente no democrático). Esto hizo que muchos de los actores domésticos se mostraran reacios a participar y adoptaran una actitud pasiva.<sup>108</sup> En estas circunstancias, era importante trabajar a nivel local, donde los logros democráticos fueran más fáciles de conseguir (un contexto local determinado contaría con menos actores, las intervenciones estarían hechas a medida y se podría trabajar para conseguir resultados visibles de forma relativamente rápida).<sup>109</sup> IKV y otros<sup>110</sup> llegaron a la conclusión de que la comunidad internacional estaba concentrándose demasiado en la democratización y la reforma institucional de arriba hacia abajo. Se debía prestar más atención a la democratización ascendente y a la organización democrática no institucional (es decir, cultural, relativa a los valores).

*Proyectos y grupos de presión en la era posterior a Dayton* Los Acuerdos de paz de Dayton (DPA) pusieron fin a la lucha. Sin embargo, la estructura estatal definida en Dayton iba a crear, durante muchos años, muchos problemas. Sus críticos han dicho a menudo que los DPA legitimaron la limpieza étnica. Los DPA pusieron fin a la guerra, pero también permitieron que muchos criminales de guerra y nacionalistas extremistas conservaran, e incluso fortalecieran, sus posiciones, tanto a nivel económico como político.

IKV, hCa y PGV han visto el potencial de Tuzla como ciudad de oposición, donde el gobierno local y los ciudadanos han trabajado conjuntamente: durante la guerra, para salvar la ciudad, y después de la guerra para reconstruirla y revitalizarla como comunidad de múltiples etnias y religiones.<sup>111</sup> Durante la guerra, el alcalde y varias organizaciones locales, en particular el Foro de ciudadanos de Tuzla, desarrolló una estrategia abierta para responder a las amenazas a la sociedad y buscó la participación de muchos socios del extranjero.<sup>112</sup>

En las reuniones que se llevaron a cabo en 1994 y 1995, se estableció la base de los proyectos de mayor escala, como TALDI (Agencia de Iniciativas de Desarrollo Local de Tuzla) y el programa ABC (Ayuda a las Comunidades Bosnias).<sup>113</sup> El objetivo principal del programa

106 Bojkov (2003), Bush (2004), Jokay (2000)

107 Bojkov (2003), p. 42

108 UNDP (1998)

109 Hewitt (1999)

110 Véase Bojkov (2003) y Januszewska (2006)

111 Beslagic (1997)

112 Kaldor (2004)

113 Faber (1994), Kaldor (1994), Van den Berg (1998)

ABC era apoyar la reconstrucción y revitalización de la ciudad y la región de Tuzla, muy afectada por los daños causados por la guerra y la entrada de 60.000 personas desplazadas.<sup>114</sup> El programa ABC era un programa de rehabilitación, que combinaba la reconstrucción física con la revitalización social (incluyendo la cooperación interétnica) y la democratización, en una ciudad en un contexto posterior a una guerra, mediante modelos de asociaciones de cooperación de ciudad a ciudad. El objetivo era la mejora visible de las condiciones de vida en un ambiente directo, no sólo mediante demandas, sino también a partir de la participación de los ciudadanos, con un equilibrio entre los objetivos a corto plazo (de solución rápida) y los objetivos a largo plazo (establecimiento de los modelos participativos, asociaciones sostenibles). El programa quería ir más allá de las 'víctimas': consideraba que los ciudadanos eran los actores y los responsables, no solo víctimas de la guerra y receptores de ayuda. Se estableció una oficina.<sup>115</sup>

El programa ABC se encargó de unos 100 proyectos aproximadamente, dirigidos a realizar pequeñas mejoras de infraestructura a todos los niveles: educación, cultura, juventud, personas mayores, tratamiento de los traumas y personas desplazadas. El gobierno holandés concedió subvenciones;<sup>116</sup> los gobiernos locales y las ONG de los Países Bajos hicieron contribuciones en dinero<sup>117</sup> y en especie.<sup>118</sup> 20 municipios y 75 ONG de los Países Bajos participaron en el programa, que se extendió desde mayo de 1996 hasta junio de 2000.<sup>119</sup>

Los organizadores del programa ABC llegaron a la conclusión de que podía servir de modelo para la cooperación de ciudad a ciudad en un contexto posterior a la guerra, siempre que se cumplieran determinadas condiciones: conocimiento de la situación y procesos relativos al contexto, presencia en la ciudad después del conflicto, participación de ciudades (extranjeras) y ONG con experiencia, buena coordinación y recursos económicos.<sup>120</sup> Otros también hicieron una valoración positiva: 'El programa ABC era un pequeño ejemplo de cómo la colaboración puede lograr resultados rápidos. (...) Se trata de un programa que, literalmente, arroja luz al verdadero significado de la cooperación.'<sup>121</sup>

Desde el lado de Tuzla, la evaluación también fue positiva. Los socios de Tuzla mencionan varios elementos clave que hicieron que el programa tuviera éxito: el modelo de asociación, la metodología participativa y la importancia de las visitas de estudio y de trabajo. Entre las lecciones aprendidas se incluye lo siguiente: 'La reconstrucción y la consolidación de la paz después del conflicto deben llevarse a cabo con una cooperación estrecha con la gente local. Los socios deben provenir tanto de las instituciones como de la sociedad civil. (...) El proceso suele ser más importante que los logros en sí. (...) Con los viajes de estudio se reconocieron las necesidades reales y se adoptaron los mejores enfoques para el aprendizaje. Se crearon amistades y el proyecto no debía significar simplemente apoyo, sino apoyo con sabor y alma.'<sup>122</sup>

114 Ciudades holandesas por Tuzla (1996)

115 Ciudades holandesas por Tuzla (1996)

116 Subvenciones de 1,4 millones de euros.

117 En total, 0,5 millones de euros.

118 En total, 0,9 millones de euros.

119 Junta del Programa ABC (2001)

120 Junta del Programa ABC (2001), Van den Berg (2007)

121 Cooperazione Italiana et al. (1998)

122 Balta (2007)

Debido a la falta de recursos, el programa no pudo continuar después de junio de 2000 y se dio por finalizado. Demasiado pronto, en opinión de Mirza Kusljagic, director de TALDI en ese momento:<sup>123</sup> ‘La importancia de la democracia local ha sido subestimada por la comunidad internacional. Los procesos de transición necesitan más tiempo del que los diplomáticos creen y el apoyo a largo plazo es muy necesario. Ahora, en época de paz, los gobiernos locales no cuentan con el apoyo internacional que necesitan. Veo cómo la gente y las organizaciones vuelven a cometer los mismos errores de antes. El proceso de transición y democratización está lejos de haber finalizado. Seguimos necesitando asociaciones internacionales para los gobiernos locales.’<sup>124</sup>

*La posición del gobierno central y la VNG* La VNG participó en las iniciativas humanitarias. Entre otras cosas, promovió los proyectos de la Cruz Roja para proporcionar alojamiento a las personas desplazadas y a los refugiados en 1992. Cuando llegó el momento de ejercer presión, fue lógico que la PGV tomara la iniciativa, y eso fue lo que sucedió. Después de la guerra de Bosnia, cuando los proyectos de reconstrucción y revitalización estaban llevándose a cabo, la VNG apoyó estos proyectos más directamente.<sup>125</sup>

El gobierno holandés no apoyó a los grupos de presión para el despliegue preventivo de cascos azules en Bosnia, pero hubo varias iniciativas pacifistas en las que también participaron municipios holandeses que fueron cofinanciadas por el gobierno holandés y la Unión Europea. Después de la guerra, el ministerio tuvo un papel importante en la financiación del programa ABC.<sup>126</sup>

## Evaluación de los casos de los años ochenta

100

*Muchas similitudes llamativas* Hay muchas similitudes al comparar las campañas y la forma en que comenzaron y se desarrollaron. En todas ellas se desplegó un determinado modelo. Éstos son los procesos más significativos.

*Parte de un proceso de democratización más amplio* El desarrollo de la ‘política de paz municipal’ del gobierno local holandés puede entenderse mejor en relación con el proceso dominante que tuvo lugar durante los años setenta y ochenta, que contaba con un carácter profundo y fundamental: la democratización de la política exterior y de seguridad.<sup>127</sup> Los asuntos de política exterior y de seguridad dominaron la agenda política durante muchos años. La sociedad, en su conjunto, participó en el debate en torno a estos temas. Numerosas organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como local, implementaron elaboradas campañas de defensa y de presión. Durante los años setenta, la implicación municipal en asuntos exteriores fue aceptada por las autoridades nacionales

123 Posteriormente, embajador de Bosnia ante las Naciones Unidas (2001-2005)

124 Reunión con Kusljagic en el 15º aniversario del Fórum de ciudadanos de Tuzla, Tuzla, febrero de 2008.

125 Van den Berg (1997)

126 De hecho, el mismo ministro de Cooperación al Desarrollo decidió proporcionar mucho más dinero de lo que le había aconsejado su personal en relación con Bosnia-Herzegovina. Desde la guerra, el gobierno holandés ha sido uno de los mayores donantes para Bosnia-Herzegovina.

127 Ter Veer (1996)

holandesas. Del debate en el parlamento y en los ministerios surgieron tres criterios: las actividades no deben contradecir la política del gobierno nacional; se exige una ‘acción sustancial por parte de los ciudadanos’ para permitir la ayuda económica; la concienciación y la educación<sup>128</sup> deben formar parte integral de las actividades.<sup>129</sup>

**Objetivos** ¿Cuáles eran los objetivos principales de los gobiernos locales que se embarcaron en acciones pacifistas durante los años ochenta? Obviamente, al principio, el cambio de política gubernamental fue el elemento más importante. Los municipios también intentaron cambiar las políticas internacionales. En los cuatro casos de la década de los ochenta era visible una relación clara con la situación de la Guerra Fría, bien directamente (campañas en contra de las armas nucleares y hermanamiento este-oeste), bien más indirectamente (Nicaragua y política anti-apartheid).

Las autoridades locales también hicieron hincapié en el papel de los ciudadanos en los asuntos internacionales. Esto fomentó el modelo de ciudadanía mundial. Los municipios apoyaron activamente los proyectos de concienciación y educación.

Durante los años ochenta emergieron aspectos de la solidaridad. Las visitas y campañas de solidaridad dieron un rostro humano al problema. El análisis abstracto y la estrategia de intervención se reducían en el encuentro con las personas y en apoyarlas, tanto mediante la presencia física como con los proyectos. En esta fase, los activistas de la sociedad civil viajaban, pero también otras personas que representaban a ciertos sectores, como la educación, la atención sanitaria, las asociaciones culturales, los clubes de jóvenes y las asociaciones de mujeres. También participó en estas campañas el personal municipal con experiencia (en campos como la planificación urbana, gestión del agua y programas sociales).

Después, las iniciativas empezaron a concentrarse cada vez más en proyectos de cooperación al desarrollo más clásicos. El gobierno local lo haría mediante la cooperación descentralizada, la ayuda técnica y la formación de todo tipo, con menos atención y recursos para la presión política. Cambió la cooperación con fundaciones y actores de la sociedad civil locales. Surgió la división del trabajo. Y, bastante a menudo, a nivel del gobierno local, ganó terreno una imagen bastante falsa de ‘voluntarios’. Ellos, los voluntarios de la fundación de hermanamiento, estaban a cargo de los temas más suaves (cultura, juventud, concienciación), mientras que los ‘profesionales municipales’ se encargaban de los sectores difíciles (gestión municipal, planificación urbana, protección ambiental, desarrollo económico, etc.).<sup>130</sup> Cuando la división del trabajo condujo a estos caminos tan divergentes, al final desaparecía el apoyo público o el apoyo político, o ambos. Era mejor encontrar modelos de vínculos de cooperación y desarrollo, como la implicación de los jóvenes en la protección del medio ambiente y la organización de la participación de los ciudadanos en todos los procesos del desarrollo y la implementación de la política municipal.

**Una variedad de actividades** ¿Qué tipo de actividades se desarrollaron e implementaron? Tras la definición y la aceptación de los objetivos, se desarrollaron las actividades correspondientes. La presión política se organizó a través de declaraciones

128 De Haar (1989)

129 Brouwer et al. (1990), Capítulo 1

130 IKV, Cos West- en Midden-Brabant (1998)

políticas y resoluciones municipales, la mayoría de ellas en campañas nacionales iniciadas por movimientos de la sociedad civil. La educación y la concienciación en la comunidad local se desarrollaron y apoyaron simultáneamente, a menudo con los comités y las asociaciones locales al frente. Desde ambos lados, el impulso de cooperación era muy fuerte. Los municipios dieron apoyo tanto material como inmaterial a los grupos locales. La solidaridad se expresó concretamente mediante ayuda material y económica y a través de contactos personales (delegaciones y misiones de expertos). Una vez que la democratización y la transferencia de conocimiento pasaron a primer plano, la ayuda técnica y el fomento de las capacidades fueron esenciales, y todavía lo son.

*El ‘color’ político de los municipios activos* En los Países Bajos, en todos los niveles de gobierno, muchos partidos políticos compiten por el apoyo de los votantes y siempre tienen que hacer coaliciones. Como consecuencia de esta tradición, muchos partidos políticos participan en campañas de diplomacia de las ciudades, y no sólo los partidos de izquierda del espectro político. En muchos consejos municipales, el papel de los miembros del consejo demócrata-cristiano ha sido crucial.<sup>131</sup> El amplio apoyo a las campañas de diplomacia de las ciudades también resultó útil para acceder a los miembros del Parlamento, a los ministros y a su personal encargado de la política.

*Iniciativa y apoyo para la política internacional municipal* En todos los casos descritos, los grupos pacifistas y los comités de solidaridad locales jugaron un papel crucial en el contexto local. Enviaron cartas a las asambleas municipales, hablaron con los partidos políticos y desarrollaron una estrategia activa en los medios de comunicación. Organizaron un apoyo público amplio para las demandas que presentaban.<sup>132</sup>

102

A nivel nacional, los grupos y municipios locales contaron con el apoyo de organizaciones y comités nacionales.<sup>133</sup> Dieron asesoramiento y ayudaron a explorar las distintas posibilidades. Ejercieron presión a nivel nacional (parlamento, ministerios, embajadas) en nombre de los municipios.<sup>134</sup> Estas organizaciones nacionales también participaron en el establecimiento de redes nacionales de los gobiernos nacionales implicados: LBSNN en 1986, LOTA en 1987 y la PGV en 1989.

La Asociación Holandesa de Municipios (VNG) no participó en la campaña de diplomacia de las ciudades en sus primeras fases. La asociación era claramente reacia a participar. Sin embargo, durante la segunda mitad de los años ochenta, la VNG cambió su posición, en parte porque veía que un gran número de gobiernos locales habían empezado a participar activamente y que los partidos dominantes, también en el parlamento, les apoyaban.<sup>135</sup>

<sup>131</sup> Esto no significa que en todos los municipios los socialdemócratas hayan prestado su apoyo completo. Dentro del partido socialdemócrata también se puede encontrar un fuerte sentimiento estatal de personas que opinan que estos asuntos de seguridad y política exterior deben asignarse exclusivamente a políticos y diplomáticos nacionales. Unos años después, dentro de los partidos de izquierda más pequeños y, en particular, el partido comunista (CPN) y el partido político radical (PPR), muchas personas rechazaron el enfoque de distensión ascendente, porque eran menos críticos de la situación y el progreso en los países del Pacto de Varsovia.

<sup>132</sup> Wielders et al. (1995), Van den Berg y Van Tongeren (1989)

<sup>133</sup> En las campañas analizadas, en particular IKV (Consejo de Paz entre Iglesias), Comité de Nicaragua y Comité de Sudáfrica (Komitee Zuidelijk Afrika).

<sup>134</sup> Véase también Ropers (1998)



Para algunas campañas de la diplomacia de las ciudades, las redes internacionales eran relevantes. Pensemos en la Conferencia Europea sobre hermanamiento con Nicaragua de 1988 o la I Conferencia Europea de Hermanamiento Este-Oeste de 1990,<sup>136</sup> seguida de una segunda conferencia que tuvo lugar en Praga en 1991.<sup>137</sup>

*Relación con la política del gobierno nacional* ¿Cómo se relacionaron los programas municipales con la política gubernamental de este momento? En la primera fase, el carácter opositor de las campañas provocaba regularmente debates acalorados en el parlamento. Pero, a pesar del hecho de que los gobiernos nacionales estaban a menudo en desacuerdo con los municipios, permitieron que la mayoría de las actividades se llevara a cabo. Bastante alineados con las tradiciones políticas holandesas, los respectivos ministros del interior defendieron el derecho de los municipios a adoptar sus propias decisiones respecto a temas políticos como el asunto de los misiles de crucero. El ministro del Interior Van Thijn (socialdemócrata, PvdA), informó al parlamento al respecto en 1982, y su sucesor Rietkerk (conservador-liberal, VVD), un año más tarde, adoptó la misma decisión. No obstante, el ministro estableció un límite (y desautorizó las decisiones municipales) cuando las políticas se anunciaban e implementaban en relación con los boicots y el rechazo a los concursos públicos de determinadas compañías de construcción ‘contaminadas’<sup>138</sup>

Durante la segunda mitad de los años ochenta, la posición del gobierno nacional cambió y se abrió a programas exteriores de gobierno local más ‘políticos’. Este proceso coincidió con cambios internacionales como los acuerdos INF de 1987 (a consecuencia de los mismos, los misiles de crucero no pudieron volver a desplegarse en los Países Bajos) y a unas críticas crecientes internacionales sobre la política de EE UU en Nicaragua. La participación creciente de la VNG también fue importante para el gobierno nacional, ya que la VNG era, y es, desde la perspectiva del ministerio, el portavoz principal del colectivo de municipios.<sup>139</sup>

Poco a poco, el Ministerio de Asuntos Exteriores comenzó a aportar fondos para actividades municipales y, durante los años noventa, se establecieron modelos de cooperación más elaborados. En aquella época habían cambiado muchas cosas: la caída del Muro de Berlín, la transición en Sudáfrica y el final de la guerra de los contras en Nicaragua. Con muchas de las controversias políticas fuera de la mesa de negociaciones, el ministerio llegó a ver el potencial de la participación de los gobiernos locales. La asociación se convirtió en una opción, lógica y prometedor. En la actualidad, el valor añadido de la cooperación municipal internacional se acepta en Asuntos Exteriores y muchas embajadas holandesas apoyan y fomentan en la actualidad la cooperación internacional a nivel municipal.<sup>140</sup>

135 Wiolders (ed.) (1995), Buis et al. (1999)

136 Las preparaciones para esta conferencia empezaron en el verano de 1989. El carácter previsto para la conferencia cambió debido a las revoluciones en Europa Central. Asistió una mezcla interesante de participantes: disidentes que asumían el gobierno local, representantes clásicos de ciudades comunistas e, incluso, funcionarios de los gobiernos nacionales y locales que, posteriormente, se descubriría que trabajaban para los servicios secretos de sus países.

137 Conference Presidium (1991)

138 Wiolders et al. (1995)

139 Van Ojik (1997)

140 Van Ojik (1997)



*La sostenibilidad de las campañas de la diplomacia de las ciudades* ¿En qué medida han demostrado ser sostenibles estos programas municipales para la paz? El nivel de sostenibilidad de los contactos y la cooperación con socios en el extranjero parece ampliamente determinado por la cuestión de si las redes nacionales siguen vivas y activas.

Por ejemplo, en la campaña en contra de las armas nucleares, este tipo de red nacional nunca existió. Los contactos de hermanamiento municipal este-oeste recibieron apoyo durante muchos años de la Red de Política de Paz Municipal (PGV) y sus sucesores.<sup>141</sup> El hermanamiento de ciudades con Nicaragua todavía es muy fuerte. Los municipios y el LBSNN han definido nuevas prioridades y los comités o fundaciones locales tienen una base social muy importante. El mismo LBSNN cuenta con financiación a largo plazo, también en lo que respecta al apoyo económico de proyectos de los miembros del LBSNN. Dado que el interés del público por Nicaragua ha disminuido a lo largo de los últimos 20 años, se trata de un logro considerable. El número de gobiernos locales holandeses hermanados con Nicaragua es casi tan alto ahora como lo era hace veinte años (20).<sup>142</sup>

Después de la caída del sistema del apartheid en Sudáfrica, comenzó un período en el que un grupo diferenciado de actores empezó a participar en la cooperación con sus homólogos sudafricanos, incluyendo la comunidad empresarial y las cooperativas holandesas de vivienda. Aún así, durante los últimos años se ha demostrado que la continuidad resulta difícil. Sudáfrica todavía se enfrenta a enormes dificultades y, en ausencia de una red nacional proactiva que apoye y organice a los municipios holandeses, tendrán que desarrollar sus propias respuestas e iniciativas. El número de gobiernos locales holandeses que trabajan activamente con Sudáfrica ha disminuido durante los últimos diez años.

Está claro que la red nacional no sólo fue crucial para las fases iniciales de la diplomacia de las ciudades, sino que también es crucial para la sostenibilidad del programa.

104

*Comparación con otros países occidentales* ¿Qué características específicas pasan a primer plano cuando comparamos los programas y actividades de los municipios holandeses con los de los gobiernos locales de otros países occidentales? En algunas áreas, otros países ya estaban activos antes de que los municipios holandeses comenzaran su participación, mientras que en otros casos, los municipios holandeses se encontraron entre los primeros en desarrollar una política e iniciar proyectos. Mientras que en otros países occidentales los gobiernos locales pasaron desde una política reactiva a una proactiva, este paso ya se había dado anteriormente en los Países Bajos. Este fenómeno estaba relacionado probablemente con el hecho de que en el contexto político holandés, casi siempre se necesitan compromisos. Y la cultura política holandesa está más bien orientada hacia los resultados. 'Está bien presionar al gobierno, pero ¿podemos, como gobierno local, tratar el problema en cuestión?'

Como consecuencia, hubo y hay un gran apoyo político a la política municipal internacional y la diplomacia de las ciudades y, en casi todos los casos, se ha formalizado en un marco de políticas que esboza los objetivos, las prioridades y las actividades. Existe un nivel

141 De hecho, el número de contactos de hermanamiento (funcional) está disminuyendo (aunque todavía hay aproximadamente unos 175). Se espera que el número de contactos de hermanamiento municipal con los países del antiguo Pacto de Varsovia siga disminuyendo.

142 [www.stedenbanden.nl](http://www.stedenbanden.nl)

relativamente alto de continuidad y estabilidad en los esfuerzos de diplomacia de las ciudades.<sup>143</sup> En la actualidad, VNG International está muy implicada en la diplomacia de las ciudades. Los gobiernos locales y algunas organizaciones de la sociedad civil han ejercido una presión efectiva sobre la VNG. En comparación con muchas organizaciones similares, la VNG es fuerte e influyente y tiene muchos programas internacionales muy elaborados.

Las ciudades y organizaciones de la sociedad civil consiguieron establecer un grupo de presión similar en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio del Interior. En la actualidad apenas hay debate sobre los poderes de los municipios en el campo de la cooperación internacional a nivel municipal y la diplomacia de las ciudades. El papel complementario de los gobiernos locales está aceptado y los ministerios han aplicado facilidades económicas (subvenciones) para apoyar los programas internacionales de los gobiernos locales. Muchas embajadas holandesas han desempeñado y siguen desempeñando funciones de apoyo en relación con las actividades internacionales de los municipios.<sup>145</sup>

**Logros** En la actualidad, una de las principales preguntas que se plantean en relación con estas campañas de la diplomacia de las ciudades es: ¿cuánto éxito han tenido? Hay cuatro niveles distintos de éxito.

- **La contribución a una concienciación general y al debate público**  
En términos de concienciación y de implicación de las comunidades locales en el debate público, las campañas de diplomacia de las ciudades tuvieron mucho éxito durante los años ochenta. Sin embargo, a lo largo de los años noventa, disminuyó el grupo de los grupos locales que trabajaban en campañas de concienciación. Los municipios estaban menos interesados en proporcionar información y concienciación, una consecuencia no deseada del proceso de la profesionalización.
- **El grupo de presión a nivel del gobierno nacional y la 'política internacional'**  
En la mayoría de los casos sólo vemos un nivel limitado de éxito. Las resoluciones de desnuclearización ayudaron a mantener el debate sobre los misiles de crucero en la mesa de negociaciones, pero, finalmente, el gobierno holandés decidió desplegar los misiles de crucero en los Países Bajos. Es justo decir que el movimiento mundial a favor del hermanamiento con Nicaragua, apoyado dentro de EE UU, causó un impacto en la política norteamericana. Pero esto no detuvo el apoyo económico y político a los contras, sólo obligó a la administración de EE UU a actuar en secreto y con cuidado. En el caso de Sudáfrica, el éxito se vio reflejado, por supuesto, en el hecho de que, durante los años

143 Hasta mediados de los ochenta, la participación de VNG en los asuntos internacionales se limitaba a apoyar las actividades de hermanamiento, el apoyo a los municipios en proyectos de desarrollo (en su mayor parte, apolíticos) en países del Tercer Mundo y la coordinación de delegaciones de municipios en la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (Consejo de Europa).

144 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties y VNG (2005)

145 No debemos subestimar el papel de las embajadas en este proceso. Los embajadores y el personal de las embajadas han visto el entusiasmo y los resultados de la colaboración internacional de los municipios y de la diplomacia de las ciudades 'sobre el terreno' y han ayudado a crear unas condiciones mejores para que los municipios y la VNG puedan desarrollar estos programas. Aún así, los responsables de la toma de decisiones en el Ministerio de Asuntos Exteriores siguen teniendo la tendencia a trabajar desde un punto de vista estatal y se centran más en programas multilaterales que en la cooperación estructural con los gobiernos locales.

ochenta, el gobierno holandés también desarrolló poco a poco una posición más crítica y pública en contra del régimen del apartheid. Y, finalmente, a los que ostentaban el poder en Sudáfrica no les gustó tener que enfrentarse a ciudades holandesas que ejercían presión a favor del boicot y que cuestionaban su legitimidad. En relación con los contactos de hermanamiento municipal este-oeste: no había demasiados establecidos en otoño de 1989, cuando cayó el Muro de Berlín, y, obviamente, había otras dinámicas que eran mucho más relevantes para dar fin a la era del 'socialismo real'. Aún así, los contactos de hermanamiento contribuyeron modestamente a la creación de una red de contactos entre el este y el oeste que desafiaron la organización interna de los países del Pacto de Varsovia y, en particular, desempeñaron una importante función después de noviembre de 1989, durante los procesos de reforma. La conclusión general es que los resultados de la presión política fueron limitados antes de los momentos o períodos de transición. Eran redes internacionales, pero también había diferencias de estrategia y a nivel de actividad local. En el futuro, las campañas internacionales recibirán más atención. Sin embargo, la diplomacia de las ciudades ayudó a crear las condiciones de solidaridad y apoyo internacional durante los procesos de transición.

- **La solidaridad con los socios, antes y durante los procesos de transición**

La expresión de la solidaridad fue fuerte y tuvo mucho éxito. En particular, en relación con Nicaragua y Sudáfrica, la solidaridad era visible y estaba articulada. Pero este tipo de solidaridad no era ciega. Se realizaron debates abiertos sobre numerosos temas.<sup>146</sup>

- **Contribuciones a los procesos de democratización**

Los resultados más visibles y tangibles de las campañas de la diplomacia de las ciudades residen en la contribución, a través de los modelos de hermanamiento y cooperación, durante los períodos de transición. En un contexto de transición, las campañas de diplomacia de las ciudades pueden desempeñar un papel interesante, no mediante el suministro de planes de desarrollo (ni dando recomendaciones concretas sobre cómo lograr el acervo comunitario de la UE), sino permitiendo que muchas personas viajen y aprendan de las experiencias holandesas (y de otros), tanto las buenas como las malas, e intercambien información y experiencia. Preferiblemente, la contribución de los expertos y la ayuda técnica (enfoque en los procesos de reforma institucional) van de la mano de la presentación de modelos de democracia local, iniciativas ciudadanas, planificación participativa, etc. (Los procesos de reforma no institucional o cultural). Existe una calidad de reciprocidad en los intercambios, a veces inesperada, a medida que los invitados y socios extranjeros arrojan (o pueden arrojar) más luz sobre los dilemas a los que se enfrentan los municipios holandeses en áreas como la cohesión social y cómo llegar hasta los grupos vulnerables. Cuando los esfuerzos de democratización fueron facilitados mediante un marco nacional, en ocasiones la política nacional seguía el mismo camino.<sup>147</sup>

De alguna manera, la diferenciación de estos niveles de éxito resulta artificial. Un aspecto interesante de la diplomacia de las ciudades es que muchos gobiernos locales están totalmente a favor de las campañas de concienciación y presión, mediante el trabajo en proyectos de solidaridad para el desarrollo y programas de democratización. Una

146 Ejemplo de la ley en Nicaragua que habría hecho mucho más difícil la vida en ese país para los homosexuales. Los voluntarios homosexuales extranjeros lo convirtieron en un tema de debate, así como algunas ciudades holandesas, que expresaron firmes opiniones al respecto.

147 La unión de fuerzas en un marco nacional ha demostrado ser útil (descentralización en Nicaragua, política de vivienda en Sudáfrica). En relación con esto, no debe subestimarse el papel del trabajo de la VNG con asociaciones (nuevas) de municipios.

implicación así a largo plazo crea legitimidad y confianza entre las partes. Para las campañas de diplomacia de las ciudades es muy importante que los gobiernos locales y sus socios participen durante largos períodos y desempeñen diversos papeles, conforme a las diversas fases del desarrollo. La comunidad de ONG nacionales e internacionales que trabajan en la cooperación internacional sigue estando algo fragmentada, así como los organismos y organizaciones gubernamentales internacionales.<sup>148</sup> En cada una de las fases de transición en los conflictos también había otras agencias trabajando, y no siempre eran plenamente conscientes ni sensibles respecto al contexto local específico. Como los gobiernos locales exteriores, generalmente, cuentan con un buen conocimiento del contexto local específico, sus intervenciones han demostrado ser intervenciones a la medida, efectivas y prósperas.

## Conclusiones

### Averiguaciones principales

- 1 La mayoría de las campañas de la diplomacia de las ciudades han evolucionado de forma parecida, y las actividades municipales han experimentado fases similares de progreso: *Declaraciones políticas > solidaridad > proyectos para el desarrollo*. Esta dinámica de campañas permite a los municipios innovar en sus actividades de diplomacia de las ciudades y desarrollar modelos de cooperación con nuevos socios en la comunidad local.
  - 2 La mayoría de los municipios han usado con ilusión el marco proporcionado por las redes nacionales organizadas por grupos de la sociedad civil. Cuando la Asociación Holandesa de Municipios todavía no estaba activa en la diplomacia de las ciudades y el Ministerio de Asuntos Exteriores aún no sentía demasiado entusiasmo al respecto, el papel de las organizaciones de la sociedad civil fue muy importante.<sup>149</sup>
  - 3 Las organizaciones nacionales de la sociedad civil y los municipios activos han logrado movilizar tanto a la VNG como al Ministerio de Asuntos Exteriores en muy poco tiempo.
  - 4 Las redes que apoyan a los gobiernos locales no sólo fueron importantes en la primera fase del desarrollo de las políticas (durante los años ochenta). Las redes también lograron adaptar las políticas y estrategias a las circunstancias cambiantes.
  - 5 En los lugares donde las redes siguen activas (y pueden proporcionar no sólo asesoramiento, sino apoyo en la organización y ayuda económica), el número de gobiernos locales activos sigue siendo alto. Allí donde estas redes se han desgastado o han dejado de funcionar, el número de gobiernos locales activos disminuye.
- <sup>148</sup> Las organizaciones pacifistas, las agencias de ayuda de emergencia, las organizaciones para el desarrollo, los organismos especializados que trabajan con el fomento de capacidades en las ONG, la formación en medios de comunicación, la lucha contra el tráfico de personas, el fomento de las capacidades de los gobiernos locales, la educación en derechos humanos, etc.
- <sup>149</sup> En muchas publicaciones se da poca importancia al período en el que la VNG todavía no estaba demasiado activa. En esta publicación, es necesario y vale la pena centrarse en, precisamente, ese primer período, ya que sabemos que las asociaciones de municipios no suelen llevar la iniciativa en programas centrados en regiones conflictivas y asuntos relacionados con conflictos internacionales. En los Países Bajos y en otros países, los grupos de municipios apoyados por las organizaciones de la sociedad civil fueron con frecuencia los que dieron el primer paso.

*Conclusiones sobre el caso de la década de 1990* Si comparamos el caso de Bosnia con los casos originados en los años ochenta, hubo un proceso similar visible: evolución desde las declaraciones políticas hacia la solidaridad y los proyectos para el desarrollo; un papel importante de las organizaciones de la sociedad civil; éxito limitado durante el período de guerra; y un papel importante en la revitalización de Bosnia-Herzegovina después de la guerra. Los papeles desempeñados por la VNG y el Ministerio de Asuntos Exteriores resultan interesantes, y aquí es donde la diferencia importante con los casos anteriores resulta obvia. La participación de la VNG ayudó a movilizar grandes cantidades de gobiernos locales holandeses y el apoyo económico del gobierno holandés permitió que los gobiernos locales y las ONG fueran más efectivos en su participación en la reconstrucción y democratización de Bosnia-Herzegovina.

*Una reflexión final: ¿se vuelve a la política?* Lo que se ha logrado con las campañas de diplomacia de las ciudades es notable e impresionante. Sin embargo, la misma dinámica de campañas que permitió que los gobiernos locales redefinieran su política como respuesta a los cambios en el exterior, también condujo a menudo a un proceso de ‘despolitización’ y ‘tecnicalización’, sobre todo en un contexto en el que los problemas subyacentes (las causas originales del conflicto), todavía no se han tratado ni contrarrestado adecuadamente.

*Causas originales del conflicto* Las armas nucleares siguen a nuestro alrededor. Y hay algo peor: muchos temen un aumento de su proliferación. El Tratado de No Proliferación (NPT) apenas sobrevive y se ha perdido la oportunidad de acabar definitivamente con las armas nucleares. Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres del mundo y algunos analistas llegan a declarar que todavía hay razones para un oscuro pesimismo: ‘Hasta los gobiernos locales admiten que los cambios del libre mercado sólo han beneficiado principalmente, hasta el momento, a los ricos y a la clase media alta.’ Y: ‘La paz no durará (..) si significa un regreso a las condiciones de vida que provocaron las guerras’.<sup>150</sup> Los analistas hacen hincapié en que la liberalización simultánea en política y economía, el denominado enfoque wilsoniano o ‘Tesis liberal de la paz’, como remedio para los conflictos civiles, resulta problemático. Sudáfrica también es un estado problemático. Delitos, VIH-SIDA, corrupción, familias rotas y violencia doméstica. Todo corresponde a los problemas ‘normales’ de la transición. Y muchos temen que lo peor todavía esté por llegar... En comparación con Nicaragua y Sudáfrica, la situación en Europa Central es mucho mejor, en gran parte por su entrada en la UE. Sin embargo, en los ‘nuevos estados miembros de la UE’ todavía hay una falta preocupante de actividad vibrante de la sociedad civil y el nacionalismo constituye una fuerza cultural y política amenazadora y poderosa en toda Europa (tanto en el este como en el oeste). Las relaciones con Rusia han empeorado, especialmente desde que Putin revitalizó las ambiciones de Rusia como superpotencia. La UE está dividida en casi todos los temas importantes de política exterior y de seguridad. En la antigua Yugoslavia, algunos estados (como Macedonia y Croacia) están haciendo progresos. Mucho más problemática es la situación en Bosnia-Herzegovina y Serbia. Estos dos países siguen viviendo principalmente en una atmósfera y un estado de ánimo de guerra, la fuga de cerebros continúa y la apatía es enorme.

¿Son conscientes de estos procesos los gobiernos locales holandeses y sus socios? ¿Serán capaces de tratar estos temas y estarán dispuestos a ello? ¿Tendrán la ambición para

centrarse en estos problemas (de nuevo) o se contentarán con las prácticas actuales, según han evolucionado con el tiempo? ¿Es posible revitalizar el componente político en los proyectos para el desarrollo o mediante la solidaridad o afirmaciones políticas? Éste puede ser un proceso complicado, pero la cuestión debe ponerse sobre la mesa.

**Una herramienta práctica: Valoración del impacto en la paz y en los conflictos (PCIA)** Las conclusiones y reflexiones anteriores pueden desencadenar la cuestión de si lo que hacemos sirve para obtener la paz. La consolidación de la paz suele ser mucho más complicado de lo que se espera.<sup>151</sup> En este libro, el profesor Kenneth Bush describe el proceso de Valoración del impacto en la paz y en los conflictos (PCIA).<sup>152</sup> Ilustra cómo determinados proyectos pueden resultar muy efectivos desde la perspectiva del desarrollo, pero menos útiles o, incluso, contraproducentes, desde la perspectiva de la consolidación de la paz. El modelo de la Valoración del impacto en la paz y en los conflictos puede ayudar a identificar los riesgos y las consecuencias de las intervenciones que son tan buenas para la paz como para el desarrollo. Cualquier ciudad puede utilizar este modelo para evaluar su política y sus proyectos prácticos. La mejora del impacto en la paz de los programas actuales y nuevos no es imposible. Y, después de todo, ¡el inicio de la diplomacia de las ciudades siempre ha estado influido básicamente por el deseo de trabajar por la paz!

**¿Qué hacemos con los nuevos retos?** Resulta muy fácil insistir en los problemas globales de la actualidad. Pensemos en la guerra global contra el terror (y el impacto devastador que está teniendo en todo el mundo en relación con los derechos humanos y con la democratización en general), el choque de civilizaciones, la necesidad de construir nuevos puentes, en particular entre el mundo musulmán y ‘Occidente’. Según el último estudio de *Freedom House*, todos nuestros esfuerzos de democratización no han hecho que el mundo sea más democrático durante los últimos años. Por el contrario, en muchos países la situación ha empeorado.<sup>153</sup> El progreso del concepto de la Responsabilidad de proteger,<sup>154</sup> tan necesario en las regiones en las que los estados no están dispuestos o no son capaces de proporcionar seguridad a sus ciudadanos, está obstaculizando el progreso, al que no ayudan las intervenciones dominantes de EE UU y sus coaliciones *ad-hoc* y, a menudo, armadas, denominadas ‘coaliciones de países dispuestos’. Las estrategias actuales de democratización, concentradas en la introducción ascendente de la democracia, en la reforma institucional en lugar de las dimensiones culturales y relacionadas con los valores de ciudadanía y democracia, deben modificarse y reconsiderarse. La Tesis liberal de la paz, que dicta que la reforma política debe ir de la mano con la introducción de una economía de libre mercado, crea más problemas de lo esperado.

Los gobiernos locales y sus asociaciones en todo el mundo pueden enfrentarse a estos desafíos y desarrollar políticas municipales contra el terrorismo, participar en el diálogo entre el mundo musulmán y Occidente, asumir su parte ascendente en las estrategias de la responsabilidad de proteger para proporcionar protección a los ciudadanos y las comunidades amenazados, ayudar a recrear y remodelar las estrategias de democratización en forma de enfoques más inclusivos y ajustados haciendo uso de las capacidades locales para la paz y la democracia.

151 Frerks et al. (2003)

152 Véase el Capítulo 5.

153 Freedom House (2007)

154 Véase el Capítulo 2.



Aún así, sólo hay unos cuantos gobiernos locales en la actualidad que se embarcan a la aventura de enfrentarse a estos retos. Hace 25 años lo hicieron con entusiasmo, pero hoy apenas lo hacen. Puede que, de hecho, haya una falta de organizaciones de la sociedad civil para preparar el camino o tomar la iniciativa. Puede que, de hecho, muchas asociaciones de gobiernos locales estén ocupadas con todos los proyectos que tienen que gestionar. Puede que, de hecho, los gobiernos locales hayan limitado su 'capacidad de absorción de la diplomacia de las ciudades' (compromisos con 'antiguos socios', en Nicaragua o Sudáfrica, o en cualquier lugar de Europa). No obstante, el mundo globalizado sigue aportando nuevos problemas y nuevos retos. Aunque la diplomacia de las ciudades es un fenómeno eficaz que realmente aporta un valor añadido a todo lo que los otros actores pueden hacer por el fomento de la paz (defensa, desarrollo, diplomacia clásica, prevención de conflictos), todavía tendremos que ocuparnos de estos nuevos asuntos.

*El autor desea expresar su agradecimiento a cuatro estudiantes de la Universidad y el Centro de Investigación (Estudios sobre desastres) de Wageningen (los Países Bajos), que investigaron cuatro de las cinco campañas de diplomacia de las ciudades que aparecen en este capítulo y, de este modo, proporcionaron valiosa información: Pascale Schuit (Nicaragua), Esther Boere (Política anti-apartheid), Karin van Doorn (Contactos de hermanamiento entre el este y el oeste) y Annemiek Schrijver (ciudades bosnias). Por sus comentarios críticos en versiones anteriores de este capítulo, el autor también da las gracias a la profesora auxiliar de Estudios de desastres, Gemma van der Haar. Gracias también a Welmoed Verhagen por su ayuda y apoyo durante todo el proceso de redacción.*





# El papel de los gobiernos locales en la consolidación de la paz |

*Kenneth Bush*

## Resumen

Este capítulo subraya la realidad de que cualquier actividad dentro de una zona propensa a los conflictos puede contribuir a la consolidación de la paz o aumentar la probabilidad de que empeore el conflicto: es decir, las actividades muy raramente son neutrales en relación con la paz o el conflicto.

En zonas conflictivas, el gobierno local suele ser la entidad organizada más apropiada para proporcionar servicios sanitarios, educativos, electricidad, agua, etc. a sus ciudadanos. El gobierno local suele encontrarse, literalmente, en la línea de frente del conflicto militarizado violento junto a sus ciudadanos. Dentro de este contexto explosivo, cualquier cosa que haga afectará a la dinámica de paz y conflicto: decisiones sobre la asignación de los escasos recursos públicos; la elección de los beneficiarios; la selección de contratistas para llevar a cabo el trabajo municipal; el establecimiento de políticas y prácticas, etc.

113

Este capítulo ilustra con el ejemplo hipotético de un proyecto de agua, visto por sus instigadores en términos puramente de desarrollo, cómo los factores no considerados pueden dar como resultado un proyecto que contribuya a la consolidación de la paz o, alternativamente, pueda apoyar o, incluso, incrementar un conflicto.

Después se consideran cuatro casos de estudio de la vida real y se proporcionan buenos ejemplos de cómo diversos factores y decisiones pueden influir en los resultados de proyectos y programas en términos de su contribución a la paz o al conflicto. A partir de ésta y otras experiencias, el capítulo finaliza con un gráfico que enumera y explica buenas prácticas de consolidación de la paz.

Un mensaje importante para los prácticos del desarrollo es que, aunque hoy en día se hace impensable no tener en cuenta las ramificaciones de género y ambientales de cualquier proyecto propuesto, esto se extiende muy raramente al impacto potencial en la paz frente al conflicto, y sí debería hacerse.

## Introducción

Cualquier persona que haya pasado algo de tiempo en áreas que no disfrutan de paz ni seguridad sabe por qué es tan importante establecer las conexiones entre el gobierno local y la consolidación de la paz. En zonas conflictivas, el gobierno local suele ser la entidad organizada más apropiada (y, en ocasiones, la única) para proporcionar servicios sanitarios, educativos, servicios sociales, electricidad, agua, etc. a sus ciudadanos. El gobierno local suele encontrarse, literalmente, en la línea de frente del conflicto militarizado violento junto a sus ciudadanos. Dentro de este contexto explosivo, cualquier cosa que haga afectará a la dinámica de paz y conflicto: decisiones sobre la asignación de los escasos recursos públicos; la elección de los beneficiarios; la selección de contratistas para llevar a cabo el trabajo municipal; el establecimiento de políticas y prácticas, etc.

Desafortunadamente, en las zonas conflictivas, los gobiernos locales suelen ser incapaces de suministrar los servicios municipales. En ocasiones son capturados por elementos extremistas implicados en el conflicto que aterroriza a segmentos de la población urbana. Otras veces, sus trabajadores son incapaces de entrar en áreas conflictivas o se les obliga a marcharse. En ocasiones, la infraestructura necesaria para que los gobiernos locales lleven a cabo su trabajo es destruida o saqueada por los grupos armados (se destruyen los postes eléctricos, se colocan minas en carreteras y campos, se cierran las rutas de transporte). Los conflictos en aumento presentan desafíos y tensiones para las capacidades de los gobiernos locales en el mismo momento en que más se necesitan dichas capacidades. O, dicho de otra forma, la mayor necesidad de un gobierno local efectivo se encuentra en aquellos entornos en los que sus capacidades están sometidas a más tensión.

Una de las lecciones claves que he sacado de un estudio preparado para la Federación Canadiense de Municipios a partir de las experiencias urbanas en tres países (Filipinas, los territorios palestinos y Bosnia-Herzegovina) en fases distintas de un conflicto violento es que las contribuciones más significativas para la consolidación de la paz y el desmantelamiento de conflictos pueden encontrarse en el trabajo convencional, incluso mundano, de los gobiernos locales.<sup>1</sup> Esto es perfectamente lógico, ya que es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por lo tanto, con más probabilidades de ser consciente de sus necesidades y responder a las mismas. Esto cubre su trabajo en agua y saneamiento, sanidad y servicios sociales, seguridad pública, transporte local, empleo público y desarrollo económico local. Dentro de las comunidades que han vivido aterrorizadas, traumatizadas y divididas en facciones, la forma en que el gobierno local suministra bienes y servicios públicos tendrá un impacto mucho mayor en el apoyo (o el no bloqueo) de sus ciudadanos a alternativas constructivas a la lucha que, por ejemplo, iniciativas de ‘reconciliación’ a corto plazo, impulsadas por donaciones.

Hay un hecho que debe ser central en los debates sobre la diplomacia de las ciudades:<sup>2</sup> en entornos caracterizados por una gran politización o una volatilidad militar, el trabajo de los gobiernos locales, *inevitablemente*, contribuirá a la paz o al conflicto.

La incapacidad para tener esto en cuenta hace que nos arriesguemos a que la diplomacia de las ciudades se convierta en un subconjunto del trabajo descendente (de fuera adentro) usual

1 Bush (2004)

2 A lo largo de este artículo, diplomacia de las ciudades se refiere a cualquier iniciativa entre los gobiernos locales que afectan, directa o indirectamente, voluntaria o involuntariamente, la dinámica local de la paz o del conflicto – independientemente de que sea un conflicto violento, no violento o en camino de volverse violento.

de la industria internacional de desarrollo / consolidación de la paz. Al hacer esto, puede que perdamos oportunidades de apoyar los esfuerzos de consolidación de la paz y el impacto de los actores locales que se encontraban allí antes de la llegada de los actores multilaterales y que, ciertamente, seguirán allí mucho después de que la atención de éstos últimos se haya trasladado a la siguiente crisis. De esta forma, no conseguiríamos apoyar lo más único de la diplomacia de las ciudades y que es la base de cualquier éxito que vaya a lograr: los íntimos vínculos de persona a persona que implican la comunicación, la confianza y la cooperación que sostienen las relaciones a largo plazo. Por ello, cuando se preguntó a los funcionarios del Consejo de la Ciudad de Barcelona por qué la ciudad apoyó a Sarajevo tan tenazmente durante la guerra de los Balcanes, respondieron sencillamente: ‘la gente de Barcelona todavía recuerda el apoyo de Sarajevo en nuestra lucha contra Franco.’<sup>3</sup> Dentro de un entorno global dominado por actores políticos que tienden a sufrir amnesia selectiva y falta de atención, este apuntalamiento básico y humano de la diplomacia de las ciudades no debe pasarse por alto.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, en la Sección 2 se definen los impactos sobre la diplomacia de las ciudades en relación con el desarrollo, la paz y el conflicto y se estudian las implicaciones de aceptar esta posición. La Sección 3 presenta cuatro mini casos que ilustran los dilemas y las sorpresas que se desprenden de la práctica. Estos demuestran que el impacto sobre el desarrollo no se asocia automáticamente al impacto sobre la paz, y que las actividades pueden, inadvertidamente, generar o aumentar el conflicto. Mientras analizo estos casos intentaré identificar los riesgos y las lecciones que deben aprenderse, así como las mejores y peores prácticas, en un esfuerzo de proporcionar asesoramiento para actividades en el futuro. La Sección 4 saca conclusiones y perfila los pasos a dar en el futuro.

Al concentrarnos en casos de éxito (los que han causado un impacto en la paz) y en casos de fracaso (un impacto en el conflicto), podremos entender mejor, en términos prácticos, qué es lo correcto. E igualmente importante, también empezamos a ver cómo evitar hacer lo incorrecto. Resulta particularmente importante que entendamos cuándo nuestras iniciativas pueden crear conflictos o empeorarlos. Si ignoramos cómo interactúa el trabajo a nivel municipal con los conflictos que afectan a cada comunidad, entonces todo nuestro trabajo positivo en la consolidación de la paz y la diplomacia de las ciudades puede desaparecer durante una mala noche. En otras palabras, *una consolidación sostenible de la paz exige que hagamos algo más que simplemente consolidar la paz; al mismo tiempo tenemos que deconstruir los cimientos de los conflictos violentos.*

**‘Si no sabes dónde vas, cualquier camino sirve.’**  
(Lewis Carroll)

### Consolidación de la paz: ¿adónde vamos?

Como la cita de Alicia en el País de las maravillas sugiere, a menos que tengamos una idea clara de dónde estamos intentando llegar y lo que estamos intentando conseguir, nos arriesgamos a correr en todas direcciones con la idea equivocada de que cualquier cosa que hagamos estará contribuyendo a la paz.

3 Este intercambio tuvo lugar en la Conferencia Internacional ‘El Papel de los gobiernos locales en la consolidación de la paz’, organizada por el Consejo Provincial de Barcelona y el Consejo de la Ciudad de Barcelona, Barcelona, 6-7 de septiembre de 2007.

El término ‘consolidación de la paz’ se ha utilizado de tantas formas distintas que existe el peligro de que pueda a empezar a significar todo y nada. Puede empezar a perder su utilidad para ayudarnos a pensar y contribuir a una paz que sea igualitaria, sostenible y fundamentalmente justa. Por ejemplo, los soldados que se encuentran en Afganistán hablan de sus misiones militares como intervenciones de consolidación de la paz, los gobiernos llaman a los proyectos de desarrollo en Ruanda proyectos de consolidación de la paz y las denominadas ONG de consolidación de la paz etiquetan todo lo que hacen (principalmente los talleres impartidos por extranjeros) con el nombre de actividades de consolidación de la paz.

Por lo tanto, resulta útil empezar con una breve explicación de nuestro objetivo: eso que llamamos consolidación de la paz.

*La lección de oro: La consolidación de la paz es un impacto* En mi calidad de académico (en recuperación), reconozco la tendencia de mi profesión a definir cualquier tema que esté a la mano, en lugar de comprometerse en el mismo. Sin embargo, presento una definición de la consolidación de la paz por una razón: si no somos claros y coherentes en nuestro entendimiento de un término tan usado (a menudo utilizado en exceso, algunas veces mal utilizado) como la consolidación de la paz, entonces no podremos iniciar un debate coherente sobre el papel de los gobiernos locales en la paz y el desarrollo, y mucho menos apoyar y fortalecer sus capacidades de consolidación de la paz. Se convierte en una torre de Babel. Sin empezar por lo básico no tendremos ni idea de dónde mirar, qué mirar ni qué apoyar. La manera en que examinemos un tema dará forma a las conclusiones y soluciones que derivemos del mismo.

116

En este artículo se utiliza el término consolidación de la paz en su sentido más amplio para hacer referencia a aquellas iniciativas que fomentan y apoyan estructuras y procesos sostenibles que fortalecen las perspectivas de coexistencia pacífica y disminuyen la probabilidad de un estallido, la repetición o la continuación del conflicto violento.<sup>4</sup> Este proceso tiene en cuenta los objetivos de las operaciones humanitarias tanto a corto plazo como a largo plazo, junto con los objetivos a mayor plazo en relación con el desarrollo, la política, la economía y la sociedad.

La consolidación de la paz, por consiguiente, es un proceso doble de desmantelamiento de las estructuras de la violencia y construcción de las estructuras de la paz. Estas dos tareas son conjuntos de actividades relacionadas, pero separadas, que deben llevarse a cabo simultáneamente. Está casi garantizado que toda intervención que incluya una sin la otra no tendrá un impacto positivo neto. Claramente, los instrumentos necesarios para la consolidación de la paz (como la obtención de confianza dentro de las comunidades y entre ellas, la capacidad de gobierno y el fortalecimiento de las instituciones) son distintos de los instrumentos necesarios en la deconstrucción de la violencia (incluyendo, en términos amplios, la desmilitarización de la sociedad, la economía y la política, así como el desarme, la desmovilización, etc.).

Todo esfuerzo para apoyar las capacidades de consolidación de la paz debe establecerse en forma de conceptos y operaciones junto con los esfuerzos para distender los impactos de ciertas actividades que sustentan los conflictos, que se pueden resumir mediante el término

4 Winter (1996) p. 49-69

‘mala gestión’. De este modo, como ya se ha mencionado antes, no basta con hacer (o apoyar) lo correcto. También tenemos que dejar de hacer (y contrarrestar) lo equivocado.

La consolidación de la paz no consiste en imponer soluciones, sino en crear oportunidades. El reto reside en identificar y nutrir el espacio político, económico y social en el que los actores nativos pueden desarrollar y emplear los recursos necesarios para consolidar una sociedad pacífica, próspera y justa. En otras palabras, la consolidación genuina de la paz exige la inversión de los enfoques cada vez más ascendentes y controlados. En última instancia, la consolidación de la paz implica el fortalecimiento o la creación de estructuras y procesos que sean democráticos y justos y que respondan a las necesidades y las preocupaciones de toda una población, desde sus miembros más débiles hasta los más poderosos. Es decir, instituciones que protejan y avancen los derechos políticos y las responsabilidades del estado y de la sociedad civil, y que fortalezcan la seguridad humana a través del fomento de prácticas económicas, judiciales y sociales que sean sólidas y sostenibles.

Esta definición ampliada debe servir para guiar nuestras ideas, no para limitarlas. Los conceptos principales o cardinales que guían nuestro trabajo deben revisarse periódicamente. Desafortunadamente, no ha sido éste el caso del diálogo internacional para la consolidación de la paz. En lugar de ello, ‘consolidación de la paz’, como término, se ha vuelto infinitamente elástico y aplicable a casi cualquier actividad que permite que una organización libere recursos en un mercado de fondos muy ajustados.

No se puede hacer demasiado hincapié en que, básicamente, *la consolidación de la paz es más un impacto o un resultado que una actividad*. Esto, para mí, es la ‘regla de oro’ de la consolidación de la paz. A lo largo de los últimos años, la consolidación de la paz ha sido una etiqueta que se coloca en actividades como los proyectos de diálogo, proyectos de derechos humanos, reforma del sector de la seguridad, fortalecimiento de las instituciones democráticas, reforma del sector público y, en una nebulosa aún mayor, proyectos de buena gestión. Aunque este tipo de actividades pueden causar un impacto positivo en la paz y en el entorno de los conflictos, también hay muchos ejemplos de casos con impactos negativos.<sup>5</sup>

En términos prácticos, esto significa que no debemos limitar nuestro enfoque a los proyectos claramente etiquetados como consolidación de la paz: proyectos de diálogo, resolución de conflictos a partir de la comunidad, etc. Todas las iniciativas que se concentran en regiones con tendencia a los conflictos deben verse como iniciativas con el potencial de consolidar la paz o exacerbar los conflictos violentos y no violentos: inversiones del sector privado, proyectos educativos, proyectos sanitarios, etc. Estas iniciativas e instrumentos no sólo están mucho más extendidas que los proyectos de ‘consolidación de la paz’, sino que también es menos probable que se consideren abiertamente políticos y, por lo tanto, hay menos probabilidades de que se encuentren con críticas políticas. Si entendemos la consolidación de la paz como un impacto, entonces es necesario distinguir entre el impacto en la consolidación de la paz de una iniciativa desde sus impactos en el desarrollo, la economía, el medio ambiente, el género, etc. Cuando lo hacemos podemos ver que los impactos positivos humanitarios o en el desarrollo coinciden, felizmente, en ocasiones, con un impacto positivo de consolidación de la paz. Desafortunadamente, en otras ocasiones no es así.

5 Bush (2004)

*El desarrollo no siempre conduce a la paz* Una de las malas interpretaciones más comunes que seguimos oyendo hoy en día es que el desarrollo es igual a paz y, por lo tanto, que todo trabajo por el desarrollo contribuye a la paz. Si el desarrollo es igual a paz, entonces los conflictos deberían disminuir a medida que un país o una región se ‘desarrolla’. Claramente, esto no sucede siempre y, de hecho, normalmente vemos que la violencia aumenta cuando sólo mejoran las condiciones de vida de algunos grupos de una región. En muchos casos, el desarrollo en sí crea conflictos, como cuando distintos grupos se enfrentan por los beneficios de un proyecto o por el acceso a los servicios municipales.

Además, un desarrollo genuino representa, inevitablemente, un desafío para las estructuras sociales, económicas y políticas ya existentes, y al desafiar dichas estructuras y las antiguas reglas de juego, casi siempre se crea un conflicto.

La cuestión esencial es si el conflicto creado (o empeorado) por las intervenciones para el desarrollo se resuelve con violencia o sin violencia. En este caso, el gobierno local aparece claramente en la ecuación. ¿Apelarán estos individuos o grupos en conflicto al gobierno local para tratar el conflicto? En caso afirmativo, ¿poseen los gobiernos locales los medios para tratar y resolver sin violencia estos conflictos?

Es justo decir que las iniciativas para el desarrollo contribuyen en ocasiones a la paz y, en otras ocasiones, contribuyen al conflicto. El reto consiste, como se dice más adelante, en asegurarse de que un proyecto o iniciativa municipal no conduzca a un conflicto violento y, en la medida de lo posible, que haga una contribución positiva a la paz. Un impacto positivo y sostenible para el desarrollo puede depender de la consecución de un impacto positivo en la consolidación de la paz.

118

*La necesidad de establecer una diferencia entre los impactos en el desarrollo y los impactos en la paz / el conflicto* Para aclarar las diferencias entre los impactos en el desarrollo, en la paz y en el conflicto, resulta útil empezar con algunos ejemplos hipotéticos. Una vez se hayan delineado más claramente en nuestras mentes estas distinciones, podremos prestar atención a ejemplos específicos presentados en los siguientes casos de estudio. Los ejemplos que aparecen más adelante ilustran cómo es posible que un proyecto fracase según unos criterios limitados de desarrollo (como objetivos de irrigación, prestación de servicios sanitarios y niveles de alfabetización), pero *tenga éxito* de acuerdo con unos criterios más amplios de consolidación de la paz, y viceversa.

#### **EJEMPLO 1: FRACASO EN EL DESARROLLO, ÉXITO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ**

Un proyecto educativo puede *fracasar* a la hora de obtener estudiantes capaces de aprobar los exámenes nacionales (su objetivo en relación con el desarrollo), pero puede tener éxito en lo que respecta a la reducción de tensiones entre grupos sociales particulares mediante la creación y la institucionalización de un entorno no amenazador y constructivo que aumente el contacto y disminuya los malentendidos mediante la eliminación de estereotipos e ideas falsas. A menos que haya una sensibilización en los logros que fomentan la paz de un proyecto de este tipo, se consideraría como un proyecto fracasado. Es decir, su incapacidad para lograr el impacto especificado en el desarrollo eclipsaría su impacto positivo en la consolidación de la paz.



## EJEMPLO 2: ÉXITO EN EL DESARROLLO, FRACASO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

También es posible la situación inversa a la anterior: un proyecto puede *tener éxito* de acuerdo con unos criterios establecidos de desarrollo, pero *fracasar* en términos de fomento de la paz. Podemos usar un ejemplo hipotético similar al utilizado anteriormente: un proyecto educativo puede tener éxito en el aumento de la cantidad de estudiantes que aprueban los exámenes. Sin embargo, si la mayor parte de estos estudiantes son (o se percibe así) miembros de un grupo étnico o social determinado, entonces el proyecto puede exacerbar las tensiones entre los distintos grupos mediante la creación / el refuerzo de la percepción de que se está favoreciendo a un grupo a expensas de otro.

De acuerdo con la configuración actual de la industria de apoyo al desarrollo, el segundo proyecto tiene más probabilidades de renovación de sus fondos que el primero, a menos que las tensiones creadas en el segundo caso condujeran a que se decida que su continuación es demasiado arriesgada para el personal del proyecto. Además, en esta situación, se echaría la culpa del aplazamiento / la cancelación del proyecto al impacto del conflicto en el proyecto en lugar del impacto del proyecto en el conflicto.

## EJEMPLO 3: PROYECTO DE AGUA POTABLE: LA NECESIDAD DE UNA EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL

Imaginen un proyecto municipal de agua potable que busque el mejoramiento del acceso de los hogares a agua limpia en un área en la que haya tensiones entre diferentes comunidades. El proyecto, apoyado por un donante internacional, amplía la red municipal de agua a determinados hogares.

Podríamos decir que esta iniciativa ha causado un impacto positivo en la consolidación de la paz si:

- ha ayudado a unir a los miembros de las comunidades debido a su interés compartido en el agua limpia y en las ventajas que esto tiene para la salud pública y la calidad de vida en general.
- ha creado canales y oportunidades de comunicación que permiten que diversos miembros de comunidades distintas trabajen en conjunto en temas que van más allá de la gestión del agua.
- ha aumentado la inclusión y la participación tanto de mujeres como de hombres de los grupos afectados por la violencia en la toma de decisiones a nivel comunitario en lo referente a temas que consideran prioritarios.
- las relaciones profesionales o interpersonales empiezan a aparecer a través de las líneas comunitarias y pueden animar a las comunidades a trabajar conjuntamente en otro tipo de actividades.

Este mismo proyecto de agua puede causar un impacto que origine conflictos si:

- una comunidad empieza a pensar que la otra comunidad se está beneficiando más o, lo que es aún peor, si cree que la otra comunidad se beneficia 'robando' su agua.
- si el proceso de toma de decisiones parece estar politizado o corrupto.
- si el actor internacional que apoya el proyecto es demonizado por algunos de los elementos de la comunidad (cuestionando sus motivos, el control, etc.), independientemente de si esto está justificado o no.

Este caso hipotético ilustra la facilidad con la que un proyecto para el desarrollo puede ayudar a los esfuerzos de consolidación de la paz, pero, con la misma facilidad, puede crear tensiones y causar justo el efecto contrario. Subraya la necesidad de aplicar un análisis de dos niveles en nuestro trabajo si queremos identificar las muchas maneras en las que el trabajo de los gobiernos locales afecta a la paz y a los conflictos. Para poder identificar y entender el impacto general sobre la paz o el conflicto de un ejemplo de este tipo, debemos hacer preguntas distintas a las que normalmente se hacen sobre el impacto de las iniciativas. Tenemos que conocer algo más que el número total de beneficiarios, el aumento del acceso al agua o la disminución de costes. Tenemos que crear formas de pensar, llevar a cabo y evaluar el trabajo en áreas con tendencias al conflicto, de modo que podamos reforzar los impactos en la consolidación de la paz y evitar los impactos que crean conflictos.

- Lección: Cuando los gobiernos municipales se encuentran en áreas con tendencia a los conflictos, todas las decisiones, todos los servicios y todos los proyectos, inevitablemente, afectarán a la dinámica de paz y de conflicto, debido a la volatilidad / el carácter explosivo del entorno.
- Lección: No es lo que se hace, sino la forma de hacerlo, lo que determina si se acaba apoyando la paz o manteniendo el conflicto.
- Lección: podremos empezar a entender los impactos en la paz y en los conflictos únicamente cuando hagamos las preguntas adecuadas antes, durante y después de un proyecto. En otras palabras, necesitamos integrar la consideración de los impactos en la paz y en los conflictos en nuestra planificación y programación, al igual que hacemos (o deberíamos hacer) cuando se trata de impactos ambientales o de género.

120

**‘¡Qué pobre memoria es aquella que solo funciona hacia atrás.’**  
(Lewis Carroll)

### Casos de estudio: aprender de la experiencia

Esta sección consiste en cuatro mini casos, creados a partir de varios países y contextos distintos. Su intención es agudizar nuestro entendimiento de las formas en las que las iniciativas pueden afectar a la dinámica de paz o conflicto en aquellos contextos con tendencia al conflicto. Se hace un hincapié particular en las iniciativas a nivel municipal. En nombre de la brevedad, se han sacrificado detalles interesantes para que los casos sean relativamente cortos y nos podamos concentrar en los objetivos de este capítulo. En la práctica, es absolutamente esencial prestar atención a dichos detalles para responder de forma eficaz y evitar / reducir los conflictos y optimizar las posibilidades de paz. Sin embargo, la limitación de espacio me ha obligado a dar prioridad a la explicación sobre la descripción.

#### **CASO 1: REHABILITACIÓN DE DEPÓSITOS DE AGUA: EL RIESGO DE UN PLANTEAMIENTO DE NEGOCIOS USUAL**

Una agencia para el desarrollo de un país rico desarrollado decidió que quería ayudar a reconstruir instalaciones de depósitos de agua<sup>6</sup> en un país afectado por la guerra. Las

6 Se trataba de lagos o reservas artificiales utilizados para almacenar agua de riego que se usaría más adelante

reservas de agua se habían roto hacía mucho tiempo, pero nunca se habían reparado durante los 20 años de guerra. Sin embargo, habían comenzado las negociaciones para la paz, lo que había creado una oportunidad de realizar trabajos de desarrollo, muy necesarios, en áreas a las que había sido imposible llegar durante muchos años.

Así que, de acuerdo con las normas usuales, la agencia para el desarrollo hizo lo que siempre hace: pidió a las empresas interesadas que enviaran sus propuestas para construir una reserva particular en un área controlada por los rebeldes. Tras revisar todas las propuestas, la agencia eligió la más barata que, de hecho, era la mitad del precio de cualquiera de las otras propuestas. Ocho meses después, la agencia recibió un informe que le comunicaba que el proyecto se había llevado a cabo de acuerdo con la propuesta. La empresa recibió el pago completo y la agencia estaba satisfecha, creyendo que había llevado a cabo un proyecto de agua muy rentable que beneficiaría a la comunidad local. Sin embargo, cuando llegó la época de lluvias, ¡la reserva reconstruida se vino abajo! ¿Qué había pasado?

La empresa que obtuvo la contrata estaba controlada por el grupo rebelde principal. Una de las razones por las que pudo hacer un trabajo tan barato fue porque el proyecto utilizó mano de obra ‘voluntaria’: los granjeros que tenían tractores fueron obligados a donar su tiempo y su equipo y se obligó a los habitantes a trabajar gratis. Ninguno de los costes por mano de obra incluidos en el presupuesto del proyecto fue a parar a manos de los trabajadores. Además, la reserva no se reconstruyó conforme al plan técnico de la propuesta. ¡No incluyó el revestimiento impermeable necesario para asegurar la contención del agua! Cuando el ingeniero original se negó a firmar el proyecto como satisfactorio, los rebeldes se limitaron a encontrar otro ingeniero más complaciente.

Al final, contrariamente a la valoración positiva de la agencia para el desarrollo, los resultados del proyecto fueron:

- una significativa contribución financiera para los rebeldes
- un refuerzo del control autoritario de los rebeldes sobre los civiles
- el abuso de los derechos de los trabajadores y los niños a quienes se obligó a trabajar en el proyecto
- no hubo ningún impacto positivo ni sostenible en el desarrollo

En resumen, el proyecto causó unos impactos negativos en el desarrollo y la consolidación de la paz. ¿Tuvo lugar realmente este proyecto? Sí.

### Lecciones

- Algunas veces, para conseguir un impacto positivo en la consolidación de la paz, tenemos que modificar las normas estándar con las que trabajamos. En este caso, la prioridad se asignó a la rentabilidad económica, que cegó a los responsables de la toma de decisiones ante los impactos de mantenimiento del conflicto que tenía el proyecto. Un proyecto sensible a la paz puede resultar más caro que otro impulsado por las normas estándar de la eficacia económica. Así que, por ejemplo, para fomentar la paz puede ser necesario empezar un trabajo de infraestructura en la mayoría de las áreas afectadas por la guerra, a diferencia de las áreas en las que, inicialmente, parecería que se obtiene más valor por el aporte económico.
- Los impactos sostenibles para la consolidación de la paz exigen que se preste tanta atención al proceso (transparencia, responsabilidad, legitimidad, sostenibilidad) como al producto (reconstrucción de la reserva / resultados del desarrollo).]

**CASO 2: EL PLAN DE LAS 3.000 CASAS: CUANDO LA IGUALDAD NO SIGNIFICA JUSTICIA**

El caso de las 3.000 casas es un proyecto en el que los cálculos de un proyecto municipal parecían claros y directos. Este proyecto se creó en un contexto de dos décadas de guerra en la parte oriental de Sri Lanka, y buscaba suministrar 3.000 casas a una comunidad formada por porcentajes iguales de poblaciones desplazadas tamiles, cingalesas y musulmanas.<sup>7</sup> La decisión de los planificadores municipales, mediante una consulta con las comunidades afectadas y con la presión del donante, fue asignar 1.000 casas a cada grupo. Aunque hubo algunas quejas respecto a esta decisión, la comunidad la aceptó en su totalidad y se construyeron las casas.

Este caso ilustra cómo las comunidades tomaron una decisión explícitamente política sobre la asignación de recursos de desarrollo a partir de la geografía étnica. Sin embargo, aquí está la complicación: no todas las comunidades habían resultado afectadas por la violencia de la misma manera. Algunas comunidades necesitaban claramente más casas. En este caso, el principio de equidad (asignación a partir de las necesidades) se subordinó al expediente político de igualdad (asignación aritmética). Debemos preguntarnos, a pesar de la decisión tomada según la consulta a las mismas comunidades, si este proyecto de desarrollo reforzó la separación étnica politizada y las divisiones entre las comunidades. En algunos aspectos, sí lo hizo. Pero, ¿había alguna alternativa? Tal vez un ejemplo de mayor éxito en un proyecto de este tipo sería si las comunidades, por sí mismas, hubieran asignado las casas de acuerdo con un criterio directo de necesidad. El tema que nos ocupa es cómo ir desde nuestra posición actual a una situación en la que podría ser posible un enfoque de este tipo. Este caso, como el anterior, ilustra cómo puede ser mejor subordinar las prácticas estándar del desarrollo (decisiones a partir de hojas de cálculo; lógica impulsada por la eficiencia; enfoques dirigidos al producto en lugar de enfoques dirigidos al proceso) a los objetivos de consolidación de la paz.

122

**Lección**

- Este proyecto proporciona un ejemplo intuitivo a un micro nivel de las complejas interconexiones entre las intervenciones del desarrollo y la dinámica de la paz y el conflicto. De forma más práctica, el ejemplo hace hincapié en que podríamos tener que hacer nuestro trabajo de manera distinta si queremos reforzar conscientemente los incentivos a la consolidación de la paz a través de nuestros programas municipales. Algo que es importante es que el ejemplo también subraya algunos de los sacrificios en el desarrollo que pueden resultar necesarios para aumentar las posibilidades de contar con resultados constructivos en la consolidación de la paz.

**CASO 3: EL PROYECTO DE AGUA DE GAL OYA: UNA BUENA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN UN CASO CON TODOS LOS INGREDIENTES PARA EL FRACASO**

El proyecto de agua de Gal Oya fue, y sigue siendo, uno de los programas de agua más grandes y complejos de Sri Lanka. Se enfrentó a obstáculos insuperables: físicos, infraestructurales, burocráticos y políticos. Para colmo, el proyecto se enfrentaba a una dimensión étnica: las zonas río arriba estaban pobladas por miembros de un grupo cingalés, mientras que las áreas río abajo pertenecían a granjeros de habla tamil. En otras palabras, la separación entre tamiles y cingaleses a nivel nacional tenía un paralelismo a nivel local en el proyecto. En el contexto de las tensiones étnicas, si el agua no llegaba a los tamiles, probablemente ese hecho se achacaría a la ‘malicia’ de los cingaleses, en lugar de a los

7 Este desplazamiento había sido provocado por la guerra, no por el tsunami de 2004.

factores geográficos o de cualquier otro tipo. En otras palabras, el contexto en el que se originó el proyecto no conducía a la cooperación entre las comunidades, sino todo lo contrario.

El proyecto no se había diseñado conscientemente para llevar a cabo una función de consolidación de la paz ni para lograr objetivos de consolidación de la paz. Sin embargo, es un ejemplo de proyecto para el desarrollo con unas consecuencias para la consolidación de la paz que son dignas de mencionar. Por lo tanto, ¿qué nos enseña Gal Oya sobre la ayuda al desarrollo y la consolidación de la paz? Parece que algunos de los factores que contribuyeron a su éxito como proyecto para el desarrollo también podrían haber contribuido a su éxito en lo que respecta a la consolidación de la paz. El hecho de que se trata de un proyecto para el desarrollo minuciosamente participativo puede ser un factor importante para explicar su éxito en las dos áreas. El énfasis puesto en el fomento de la participación (como medio y como fin) generó varios principios operativos que tienen claras implicaciones para la consolidación de la paz:

- asegurar la continuidad de personal para aumentar la posibilidad de convertirlo en un proceso de aprendizaje
- contar con una red de personal comprometido y de gran ayuda en varios puestos
- evitar la implicación política parcial
- atraer y conservar un tipo adecuado de liderazgo comunitario
- superar los conceptos limitados del interés propio

Para la consolidación de la paz resulta particularmente relevante una fuerte dimensión participativa, según la observación de Uphoff, que afirma que: ‘más importante que saber cuánta participación está teniendo lugar es saber quién está implicado o no en los distintos tipos de participación. ¿Qué grupos están menos implicados en los distintos tipos de toma de decisiones o en los distintos tipos de implementación, o en los distintos tipos de beneficios, o en los distintos tipos de evaluación? ¿Mujeres? ¿Jóvenes? ¿Minorías étnicas? ¿Las personas que viven en pueblos alejados? ¿Arrendatarios inseguros? ¿Se está llevando a cabo por iniciativa de funcionarios, de una ONG o de los mismos habitantes? ¿Con un incentivo económico, voluntario o mediante coacción? ¿De forma organizada o individual? ¿Directa o indirectamente? ¿De forma regular o ad hoc? ¿El proceso es continuo, intermitente o esporádico? ¿Tiene algún grado de capacitación? ¿Cuánto?’<sup>8</sup>

Es posible identificar lecciones de Gal Oya que puedan generalizarse y aplicarse para cultivar explícitamente una dimensión de consolidación de la paz en proyectos para el desarrollo:

#### Lecciones

- subrayar el fomento de las capacidades para mejorar las capacidades locales de gestión propia y autonomía, tanto en el uso de los recursos como en las relaciones comunitarias, es algo beneficioso
- el proyecto se benefició de ser participativo desde el principio e incorporó un aprendizaje a partir de las experiencias durante todo el proyecto
- debe evitarse contar con demasiada participación del gobierno
- el proyecto se benefició de la ‘aceptación genuina y completa de que los beneficiarios potenciales cuentan con inteligencia y habilidades sociales, no sólo con mano de obra y fondos, que pueden resultar útiles para el diseño y la implementación de los proyectos. Incluso los pobres pueden hacer comentarios útiles sobre cuestiones del diseño técnico pero, lo que es aún más importante, es que pueden ayudar a llevar a cabo la gestión de las actividades del proyecto’<sup>9</sup>

8 Uphoff (1992a) p. 141

9 Uphoff (1992a) p. 143

Aunque algunos de los factores que contribuyeron al éxito en el desarrollo del proyecto también pueden haber contribuido a su proceso de consolidación de la paz, sigue habiendo una necesidad de establecer un conjunto distinto de criterios para valorar el impacto de consolidación de la paz del proyecto. Es decir, los criterios utilizados para valorar la eficacia de un proyecto para el desarrollo no tienen por qué ser necesariamente adecuados para valorar la eficacia de las actividades de consolidación de la paz.

**CASO 4: PROGRAMA DE COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y CANTONALES DE CANADÁ Y BOSNIA-HERZEGOVINA: PAZ Y UNIDAD A TRAVÉS DEL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES**

El programa de cooperación de los gobiernos locales y cantonales de Canadá y Bosnia-Herzegovina (CBIHCP) era un programa de fomento de las capacidades que buscaba mejorar la gestión urbana en el cantón de Tuzla, en Bosnia-Herzegovina. El objetivo principal del programa consistía en proporcionar la ayuda necesaria para capacitar a los gobiernos locales para ‘abrirse a la toma de decisiones en relación con el desarrollo y la implementación de planes sólidos para guiar el crecimiento y el desarrollo’.

Aunque los socios principales del programa eran el cantón de Tuzla y los municipios que lo forman (incluyendo la ciudad de Tuzla), las experiencias derivadas del programa crearon modelos de enfoques para otros gobiernos locales, tanto en la Federación como en la República de Srpska. Mediante proyectos de demostración, se establecieron asociaciones con grupos de la sociedad civil activos en el cantón: organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y asociaciones privadas. El razonamiento de este proyecto se basó en la necesidad de fomentar el buen gobierno en Bosnia-Herzegovina en un contexto de un sistema democrático emergente y una economía de mercado.

124

En concreto, el proyecto buscaba lo siguiente:

- yudar a encontrar formas innovadoras para hacer del sistema de gobierno descentralizado, decretado por los acuerdos de Dayton, un sistema operativo y eficaz
- crear mecanismos de cooperación intergubernamental a nivel local
- crear un mejor entendimiento de los principios y las prácticas de gobernar democráticamente entre las autoridades locales (cantonales y municipales)
- mejorar las oportunidades de generación de ingresos para los gobiernos locales
- establecer métodos efectivos y actualizados de suministro de servicios locales
- encontrar formas de mejorar la toma de decisiones a nivel local para mejorar los gastos estratégicos de recursos limitados a la hora de afrontar la reconstrucción de infraestructuras básicas y del alojamiento, así como en el suministro de servicios sociales clave

El proyecto estableció algunas buenas prácticas. De acuerdo con la documentación del proyecto, éste intentó establecer mecanismos de integración de la estructura de gestión del proyecto en los procesos locales de toma de decisiones (en el Instituto de Urbanismo de Tuzla, así como en el municipio de Tuzla y en el Cantón de Tuzla). Se trata de una buena práctica porque ayuda a asegurarse de que el proyecto esté impulsado por las prioridades y un contexto locales. También, e igualmente importante, contribuye a la sostenibilidad del proyecto y a la transferencia de conocimientos.

Otra buena práctica fue el uso de visitas de estudio. El CBIHCP hizo un amplio uso de las visitas de estudio para el fomento de las capacidades. Por un lado, las capacidades específicas



relativas al proyecto son técnicas: es decir, las habilidades y la experiencia relativas a la planificación estratégica. Sin embargo, las visitas de estudio también pueden hacer contribuciones *estratégicas y catalizadoras* importantes a la paz y la unidad mediante el fomento de relaciones personales y profesionales cruzando las barreras creadas por la guerra. Estas barreras pueden ser físicas, geográficas, psicológicas, políticas y de organización.

Las visitas de estudio también pueden sacar a la gente de la presión de trabajar y vivir en entornos muy politizados y segregados. Se lleva a las personas, que no se conocerían de ninguna otra manera, a un entorno neutral de desarrollo y aprendizaje profesional. Este espacio profesional está inextricablemente vinculado al espacio personal. El éxito en el espacio profesional depende de la construcción de modalidades de colaboración dentro del espacio personal. El diálogo a nivel profesional es el primer paso hacia el entendimiento, la reconciliación y, por último, la paz y la unidad dentro de estos grupos.

Además de las visitas de estudio a Canadá, hubo un elemento este-este interesante en el programa de visitas de estudios del CBiHCP. Un intercambio con Hungría permitió que los participantes bosnios aprendieran más sobre los esfuerzos húngaros para unirse a la UE, un objetivo compartido por muchos en Bosnia-Herzegovina. Las contribuciones concretas a la paz y la unidad que pueden desprenderse de esto incluyen una red de instituciones de colaboración en la Federación y la República de Srpska, y entre ellas, que será necesaria para solicitar la entrada en la UE; incentivos para la paz y la unidad e incentivos para eliminar la violencia y la desunión, como miembros de la UE.

Una valoración completa de la contribución de las visitas de estudios a la paz y la unidad requiere el estudio de los cambios de actitud y comportamiento, así como el seguimiento de las consiguientes redes de comunicación y contacto.

Una buena práctica final fue la respuesta a las iniciativas locales y al cultivo de las mismas. También vale la pena mencionar que el CBiHCP ha sido el desarrollo reciente de un fondo local de desarrollo. Se ha apartado para este propósito el diez por ciento del presupuesto general. El fondo invita a los actores locales a enviar propuestas de proyectos innovadores. A través de una asignación estratégica de capital inicial, el fondo espera obtener un impulso positivo y energías que, de lo contrario, nunca se fomentarían, desarrollarían ni aprovecharían. Esto constituye una contribución al fomento de capacidades de gestión dentro de la sociedad civil.

### Lecciones

- Los ‘defensores’ son importantes y útiles. Un ingrediente esencial para el éxito definitivo del programa fue la presencia de un defensor, alguien dispuesto a defender y promover un proyecto o programa. En este caso, un importante defensor fue el alcalde de Tuzla, el líder de un partido interétnico con objetivos y aspiraciones interétnicos. Esto resulta particularmente importante en entornos caracterizados por la desconfianza, como en situaciones posteriores a los conflictos. En dichas situaciones, la confianza que un grupo o las personas tengan en el defensor puede ‘traspasarse’ a un proyecto. Es decir, si la gente confía en el defensor, estarán dispuestas a confiar en su opinión a la hora de promover un proyecto determinado. Un defensor es, normalmente, alguien que ya cuenta con un perfil positivo en la comunidad. Puede tratarse de alguien que tenga una opinión sólida sobre un proyecto y que sea capaz de convencer a otros para que lo apoyen. Es alguien que conoce las reglas de juego y quiere cambiarlas para contribuir directa e indirectamente a la paz y la unidad. Un defensor puede ser un líder político o un líder de la comunidad.
- Poner en práctica los ideales y la unidad también ayuda. Además de la plataforma



interétnica del alcalde de Tuzla, también había otros socios principales interétnicos a cargo de la composición y la orientación. Así, por ejemplo, el personal del ayuntamiento y del Instituto de Urbanismo estaba formado por personas de los tres grupos étnicos. Hasta el gobierno cantonal, que estaba controlado por el partido musulmán (SDA), buscó el mantenimiento de la reputación de Tuzla como una isla de relativa tolerancia en un país impulsado por la tensión entre las etnias.]

- El desarrollo de relaciones de guía también ayuda. A lo largo de todo el proyecto se desarrollaron sólidas relaciones personales y profesionales entre los socios canadienses y bosnios, relaciones que tuvieron un impacto positivo en la paz y la unidad, hasta el punto de crear relaciones de guía similares entre los profesionales y los responsables de la toma de decisiones que superaban la distancia entre las etnias.]
- Oportunidad desperdiciada: a pesar de que los socios del proyecto solicitaron crear un componente de aprendizaje y reflexión en el proyecto, para identificar y aprender de sus éxitos y fracasos, el principal donante se negó a hacerlo, a pesar de haber declarado que se daba prioridad a los temas de gestión, así como a los asuntos de paz y unidad. Aunque esta reflexión autocrítica es importante para cualquier proyecto, resulta especialmente importante para los proyectos y programas establecidos en situaciones con tendencia al conflicto. Es una mala práctica rechazar la oportunidad de obtener, analizar y aprender de la experiencia del proyecto. Todos los proyectos de áreas con tendencia al conflicto deben controlar y documentar el impacto del proyecto sobre la paz y el conflicto, de forma sistemática, estructurada y continua.
- Las lecciones pueden aprenderse o rechazarse: las iniciativas de gestión y consolidación de la paz requieren mucho, mucho tiempo. Nada funcionará a menos que se cree sobre unos cimientos de confianza. Lleva tiempo desarrollar relaciones de confianza entre los socios de un proyecto; entre los socios y las comunidades; dentro de los gobiernos y entre ellos; entre los gobiernos y la sociedad civil; y entre los grupos pertenecientes a la sociedad civil. Un elemento esencial en el proceso de obtención de confianza es la presencia física: ‘estar allí en las bodas y en los funerales’, como dijo una vez uno de mis colegas en el este de Sri Lanka. Salir y entrar continuamente del lugar de un proyecto limita la capacidad de crear una confianza bien enraizada. El compromiso a largo plazo es tan importante como la presencia física. La mayoría de los residentes en áreas con tendencia a los conflictos han visto cómo los actores del desarrollo y la ayuda humanitaria vienen y se van; cómo empiezan y acaban los proyectos. La gente de Bosnia-Herzegovina son, tal vez, más conscientes que otras comunidades afectadas por la guerra del carácter caprichoso de los donantes (en términos de compromisos diplomáticos, militares, de desarrollo y de ayuda humanitaria). La adopción de perspectivas a largo plazo puede resultar difícil para los donantes. La financiación y los ciclos de los proyectos les obligan a forzar la inclusión de visiones orgánicas, a largo plazo y de respuesta en las estructuras limitadas, mecánicas y a corto plazo de la industria para el desarrollo.

126

### ¿Y ahora qué?

Para cerrar este capítulo tenemos una lista de lecciones, obtenida de algunas descripciones breves de varios casos de estudio. Se trata de consejos sobre lo que parece funcionar y lo que no funciona en circunstancias determinadas. A lo largo de los últimos años se ha dado un debate vigoroso y ha habido muchos esfuerzos para fortalecer los impactos en la consolidación de la paz del trabajo convencional para el desarrollo, incluyendo el trabajo local a través de iniciativas de ciudad a ciudad. El reto central ha consistido en desarrollar y aplicar herramientas de planificación, seguimiento y evaluación sensibles a la paz y al conflicto.

Aunque hay límites para generalizar y aplicar las lecciones generadas de un contexto a otro, el esquema que aparece al final de este capítulo sugiere algunas de las mejores prácticas específicas que se han derivado de los casos de estudio. Nos sugiere dónde mirar, cómo mirar y qué apoyar en nuestros esfuerzos por reforzar la consolidación de la paz y la resistencia ante los conflictos dentro de las ciudades y los municipios. Nos dice dónde y cómo mirar para determinar el impacto probable de un proyecto o programa en relación con la paz y el conflicto.

El esquema sugiere un enfoque analítico práctico que puede aplicarse al trabajo de los gobiernos locales en áreas con tendencia a los conflictos. Identifica diversas áreas con impactos potenciales sobre la paz y los conflictos, impactos tanto positivos como negativos, en los proyectos a nivel municipal. Aunque se ha aplicado a la valoración de proyectos de desarrollo convencionales y proyectos concentrados en la paz en áreas con tendencia a los conflictos de todo el mundo, no debe aplicarse de forma rígida ni mecánica a la hora de hacer una planificación y un seguimiento. En lugar de ello, debe servir de punto de partida para identificar y apoyar los mecanismos existentes que sean sensibles a la paz y al conflicto, y que se estén usando con los gobiernos locales. Se trata más de una guía para la interpretación que de una receta.

La consolidación de la paz no es algo que pueda procesarse previamente e imponerse desde el exterior. Las personas, las comunidades y las organizaciones que viven y trabajan en los lugares con tendencia a los conflictos ya han desarrollado sus propios mecanismos y técnicas para consolidar la paz y evitar los conflictos. Es la única forma que tienen de sobrevivir y trabajar en unas condiciones tan difíciles y explosivas. El papel de los gobiernos locales exteriores no consiste en introducir ni imponer técnicas exteriores o abstractas para consolidar la paz. Consiste en identificar, apoyar y, lo más importante, sistematizar prácticas ya existentes en relación con la paz y el conflicto que ya se hayan desarrollado en condiciones muy específicas (sociales, políticas, económicas, militares, de organización, etc.).

La aplicación de este enfoque analítico a los proyectos y programas es lo que inicia el proceso de extraer sus diferentes impactos. Los casos de estudio de este capítulo no sólo demuestran que los proyectos tienen múltiples impactos en diferentes niveles, sino que, a menos que contemos con medios sistemáticos para anticipar, controlar y evaluar los impactos sobre la paz y los conflictos, seguramente los omitiremos y, por lo tanto, podemos acabar haciendo más mal que bien.

### Los pasos siguientes

Teniendo en cuenta este debate, ¿en qué debemos hacer hincapié? En mi opinión, el análisis anterior sugiere lo siguiente.

Debemos cultivar *relaciones de trabajo de paciencia y colaboración con socios en las áreas de conflicto*. Estas relaciones pueden constituir los cimientos para aprender de las experiencias mediante iniciativas informales y formales para la consolidación de la paz (tanto los éxitos como los fracasos), para entender cómo podemos apoyarlas y cómo el conocimiento y la experiencia pueden extenderse a todas nuestras relaciones con las comunidades de otras situaciones conflictivas. No se puede hacer demasiado hincapié en el hecho de que las asociaciones genuinas son posibles, pero únicamente si se crean desde el respeto, una verdadera colaboración y relaciones a largo plazo. La participación se introduce casi siempre a la fuerza en programas definidos por extranjeros, caracterizados por un arrogante control

descendente, transacciones a corto plazo y presupuestos que, con frecuencia, benefician a los 'socios' exteriores en lugar de a los socios presentes en el área del conflicto.

Aún más útil que el cultivo de relaciones respetuosas es *el establecimiento de conexiones entre organizaciones e individuos en las áreas conflictivas que ya cuenten con experiencia y conocimientos prácticos, así como con grupos en otras áreas propensas a la violencia*. Esto demostró ser muy beneficioso en Habarana, Sri Lanka, donde los facilitadores del Programa de apoyo al gobierno local de Filipinas desarrollaron un taller de consolidación de la paz durante una semana para los trabajadores de los campos procedentes de Sri Lanka y Nepal.

También es importante *el compromiso explícito de municipios exteriores en el reto de la integración de temas relativos al impacto en la paz (y el conflicto) en su trabajo con homólogos de las áreas conflictivas*. La Federación Canadiense de Municipios ha dado un paso en esta dirección con su Programa de Cooperación Municipal en Sri Lanka. Mientras aprendemos de estos esfuerzos, no debemos ignorar las iniciativas de las organizaciones internacionales y las ONG allí donde, aunque hayan aprendido a dejar caer frases sobre la consolidación de la paz en las propuestas para satisfacer a los donantes, hasta el momento no han conseguido integrar de forma genuina la consolidación de la paz en sus proyectos, y mucho menos en sus programas. Entre las razones posibles de esta incapacidad se encuentra el hecho de que *la consolidación de la paz debe ser participativa*. Debe incluir a las comunidades y crearse y desarrollarse en torno a las capacidades existentes a nivel local y nacional, si quiere resultar útil y relevante.

Todo esto es necesario simplemente porque resulta imposible identificar o entender los impactos sin una participación activa, el análisis y la evaluación de los socios y las comunidades sobre el terreno. Sin embargo, debemos ser conscientes de que la participación genuina con actores a nivel municipal puede generar problemas desde la perspectiva de las organizaciones exteriores, ya que aumenta la ineficacia percibida (por ejemplo, al aumentar el tiempo necesario para realizar una evaluación, o al implicar la creación gradual de confianza en las comunidades, en lugar de las relaciones transaccionales usuales a corto plazo) y arriesgar la pérdida del control (elevando las expectativas y aumentando las demandas de responsabilidad de las comunidades, y mediante la creación de un espacio de influencia comunitaria en los medios y los fines de una iniciativa).

La prioridad final es *consolidar el entendimiento de los papeles de los municipios en la consolidación de la paz* a partir de la experiencia. Aunque existe una apreciación general de los distintos papeles que los municipios (municipios tanto a nivel individual como en forma de asociaciones) pueden desempeñar a la hora de apoyar y alimentar la paz, esta apreciación todavía tiene que traducirse en un conocimiento y un entendimiento sistemáticos. Y aún más importante es el hecho de que no se ha introducido de forma operativa ni consciente en el trabajo de los municipios en áreas conflictivas, ni en las relaciones ni en los programas. Existe una necesidad de recopilar y consolidar nuestro entendimiento, nuestras experiencias y herramientas en este campo de trabajo, de forma que sirva como un almacén de fuerza para todos los interesados en el uso y, en definitiva, la integración, en su trabajo de la sensibilidad ante la paz y el conflicto.

Las iniciativas en torno a la Conferencia Mundial sobre Diplomacia de las ciudades en el verano de 2008 ofrecen una oportunidad de trabajar en colaboración con los socios, y entre los socios, para ultimar los detalles sobre cómo podemos hacer avanzar los programas de forma coherente y sostenible.



## Buenas prácticas en la consolidación de la paz (Casos de estudio seleccionados)

Áreas potenciales de impacto sobre la paz y los conflictos	Explicación
<b>Capacidad institucional para tratar los conflictos sin violencia, fomentar la tolerancia y consolidar la paz</b>	Impacto sobre la capacidad para identificar y responder ante los retos de los conflictos y las oportunidades; respuesta de las organizaciones; flexibilidad burocrática; eficiencia y eficacia; capacidad de modificar los papeles y las expectativas institucionales para adaptarse a un entorno y unas necesidades cambiantes; gestión económica.
<b>Seguridad militar y humana</b>	Impacto directo e indirecto sobre: el nivel, la intensidad y la dinámica de la violencia; comportamiento violento; in/seguridad (en su definición más amplia); política de defensa / seguridad; repatriación, desmovilización y reintegración; reforma y nueva formación de las fuerzas / estructuras de la policía y la seguridad; desarme; crimen organizado.
<b>Estructuras y procesos políticos</b>	Impacto sobre las estructuras y los procesos políticos formales e informales, como: capacidades del gobierno desde el nivel del gobierno estatal hasta el municipal; contenido y eficacia de las políticas; descentralización / concentración del poder; establecimiento de etnias políticas; representación; transparencia; responsabilidad; cultura democrática; diálogo; mediación en conflictos y reconciliación; fortalecimiento / debilitamiento de los actores de la sociedad civil; movilización política. Impacto del estado de derecho; independencia / politización del sistema legal; condiciones de los derechos humanos; normas laborales.
<b>Estructuras y procesos económicos</b>	Impacto sobre el fortalecimiento o debilitamiento equiparable de las estructuras / los procesos socioeconómicos; distorsión / conversión de las economías de guerra; impacto sobre la infraestructura económica; suministro de bienes básicos; disponibilidad de capital de inversión; sistema bancario; impacto del empleo; productividad, formación; generación de ingresos; producción de los productos o servicios comerciales; in/seguridad relativa a los alimentos; impactos sobre la explotación, generación o distribución de recursos, especialmente los recursos no renovables y la base material del mantenimiento económico o la seguridad de los alimentos.
<b>Reconstrucción y capacitación social</b>	

**Enfoque en las capacidades:** Incluso cuando existe un desmantelamiento sistémico y efectivo de las estructuras políticas formales a través de la violencia militarizada, es posible invertir en paz y unidad a través de un enfoque en los objetivos de fomento de las capacidades.

**Inclusión de los ex-combatientes:** La participación de los ex-combatientes en el conjunto de los temas comunitarios de desarrollo es significativa e importante, tanto en términos de deconstrucción de las estructuras de violencia como en la construcción de las estructuras de paz.

**Desvinculación de la autoridad de las decisiones:** La cuestión de cómo desarrollar capacidades de gobierno en sistemas afectados por la corrupción es una cuestión difícil. En PMMP, todo el control y el seguimiento se encuentran a nivel municipal. No hay vínculos directos administrativos ni en la toma de decisiones con actores políticos de mayor nivel en el gobierno central que estén afectados por acusaciones de corrupción. En esencia, la devolución del poder para tomar decisiones en el proyecto ayuda a protegerse contra una mala gestión y la malversación. *'Hacer lo que se dice'*: las dimensiones participativas de un proyecto ayudan a asegurar la transparencia. Todo proyecto que busque aumentar la representación, la transparencia, la responsabilidad, la cultura democrática y el diálogo en las estructuras y los procesos de gobierno deben aplicar estos principios en todo lo que se haga. De lo contrario, perderá credibilidad, legitimidad y eficacia.

**Efectos de demostración:** La composición interétnica del equipo de un proyecto envía mensajes importantes de tolerancia, inclusión y participación a las comunidades en las que trabaja. La asignación estratégica de capital inicial puede obtener un impulso positivo y energías que, de lo contrario, nunca se fomentarían, desarrollarían ni aprovecharían. Esto constituye una contribución al fomento de capacidades de gestión dentro de la sociedad civil.

**Impacto del aprovechamiento / de la sinergia:** 'Sinergia' hace referencia a la acción combinada de más de una iniciativa de desarrollo, de forma que el impacto total sea mayor que el impacto individual de cada proyecto. También ilustra la forma en que el impacto positivo sobre la paz y la unidad de los proyectos tradicionales para el desarrollo puede aumentarse (o 'sobrealimentarse' cuando están ligados explícitamente a proyectos específicos para la paz).

**La participación de la sociedad civil:** en la planificación y la toma de decisiones a nivel local crea un incentivo para la cooperación interétnica en áreas que afectan a cada comunidad. La motivación inicial puede ser el interés individual, pero, con el tiempo, esto puede conducir a una cooperación basada en el interés conjunto y, finalmente, en el interés común.

**Vínculos personales y profesionales:** La incorporación de altos funcionarios de otros municipios sirve para aumentar la cantidad de ideas y contribuciones del proceso de planificación, pero desde una perspectiva de paz y unidad, también puede fortalecer los vínculos personales y profesionales a través de un área afectada por los conflictos y, por lo tanto, puede contribuir a la solidaridad y unidad de comunidades separadas.

**Vinculación del diálogo con la paz:** Sin diálogo no puede haber entendimiento. Sin entendimiento no puede haber reconciliación. Sin reconciliación no puede haber paz.

Impacto sobre: calidad de vida; comunicación social constructiva (por ejemplo, aquellos que fomentan los principios de tolerancia, inclusión y participación); gente desplazada; servicios sanitarios y sociales in/adecuados; in/compatibilidad de intereses; des/confianza; hostilidad/diálogo entre distintos grupos; comunicaciones; transporte); restablecimiento/desplazamiento; vivienda; educación; alimentación de una cultura de paz.

**Interés, participación y cohesión:** La cohesión social es más fuerte cuando la mayoría de los miembros se consideran interesados en una actividad o tema particular. De forma inversa, es más débil cuando la mayoría está alienada o 'desinteresada'.

**'Defensores':** Un 'Defensor' es alguien dispuesto a defender y fomentar un proyecto o programa. Esto resulta particularmente importante en entornos caracterizados por la desconfianza, como en situaciones posteriores a los conflictos.





# La democracia local, el lazo que nos une / diplomacia de las ciudades para la construcción de paz en el norte del Cauca, Colombia | *Andrés Paz Ramos y Marianne Moor*

## Resumen

Los principales actores nacionales de los esfuerzos de construcción de paz en el norte de Cauca, una región del suroeste de Colombia, son la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA) y la Asociación de Cabildos Indígenas (ACIN). Por parte europea, los actores son VNG International, IKV Pax Christi y varios municipios comprometidos. El artículo se ocupa del papel de la democracia local en la construcción de paz y democratización y por qué se eligió este momento en particular para obtener el apoyo internacional, así como el impacto de este apoyo internacional.

Las conclusiones de la evaluación incluyen lo siguiente. La participación de los gobiernos locales (incluyendo las autoridades locales indígenas tradicionales) en las iniciativas de paz y la recopilación de apoyos internacionales en medio de un conflicto interno armado son esenciales. La campaña de solidaridad ayudó a empujar a los gobiernos locales a trabajar con determinación a favor de la construcción de paz. Las actividades diplomáticas de las ciudades se catalizaron, aceleraron y sirvieron de apoyo a los procesos locales ya existentes. La experiencia hizo visibles los problemas de gobiernos locales amenazados, así como la capacidad de la democracia local para resistir ante la violencia y las amenazas. Esto tuvo el efecto de aumentar la implicación y el apoyo del estado a nivel regional y nacional en las iniciativas de paz. Los actores regionales evaluaron las posibilidades de iniciar y mantener relaciones de cooperación internacional en la construcción de paz. Los actores locales entienden mejor ahora que las relaciones y los contactos internacionales deben contar con un seguimiento adecuado, facilitado mediante el contacto personal de las distintas partes implicadas. La experiencia contribuyó a que los municipios incorporaran su apoyo a las iniciativas de paz en planes anuales de desarrollo municipal, lo que las hizo más sostenibles. Los contactos internacionales ampliaron los horizontes de los actores locales y proporcionaron casos de estudios a imitar, especialmente los contactos con municipios de Latinoamérica, algunos de los cuales tenían un pasado comparable al de Colombia, lo que generó nuevas ideas para tratar el conflicto armado a nivel local. Las dos organizaciones beneficiarias principales, ACIN y AMUNORCA, reconocieron sus puntos débiles manteniendo vivas las relaciones diplomáticas urbanas. La evaluación concluye con una lista sustancial de las acciones de seguimiento recomendadas.

## Introducción

En Colombia, el conflicto armado interno se vive en las zonas rurales y son múltiples los esfuerzos que a nivel local se hacen para superarlo y construir la paz. Las iniciativas de construcción de paz desarrolladas por las dos asociaciones de gobiernos locales del norte del Cauca (región situada al suroeste del país) en los últimos años, son buenos ejemplos de diplomacia de las ciudades, porque se combinan los esfuerzos locales propios con el apoyo y la solidaridad internacionales. La época de inicio de esta experiencia de construcción de paz asociativa puede situarse en los últimos meses del año 2003. Las actividades que se han tenido en cuenta para escribir este capítulo cubren los cuatro años transcurridos hasta octubre de 2007, pero las iniciativas locales mantienen su vigencia y tienen vocación de permanecer.



La protagonista de esta experiencia es la democracia local del norte del Cauca en el más amplio sentido de la palabra. Es decir, que la democracia local en esta región está representada por comunidades locales de indígenas, afrocolombianos y mestizos, y los representantes de los 12 municipios. A nivel del norte del Cauca los dos actores principales son la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA) y la Asociación de Cabildos Indígenas (ACIN).<sup>1</sup>

Los actores internacionales de este ejemplo de diplomacia de las ciudades son IKV Pax Christi de los Países Bajos<sup>2</sup> y la Asociación de Municipios Holandeses (VNG), en colaboración con varios municipios europeos. El papel de estas dos organizaciones ha sido diverso. En primer lugar dieron apoyo político y facilitaron los contactos y relaciones con nuevos actores nacionales e

internacionales vinculados al proceso. En el caso de IKV Pax Christi se ofreció, además, asistencia técnica y contribución de fondos a iniciativas específicas que ayudan a la construcción de la paz y la superación del conflicto.

Este artículo busca contribuir a una mayor comprensión del fenómeno de la diplomacia de las ciudades en la práctica, así como analizar el inicio, desarrollo y resultados de esta solidaridad internacional en el norte del Cauca. Enfocamos esta contribución en las siguientes preguntas:

- ¿Cuál ha sido el papel de la democracia local en el norte de Cauca en la construcción de paz local y la democratización?
- ¿Por qué se eligió este momento determinado para realizar una intervención internacional en solidaridad con la democracia local, y fue ése el momento oportuno en esas circunstancias?
- ¿Cuales han sido los efectos a medio y largo plazo del apoyo internacional?

Para el desarrollo de este capítulo, expresamos la idea de ‘construcción de paz local’ como la integración de esfuerzos y acciones realizados por actores locales, haciendo hincapié en las autoridades o los gobiernos locales, que buscan la convivencia pacífica, el respeto a los derechos, la resistencia no violenta y el mejoramiento de la democracia, en el contexto del conflicto armado interno de Colombia.

1 Véase para más información: [www.amunorca.gov.co](http://www.amunorca.gov.co) y [www.nasaacin.org](http://www.nasaacin.org)

2 Desde el uno de enero del año 2007, los dos movimientos de paz holandeses, Pax Christi e IKV, se han aliado. Desde entonces el movimiento se llama IKV Pax Christi.

En la primera sección, el lector encontrará una descripción general del impacto del conflicto armado interno en la democracia local colombiana, poniendo énfasis en la democracia local en el norte del Cauca. Luego sigue un panorama de respuestas locales al conflicto armado en el norte del Cauca. Además, se explica cómo los actores internacionales se involucraron en el apoyo de estas iniciativas locales y en que consistía este ejemplo de diplomacia de las ciudades al inicio. En la tercera parte se describe la forma en que se han desarrollado los esfuerzos de diplomacia de las ciudades, pasando de ser un apoyo principalmente político y solidaridad a una cooperación más concreta. Ponemos mucho énfasis en el seguimiento de las primeras acciones. En la cuarta parte, el tema central es el impacto de la contribución internacional al proceso de paz del norte del Cauca.

A continuación, describimos los obstáculos que hemos encontrado en nuestro camino. Por último, la conclusión está formada por dos subsecciones. La primera contiene las respuestas a las principales preguntas de este capítulo; la segunda es un epílogo consistente en sugerencias para el Comité de Diplomacia de las ciudades, Construcción de Paz y Derechos Humanos del CGLU.

### El impacto del conflicto en la democracia local

El conflicto armado en Colombia se eterniza ya por más de cuatro décadas. Los principales actores de este complejo conflicto son las guerrillas de izquierda (FARC y ELN)<sup>3</sup>, los grupos paramilitares (principalmente las AUC)<sup>4</sup> y los cuerpos armados del Estado.

En estos años el conflicto se ha transformado varias veces, y la población civil ha sufrido diferentes etapas de gran violencia. En los años 90 el conflicto cambió drásticamente por el hecho de que los grupos ilegales se financiaron a gran escala con ingresos derivados del narcotráfico, la extorsión y los secuestros. Además, la presencia de bandas de narcotraficantes y delincuentes aumentó la violencia y la corrupción en Colombia. El impacto de la violencia se ha hecho sentir principalmente en las zonas rurales del país, donde ocurren la gran mayoría de las masacres, los desplazamientos, los secuestros y las desapariciones forzadas.

El departamento del Cauca y, en particular, su zona norte, reúne la presencia y actividad de quienes desean mantener y ampliar su influencia mediante la guerra y su financiación. Al igual que en el resto del país, se ha vivido en esta zona, durante los últimos veinte años, una guerra sangrienta entre la guerrilla, los paramilitares y la fuerza pública, así como el surgimiento de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. Son los pequeños campesinos de las zonas medias y altas los que suelen cultivar coca y opio a una escala modesta, pero el procesamiento y el tráfico de drogas están en manos de los grupos ilegales. La zona está ubicada en una de las rutas principales del narcotráfico hacia las costas colombianas.

- 3 Se estima que las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) cuentan hoy en día con unos 15.000 combatientes. Se estima que el ELN (Ejército de Liberación Nacional) está formado por entre 1.500 y 3.000 personas.
- 4 El 15 de julio de 2003, el gobierno de Colombia y los líderes de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), firmaron un acuerdo de base para realizar la desmovilización por fases de los paramilitares. Hoy en día, unos 32.000 combatientes se han desmovilizado colectivamente y están en proceso de reintegración. Además, unos tres mil paramilitares entraron en el proceso de desmovilización individual. Cuatro bloques reducidos no han participado en el proceso. Además, la misión de la OEA de acompañamiento al proceso de paz para Colombia ha señalado que algunos ex-combatientes han vuelto a tomar las armas.

Las diversidades étnicas, económicas, sociales y geográficas, reunidas en el norte del Cauca, complican esta realidad. En las partes montañosas, donde se ubican la mayoría de las reservas indígenas y las comunidades afro de Buenos Aires y Suárez, está presente la guerrilla. Estos grupos ejercen una presión militar y política directa en la población. El municipio de Toribio, por ejemplo, ha sufrido cinco atentados de la guerrilla durante los últimos tres años (el último de ellos, antes de finalizar este informe, ocurrió el 18 de diciembre de 2007 y provocó la muerte de tres policías). Pero las comunidades afro e indígenas de la zona alta han sufrido, además, masacres por parte de fuerzas paramilitares que acusan a los habitantes de colaborar con la guerrilla.<sup>5</sup>

En las zonas planas viven comunidades afro, comunidades mestizas y comunidades mezcladas, también bajo la amenaza de narcotraficantes y ex-paramilitares. Estos actores han generado mucha violencia y desintegración social. Los paramilitares han realizado en varias ocasiones una mal llamada 'limpieza social', dando como resultado asesinatos y desplazamientos. Un municipio como Puerto Tejada cuenta hoy en día con el fenómeno de las pandillas juveniles, lo cual desembocó en el año 2006 en 106 muertes violentas de jóvenes, un triste récord del número de asesinatos de jóvenes más elevado del país, para una población de su tamaño (cerca a los 50.000 habitantes)

La debilidad de las estructuras democráticas, y de su expresión local, se cita muchas veces como una de las principales razones del conflicto armado. En las elecciones democráticas, la democracia local está aún más debilitada debido a la baja participación de los votantes en las elecciones<sup>6</sup> y por prácticas corruptas comunes, como la compra de votos y la manipulación electoral (como, por ejemplo, llevar a gente de un lugar a votar a otro sitio).

Además de las elecciones, la debilidad de la democracia local tiene causas estructurales que son difíciles de superar. El PNUD identificó en su informe de desarrollo humano de 2003 para Colombia,<sup>7</sup> entre otras, las siguientes características de los municipios más vulnerables.

En primer lugar son preocupantes los grandes niveles de corrupción. Muchos organismos del gobierno muestran una falta de legitimidad ante la comunidad. Falta inversión en seguridad y promoción de la convivencia por parte de los gobiernos locales. Los movimientos sociales locales son frágiles y se enfrentan cada día a la tensión entre los beneficios colectivos y los intereses individuales. Las acciones colectivas contra la violencia se encuentran con desafíos considerables desde los grupos armados y, al mismo tiempo, desde la política tradicional.<sup>8</sup> Se ha podido comprobar recientemente que en varias partes del país son comunes los pactos entre los paramilitares o guerrillas, por un lado, y los funcionarios electos por otro lado.<sup>9</sup>

5 Las masacres más graves son la del Nilo en diciembre de 1991 donde murieron 20 personas, y la masacre del Naya, en abril de 2001 en la que se dice murieron mas de 100 personas. Oficialmente se han reconocido 43 asesinatos en esta última masacre.

6 Menos del 30% del potencial de la población electoral suele ejercer su derecho a votar.

7 PNUD. Informe sobre los derechos humanos en Colombia de 2003. 'El conflicto. Callejón con salida' <http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/>

8 El informe del PNUD señala además que la gobernabilidad, entendida como una forma de gobernar caracterizada por la cooperación y la interacción entre lo público y lo privado, dentro de redes de decisión mixta, se enfrenta a obstáculos como los siguientes: poca capacidad, legitimidad y transparencia institucionales; autonomía local restringida; escaso apoyo y falta de coordinación entre los niveles de gobierno; escasas reacciones ante los comportamientos oportunistas de los ciudadanos; participación ciudadana esporádica y poco efectiva; y una casi inexistente rendición de cuentas.

Pero la fragilidad de la democracia local no es la única causa del conflicto. Las amenazas de los grupos armados ilegales debilitan los esfuerzos de la democracia local. Las amenazas y los asesinatos de los líderes sociales y funcionarios electos no permiten que los procesos democráticos y sociales crezcan. Además, en algunas partes, los grupos armados administran porcentajes importantes de los fondos locales o suministran las prestaciones públicas. Otro fenómeno desastroso es la entrega de la gestión de una parte de los servicios públicos, como la salud, en algunas regiones.

La presión de los grupos armados sobre la democracia local es notable en el norte de Cauca. Han sido muy alarmantes las noticias de amenazas de muerte a candidatos a la alcaldía. Por ejemplo, en el año 2007, en el municipio de Corinto, casi todos los candidatos fueron amenazados y un diputado regional fue asesinado. Varios líderes electos han sido secuestrados en los últimos años. Y, por supuesto, también se ha presionado a funcionarios electos y públicos para que cambien de política, y para que se ‘pongan de acuerdo’ con los grupos ilegales.

Esta realidad tan compleja ha generado otro obstáculo para el fortalecimiento de la democracia local. La gran desconfianza entre los diferentes sectores a nivel local ha producido una fuerte polarización entre las organizaciones sociales y las alcaldías, y entre el sector privado y los ciudadanos. Muchas veces, la polarización es tan fuerte que se ha dejado de dialogar y los diferentes sectores se desacreditan mutuamente.

En medio de estos sufrimientos y dificultades, los representantes de la democracia local y la población civil tratan de superar los efectos de la violencia y reconstruir la paz en sus municipios. En los casos en que se logra una articulación entre las autoridades locales y la población civil que cuenta con el apoyo internacional, las iniciativas de paz dan los mejores resultados. En la siguiente parte se presenta una buena experiencia de una iniciativa local de este tipo, apoyada por actores internacionales: el movimiento de la resistencia civil pacifista de los pueblos indígenas del norte del Cauca.

## Una respuesta local al conflicto armado

*La resistencia civil pacífica* La resistencia civil para la paz en Colombia es presentada por los medios de comunicación como una expresión de la gente que no quiere seguir sometida a la violencia que azota su región y su entorno, y como una muestra valiosa de oposición desarmada al conflicto.<sup>10</sup> Entre las diferentes experiencias de resistencia civil pacífica en Colombia, la guardia indígena del norte del Cauca es una de las más significativas y ha obtenido el reconocimiento nacional e internacional.

- 9 La problemática de la ‘parapolítica’ fue descrita por la Corporación Nuevo Arco Iris. Mauricio Romero (ed.), ‘Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos, Bogotá (2007)’. Recientemente, el senador Gustavo Petro ha abierto el debate sobre la ‘FARC-política’; [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): El Tiempo, 5 de diciembre de 2007, ‘Debate ‘FARC-política reabre heridas bipartidistas durante el debate en senado’, visto el 16 de diciembre de 2007.
- 10 Para paeces y guambianos, indígenas del Cauca, la resistencia contra la violencia es histórica, es comunitaria y está ligada a las propuestas y a los procesos sociales de unidad que se desarrollan en varios puntos de Colombia, que los medios de comunicación colombianos ignoran. <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=823>.

La guardia indígena es un organismo de paz establecido por los cabildos indígenas del norte del Cauca, pueblos con profundas raíces en la historia de la resistencia. Se trata de una de las expresiones de ‘comportamientos emergentes’ que caracterizan el proceso comunitario indígena de la región, que se reorganizó en el año 2001 ante las amenazas de una masacre en la zona indígena a manos de los grupos paramilitares. Otra razón para su existencia tiene que ver con la historia reciente de persecución por parte de otros grupos armados, asesinatos de alcaldes y líderes indígenas, masacres, desapariciones de ‘comuneros’ y desplazamientos forzados.<sup>11</sup>

Los comienzos de la guardia han sido descritos por sus miembros en Toribio como el resultado de la realización por parte de los coordinadores locales de visitas veredales para recoger las inquietudes y dudas de la comunidad, informar, aclarar y concienciar sobre la importancia de trabajar unidos y apoyar el proceso comunitario. Luego se hicieron grupos de personas que voluntariamente fueran a prestar el servicio de vigilancia todas las noches en sitios estratégicos, para informar inmediatamente a la comunidad de lo que estaba pasando. Se registraban la entrada y la salida de los vehículos y personas desconocidas. Se cerraban las vías de entrada o acceso a las comunidades por la noche. Al final, en una gran asamblea comunitaria, se presentaban informes y sugerencias de la comunidad para establecer precedentes y la necesidad de organizar las guardias en cada vereda.

Se estiman en más de 3.000 personas los integrantes de la guardia en el norte del Cauca, que se mantienen en actividad permanente en cada una de las ‘veredas’ o comunidades rurales. El objetivo de la guardia es defender la vida, el territorio, la cultura y las organizaciones comunitarias y sus integrantes. La guardia consigue todo esto a través del control del territorio propio y acciones humanitarias como el rescate de secuestrados.<sup>12</sup> Se presta, por ejemplo, ayuda en medio de los combates no sólo a la comunidad civil, sino también a los propios combatientes, como ocurrió en los ataques de las FARC a Toribío en abril de 2005, auxiliando a policías heridos.<sup>13</sup>

- 11 ‘La Guardia Indígena se concibe como un organismo ancestral propio y como un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y de las vidas de las comunidades indígenas. No es una estructura policial, sino un mecanismo humanitario y de resistencia civil. Busca proteger y difundir su cultura ancestral y el ejercicio de derecho propio. Deriva su mandato de las propias asambleas, por lo que depende directamente de las autoridades indígenas. Surge para defenderse de todos los actores que agreden sus pueblos, pero solamente se defienden con su “chonta” o bastón de mando, lo cual le imprime un valor simbólico a la guardia’... Acta del Jurado del Premio Nacional de Paz - 2004
- 12 La comunidad indígena Paéz Nasa del departamento del Cauca, en el sureste de Colombia, envió a más de 250 miembros de su guardia indígena a dialogar con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que mantiene secuestrados a varios de sus dirigentes desde el pasado 22 de agosto. ‘Ellos van en una misión humanitaria y de resistencia civil porque no llevan armas’, le dijo a la BBC Ezequiel Vitonás, ex alcalde y líder Nasa. La misión de la comisión es regresar con el alcalde de Toribío, Cauca, Arquímedes Vitonás Noscué, declarado ‘Maestro de Sabiduría’ por la UNESCO en 1997, y el ex alcalde y coordinador del Centro de Estudios y Capacitación, Gilberto Muñoz Coronado. Ezequiel Vitonás confirmó a la BBC la liberación este sábado de Plinio Trochez y Rubén Darío Escué, gobernadores indígenas de los resguardos de Toribío y San Francisco, respectivamente, y el conductor Erminson Velasco, quienes viajaban con los dos líderes secuestrados. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_3630000/3630000.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3630000/3630000.stm).
- 13 Los otorgantes del premio nacional de paz, entregado a la guardia indígena del norte del Cauca en 2004, reseñan en el acta el papel humanitario de la guardia: ‘Entre las labores humanitarias se cuentan la búsqueda de desaparecidos, liberación de personas secuestradas y detenidas, acompañamiento y apoyo permanente a los cabildos, traslado de heridos y primeros auxilios, seguridad y protección de las movilizaciones, marchas, congresos, asambleas permanentes, protección de los sitios sagrados, entre otras.’ Acta del jurado.



Otro objetivo importante es la prevención de violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado. Una de las decisiones fundamentales dentro de la estrategia de resistencia pacífica de las autoridades y comunidades indígenas del norte del Cauca, es la de no abandonar el territorio cuando se presentan combates o ataques de los grupos armados. Para ello han establecido los llamados ‘territorios de Asamblea permanente’, en escuelas y centros comunitarios en los que se congrega la población en situaciones de emergencia, para protegerse.

Además, la guardia se concentra en la recogida de información sobre las amenazas. La denuncia de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la búsqueda de solidaridad se expresan en la publicación de informes sobre las muertes violentas de comuneros ocurridas entre los años 2000 y 2006.<sup>14</sup>

La determinación de la comunidad y sus autoridades por mantenerse al margen del conflicto armado contrasta con el papel humanitario de la guardia indígena, que la coloca en medio de la confrontación entre quienes desean la guerra. No sólo son acusados por todos los actores armados de colaborar con sus opositores, sino que aquellos, además, intentan reclutarlos para su propia causa. Lo que sigue es una explicación de los orígenes de la implicación de los actores internacionales en estos esfuerzos locales o, en otras palabras, de ‘la experiencia de diplomacia de las ciudades del norte del Cauca’.

*La democracia local, el lazo que nos une* Además de la presión estructural de los grupos armados ilegales, la democracia local en Colombia se enfrentó en el año 2002 a una nueva amenaza. Se trataba de una ofensiva frontal por parte de las FARC. Después de haber terminado el diálogo de paz con el gobierno Pastrana, la guerrilla decidió declarar a las autoridades locales como ‘objetivos militares’.

Concejales, funcionarios públicos y alcaldes fueron amenazados, de manera que se vieron obligados a mudarse a otros municipios más urbanizados. Según fuentes de las Naciones Unidas, una tercera parte de los alcaldes colombianos han sido amenazados de muerte. Como los alcaldes no podían trabajar en sus municipios, Colombia padeció una crisis gubernamental.

A lo largo del año 2003, las autoridades locales regresaron a sus municipios. Algunos pagaron este retorno con sus vidas. En octubre de 2003 se celebraron elecciones locales en Colombia. En este proceso, todos los grupos armados ilegales presionaron a los candidatos e hicieron pactos con ellos.

En medio de esta situación crítica, IKV Pax Christi decidió, en el año 2002, llamar la atención internacional sobre las amenazas a la democracia local para demostrar la capacidad de la democracia local para superar la crisis a través de iniciativas de paz locales. IKV Pax Christi se puso en contacto con la Federación Colombiana de Municipios (FCM), con el objetivo de trabajar conjuntamente en el problema de la democracia local amenazada. En colaboración con dicha federación se reunió un grupo de cuatro alcaldes amenazados y dos autoridades indígenas, encabezados por el gobernador de Cauca, el indígena Floro Tunubalá. A finales del año 2002 se realizó con esta delegación una gira por Europa, en la que se dieron a conocer las dificultades de los gobiernos locales en el conflicto armado interno. El grupo visitó varias

14 Estos informes se pueden consultar en: [http://www.nasaacin.net/defensa\\_vida.htm](http://www.nasaacin.net/defensa_vida.htm)  
[http://www.nasaacin.net/informe\\_dh\\_y\\_dih.htm](http://www.nasaacin.net/informe_dh_y_dih.htm)



ciudades de los Países Bajos, Bélgica, Alemania y Francia. Sus interlocutores fueron, en general, alcaldes de municipios europeos, asociaciones nacionales de municipios, parlamentos nacionales y europeos, funcionarios de los ministerios de asuntos exteriores, ONGs, personal de CGLU y la prensa.

En términos de solidaridad internacional, la visita a Europa tuvo éxito. El tema de la democracia amenazada se planteó en la agenda pública y política de Europa. Varios actores europeos escribieron cartas de solidaridad y de presión a las autoridades colombianas, a la Comisión Europea y a las entidades europeas encargadas de asuntos municipales, para llamar su atención al respecto. Varias ONGs europeas han dado su respaldo al movimiento indígena de la resistencia civil, concentrándose en el apoyo a proyectos concretos como, por ejemplo, un proyecto de Alertas Tempranas en las zonas indígenas. Hubo alcaldes europeos que viajaron a Colombia para conocer la problemática y demostrar su solidaridad. El ayuntamiento de Hannover ofreció a las autoridades indígenas un hermanamiento entre Hannover y un número no definido de municipios del norte del Cauca, debido al esfuerzo y el valor de la guardia indígena en el caso del secuestro de un cooperante alemán.

En términos de concienciación pública, la gira también fue impactante. La delegación colombiana era muy amplia y diversa, e informó a sus interlocutores europeos, con claridad y énfasis, sobre la realidad del conflicto y los esfuerzos por construir la paz a nivel local. Los integrantes de la delegación concedieron entrevistas a periódicos y a canales de radio y televisión. Además, dieron charlas públicas en círculos académicos. Y las personas y entidades visitadas hicieron un gran esfuerzo por hacer declaraciones en los medios de comunicación nacionales y regionales.

Los representantes del norte del Cauca han valorado mucho el acceso a espacios de debate político y decisiones en Europa. Las reacciones en Europa también impactaron mucho a los integrantes de la delegación. Tuvieron la impresión de que el respaldo político internacional contribuyó de forma sustancial a la protección de sus procesos y la exigencia de respeto de los grupos armados. La iniciativa fue, además, el principio de una mayor atención a nivel local en el norte del Cauca respecto a las relaciones internacionales. Se sentían menos 'aislados' y se dieron cuenta de que las relaciones internacionales no eran solamente asuntos para las grandes ciudades y las entidades gubernamentales nacionales.

En términos de concienciación pública, esta gira también causó un gran impacto. Debido a la positiva respuesta internacional a la visita de la delegación, se buscaron formas de canalizar la solidaridad europea para ayudar a la democracia amenazada. IKV Pax Christi y VNG decidieron comenzar una campaña de solidaridad en Colombia.

El primer componente de la campaña fue una delegación de seis alcaldes europeos que viajaron a Colombia a fin de expresar su solidaridad en el propio país. Durante su visita en octubre de 2003, se reunieron con gobiernos locales y candidatos del norte del Cauca y el oeste de Antioquia, dos semanas antes de las elecciones locales. Además, hablaron con los candidatos a la alcaldía de Bogotá y con representantes del estado central y de entidades internacionales.

IKV Pax Christi también decidió reforzar el mensaje de la delegación a través de una campaña en los medios de comunicación en Colombia. Cuatro alcaldes, los de La Haya, Estocolmo, Barcelona y Hannover, enviaron sus palabras a través de anuncios publicitarios con el mensaje 'la democracia, el lazo que nos une', emitidos por televisión en los canales nacionales y regionales, en los aeropuertos y en la radio.

El mensaje de solidaridad despertó bastante atención en Colombia y en Europa. Además de los anuncios publicitarios, la delegación terminó su visita con una rueda de prensa en Bogotá que también consiguió una buena cobertura. En los Países Bajos y en Alemania se logró bastante atención para la gira en los medios de comunicación. Además, la delegación dio a conocer sus impresiones en diferentes escenarios de Europa. De este modo, estamos seguros de que varios grupos armados han recibido claramente la denuncia pública sobre sus delitos. En la época posterior a las elecciones, la situación se volvió menos tensa y pudieron volver a sus trabajos la mayoría de los funcionarios amenazados.

La campaña permitió mayor visibilidad y solidaridad con la democracia local del norte del Cauca, expresada en el posterior establecimiento de nuevas relaciones de cooperación. Se firmó un acuerdo de hermanamiento definitivo entre la ciudad alemana de Hannover y siete municipios del norte del Cauca. Esto generó, en primer lugar, un lazo de solidaridad, y en el año 2005 dio origen a la creación de la Cooperativa de acueductos del norte del Cauca, COOPESAN. Además, el instituto holandés Nuffic se decidió a trabajar el tema de la democracia (local) en Colombia. Dos de sus proyectos educativos fueron desarrollados en el norte del Cauca.

Fue así como 'la experiencia de diplomacia de las ciudades del norte del Cauca' empezó a plasmarse. Igual de importante que su inicio es, obviamente, la forma en que se han desarrollado las primeras iniciativas. Éste es el tema del siguiente capítulo.

## Haciendo camino al andar

*El apoyo político se transforma en una cooperación tangible* El primer motivo de la campaña era crear lazos de solidaridad entre la democracia local europea y la colombiana. La parte política prosiguió, en términos más generales, a través del trabajo del Comité de diplomacia de las ciudades, construcción de paz y derechos humanos del CGLU, mediante el cual se ha logrado llamar la atención sobre el caso de Colombia, con el apoyo del alcalde de La Haya y el VNG. Sin embargo, éste ha sido el único trabajo político que ha continuado.

Un año después de la visita de los alcaldes europeos, las relaciones directas de solidaridad habían pasado de tener un carácter político a un carácter de cooperación concreta. Algunos motivos de este cambio tienen que ver con la dificultad para mantener viva la relación de solidaridad durante un largo período tiempo. Desde Colombia se envió alguna información sobre las amenazas a la que se respondió con llamadas de apoyo. Pero la barrera cultural es demasiado grande como para crear un lazo basado únicamente en el apoyo político. Por parte de los europeos se agotaban las oportunidades de llamar la atención a nivel internacional sobre la situación de la democracia local en el norte del Cauca. Faltaban, además, grupos de apoyo en los diferentes municipios para hacer un trabajo de sensibilización de la población respecto al tema.

El ejemplo más obvio de esta transformación fue el hermanamiento entre la ciudad de Hannover y los municipios del norte del Cauca. Se reunieron representantes de los municipios para establecer un tema regional de trabajo de acuerdo con el acuerdo de hermanamiento. Se optó por el tema del agua potable por varias razones. Aparte de la razón más obvia, que era la necesidad de mejorar la calidad del servicio de agua potable en algunos municipios del norte del Cauca, se tuvieron en cuenta razones más estratégicas y relacionadas con el conflicto. La gestión del agua, al igual que la posesión de la tierra, es una de las causas más importantes de conflictos en la región.

La carencia de buenas tierras y de agua ha aumentado bastante por el crecimiento de las actividades de la industria agrícola en el área, así como de los cultivos ilícitos en las montañas, fomentados muchas veces por los actores armados. Algunas poblaciones de la zona plana sufren racionamientos de agua potable durante el verano. Los grupos armados aprovechan estos temas 'calientes' y tratan de movilizar a grupos sociales en nombre de una solución para este problema. Por eso, la problemática social de la tierra y el agua está relacionada con el conflicto armado.

Para trabajar el tema del agua potable, se decidió crear COOPESAN, que ofrece asistencia técnica y capacitación para mejorar los servicios de agua potable de las empresas públicas y comunitarias de la región. El proceso se ha encontrado con dificultades, como la desconfianza inicial de algunos gobiernos y empresas que, como consecuencia de ello, decidieron no participar.<sup>15</sup> Además, la colaboración de Hannover ha sido bastante limitada. La dirección de COOPESAN e IKV Pax Christi, preocupados por la falta de apoyo concreto, tomó la iniciativa de buscar nuevas alianzas y apoyos específicos.

Tomando en cuenta esta situación, se puede afirmar que, en dos años de vida, los logros de la cooperativa son considerables. Ha logrado establecer, con apoyo europeo, un laboratorio regional de análisis de la calidad del agua que se suministra a las empresas de la región. Además de esto, se han obtenido apoyos puntuales de empresas de Ámsterdam y Surinam y la agencia Caritas de Suiza, para tratar aspectos técnicos del control de pérdidas de agua y el acceso de las comunidades rurales al agua potable.

COOPESAN tiene un papel que jugar en la gestión de conflictos originados por el acceso al agua y articula tomado la forma de escuela de mediación comunitaria de conflictos, otra de las iniciativas de construcción de paz en el norte del Cauca. Su aporte inicial ha consistido en caracterizar y apoyar la mediación en un conflicto entre comunidades indígenas y afro por el acceso al agua. A través de la mediación de conflictos a nivel local se intenta, de una manera muy concreta, superar estos obstáculos y, a la larga, se contribuye a la convivencia pacífica.

La gestión del agua potable a nivel regional tiene la gran ventaja de que los municipios con diferentes grupos étnicos tienen que trabajar colaborando entre ellos. Es más, los diferentes sectores sociales polarizados que constituyen un factor agravante para la debilidad de la democracia local tienen que trabajar conjuntamente. En el momento de escribir sobre esta experiencia, COOPESAN ha iniciado la gestión regional de un proyecto de reforestación y conservación de fuentes, que cuenta con la cooperación de todos los municipios. Además, la cooperativa se ha convertido en una iniciativa de referencia en lo que respecta a favorecer el reconocimiento del derecho fundamental al agua.

Otras actividades de la campaña, incluyendo un curso del instituto Nuffic sobre el fortalecimiento de la democracia local, estimularon las relaciones internacionales. Durante el curso se visitó El Salvador y Guatemala, y los estudiantes quedaron muy impactados por la forma en la que el municipio de Tecoluca (El Salvador) había superado el conflicto y cómo los diferentes sectores habían logrado reconciliarse. El tema del desarrollo económico local ha sido clave en esta fase de post conflicto y en el proceso de reconciliación.

A raíz de esta visita, dos de los municipios pertenecientes a AMUNORCA firmaron en el año

15 Coopesan es una cooperativa de empresas públicas municipales de acueductos del norte del Cauca. Comenzó con seis entidades asociadas y en dos años pasó a 10, constituyendo una clara expresión de la asociación de los gobiernos locales.

2006 un acuerdo de hermanamiento con el municipio salvadoreño de Tecoluca. Para concretizar este hermanamiento se escogió el tema del desarrollo económico local solidario. Las primeras actividades en desarrollo se han concentrado en el intercambio de experiencias, con visitas de técnicos y políticos. Estas asesorías técnicas han servido de motivación para las iniciativas económicas en los municipios, y han generado un proceso de asociatividad entre los pequeños productores. Se ha logrado mantener esta relación y sigue aumentando el apoyo mutuo.

*Seguimiento del apoyo a las iniciativas locales de paz* El segundo motivo de la campaña en solidaridad con la democracia local consistía en generar apoyo para las iniciativas de paz existentes a nivel local. A raíz de la campaña, han surgido diversas acciones con el objetivo de fortalecer la democracia local y la construcción de la paz.

La resistencia civil de los pueblos indígenas, y más específicamente el trabajo de la guardia indígena, ha llamado mucho la atención a nivel internacional. En el seguimiento de la campaña no fueron los municipios europeos los que enfocaron su apoyo a esta iniciativa pacífica. Eran más que todo las ONGs europeas, entusiasmadas por la llamada desde los cabildos, que decidieron trabajar en ello.

El refuerzo de la guardia tuvo un aspecto interno,<sup>16</sup> y un aspecto externo. En lo interno se valora la capacitación de la guardia y el mayor conocimiento sobre los derechos. Esto ha facilitado importantes logros. En primer lugar, un mayor número de denuncias por infracciones o violaciones de los derechos humanos. Los cabildos asumieron algunas investigaciones por vulneración de los derechos humanos por parte de la policía. Se establecieron estructuras de comunicación para atender e investigar las denuncias. Como consecuencia, hoy existe más solidaridad en la comunidad para la protección de la vida de los líderes y la población civil. Además, la comunidad tiene más argumentos para defender su plan de vida y el proceso comunitario frente a los actores armados.

Los factores externos tienen que ver con el reconocimiento nacional e internacional, el ejemplo que constituyen para otros sectores de la sociedad civil en Colombia y el respeto que han logrado, no sin dificultades y decepciones, de los grupos armados. A través del apoyo europeo, se ha logrado captar la atención nacional y extender el apoyo de muchas organizaciones campesinas, universidades y ONGs para fortalecer la guardia en otras comunidades. Además, ha aumentado el control de la fuerza pública frente a la vulneración de los derechos humanos en las comunidades por parte de los miembros de la fuerza pública y las infracciones de derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados ilegales. Las comunidades indígenas de otras regiones también han empezado a organizarse para hacerse respetar por los actores armados del conflicto.

El apoyo de la comunidad internacional en el proceso de los cabildos y la guardia, es hoy evidente y son frecuentes las visitas de delegaciones para conocer y solidarizarse con el

16 'Se logró disminuir la zozobra por la guerra psicológica que habían creado los mismos actores del conflicto armado en confrontación en la comunidad y fortalecer las organizaciones de base de las comunidades indígenas. Hoy se pretende que las mismas comunidades organizadamente cuiden el territorio y la vida de cada comunero que no se encuentra vinculado con el conflicto y que los actores armados salgan de nuestros territorios' (Feliciano Valencia, líder indígena del Norte del Cauca, en entrevista de evaluación del trabajo de la guardia. 2005).

proceso. El premio nacional de paz a la guardia indígena (2004)<sup>17</sup> y al proyecto Nasa de Toribío (2000), como el premio ecuatorial del PNUD (2005), entre otros, demuestran el reconocimiento internacional alcanzado por el proceso indígena.

A raíz de la campaña, se ha trabajado también el tema de la democracia local. En general, estas iniciativas fueron impulsadas y organizadas por IKV Pax Christi de los Países Bajos y VNG Internacional (la Agencia de Cooperación Internacional de la VNG), en colaboración con las contrapartes AMUNORCA y ACIN. En estos proyectos participan representantes de las diversas organizaciones regionales y de gobiernos locales. En el periodo 2004 – 2007, se realizaron diferentes cursos y talleres que hicieron hincapié en temas de prevención, aporte de orientaciones prácticas para actuar en un conflicto, y el fortalecimiento de la democracia local en el Cauca. Además, las comunidades locales aprendieron métodos para la sistematización de las experiencias de paz y también recibieron ayuda a la hora de divulgarlos.<sup>18</sup> En la siguiente sección se describe el impacto real de la implicación internacional en el caso del Cauca.

### Como hemos cambiado desde la contribución internacional

El trabajo articulado entre los actores internacionales y las asociaciones de gobiernos locales que se ha descrito en este capítulo ha permitido conseguir un trabajo más unificado como región. Se han identificado y articulado organizaciones representativas de los diversos sectores sociales presentes, convocándolos a espacios conjuntos de trabajo. En los últimos años se ha establecido el concepto y la expresión ‘norte del Cauca’. Se ha convertido en la denominación común en las acciones y presentaciones a favor de la paz y la superación del conflicto. Es importante valorar la sustancial contribución de los aliados internacionales en el acompañamiento y el apoyo de las iniciativas, sus actividades, su alcance y el impacto de las mismas.

Los hermanamientos de municipios del norte del Cauca, con la ciudad de Hannover, Alemania, y el municipio de Tecoluca en El Salvador,<sup>19</sup> han dado origen a organizaciones como COOPESAN y la asociación de pequeños productores en el municipio de Corinto. Estas iniciativas representan un ejemplo de trabajo conjunto entre diferentes sectores y contribuyen al fortalecimiento de lo público y de la democracia local. Es más, son organizaciones que contribuyen a la paz y a la transformación de escenarios conflictivos, marcados por la problemática de la tenencia de la tierra y los cultivos de uso ilícito. Junto a la escuela de mediación comunitaria, contribuyen a la superación de obstáculos para la convivencia pacífica.

17 Los siguientes son algunos de sus logros más destacados: Liberación de secuestrados, como el alcalde de Toribío, Arquímedes Vitonás, han evitado la incursión de grupos armados a los municipios, como también el reclutamiento forzado de jóvenes a sus filas. Prevención de agresiones y masivos desplazamientos forzados de sus comunidades y de campesinos. Desmantelamiento de laboratorios de cocaína. Marcha de más de 30 mil indígenas el 15 de mayo pasado (2004) entre Santander de Quilichao y Cali en desarrollo de ‘la gran minga por la vida y contra la violencia’, Acta del jurado del premio Nacional de paz 2004.

18 [www.amunorca.gov.co](http://www.amunorca.gov.co) Un ejemplo de sistematización es el resumen publicado en la cartilla de experiencias que contribuyen a la construcción de cultura de paz en el norte del Cauca (ver, <http://www.educacionparalapaz.org.co/recursos2.htm?x=18936576>)

19 Las municipalidades de Toribío y Corinto mantienen la relación de hermanamiento con la municipalidad de Tecoluca, en El Salvador, a través de visitas e intercambios de experiencias, no solo sobre construcción de paz, también en temas de desarrollo económico local y solidaridad internacional.

La mayoría de las características sobre la debilidad de la democracia local, mencionadas en el informe de desarrollo humano 2003 para Colombia,<sup>20</sup> se originan en actitudes apáticas o temerosas ante las expresiones locales del conflicto armado. El norte del Cauca ha demostrado determinación y resistencia ante ellas, porque pueden contar con el apoyo internacional.

Esto es aún más evidente en el fortalecimiento de la resistencia civil en los pueblos indígenas, que es todavía más sólida hoy. Los logros descritos sobre la guardia indígena son los responsables de unos mayores niveles de denuncias sobre atropellos, vulneraciones y una mayor exigencia de garantías a las autoridades competentes. Otro logro es que, por parte de los grupos armados al margen de la ley, se respetan más los procesos comunitarios y autoridades tradicionales. Este fortalecimiento se debe en gran medida a la implicación del apoyo internacional (capacitación y dotación de equipos), acompañamiento (en audiencias, asambleas y movilizaciones), visibilidad y reconocimiento (solidaridad política, galardones otorgados).

La presencia de más de tres años de aliados internacionales a favor de la paz y la solidaridad internacional han facilitado que AMUNORCA y la ACIN hayan incorporado la promoción de la paz, los derechos humanos y la resistencia a su discurso y sus líneas de trabajo. AMUNORCA ha estimulado, por ejemplo, la sistematización y divulgación de diversas iniciativas de paz locales o zonales.<sup>21</sup> El grupo de alcaldes elegidos en octubre de 2007, y que gobernarán hasta diciembre del 2011, incluyó la paz y la convivencia como asuntos prioritarios en el trabajo de alcance zonal, a cargo de AMUNORCA.

Participando en la organización de la delegación, los municipios y organizaciones sociales del norte de Cauca han entrado en contacto con redes nacionales, agencias internacionales y entidades gubernamentales que no habían conocido antes. El crecimiento de la dimensión internacional en el trabajo de AMUNORCA se refleja en el hecho de que la asociación cuente hoy con una oficina de cooperación internacional.<sup>22</sup> La oficina se apoya en un comité integrado por representantes de diferentes actores locales, con intenciones de articular esfuerzos conjuntos. La generación de confianza es uno de los requisitos fundamentales de la convivencia en medio de conflictos armados. La experiencia de cooperación internacional con el norte del Cauca ha contribuido a disminuir la desconfianza entre las asociaciones de

20 PNUD. Informe sobre derechos humanos en Colombia 2003. 'El conflicto. Callejón con Salida' <http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/>

21 En el año 2006 se sistematizaron y publicaron siete experiencias que contribuyen a la construcción de cultura de paz en el norte del Cauca. El documento puede consultarse y bajarse de <http://www.educacionparalapaz.org.co/>. A mediados del 2006 la ACIN publica la cartilla Kiwe T'enza, una guía del pueblo Nasa ante la emergencia, dirigida a los integrantes de la guardia indígena y la comunidad que ofrece orientaciones sobre la forma de actuar en caso de emergencias en medio del conflicto armado, desarrollando contenidos sobre la identidad indígena, la historia de la resistencia y sus orígenes, la autonomía, el derecho internacional humanitario, los lugares de asamblea permanente y espacios de refugio temporal dentro del territorio en caso de combates, evitando el desplazamiento forzado, y sobre la función de la guardia indígena.

22 Más información sobre Amunorca Internacional en: <http://www.amunorca.gov.co/servicios/>. La agenda de Desarrollo Regional para el desarrollo social sostenible (ejercicio de caracterización regional y visión de futuro realizado por Amunorca en 2005, con apoyo internacional) expresa en su proyección para 2019 que la región del norte del Cauca será, entre otras cosas, un territorio multiétnico, líder en propuestas de paz y convivencia y respetuoso con las diferencias. [www.nasaacin.net](http://www.nasaacin.net), es una fuente importante de información para conocer el proceso de construcción de paz de la Asociación de gobiernos locales tradicionales indígenas del norte del Cauca.



gobiernos locales y los grupos sociales a los que representan. La desconfianza entre los municipios, a nivel individual, y las organizaciones sociales ha disminuido en muy pocos casos. Pero lograron, por lo menos, que las organizaciones y las alcaldías colaboraran en proyectos y actividades concretos.<sup>23</sup>

La dinámica del apoyo internacional ha generado para el norte de Cauca más compromiso externo desde las instancias gubernamentales. Se trata, por ejemplo, de instituciones como el defensor del pueblo y, más recientemente, la fiscalía del distrito. Este tipo de presencia es fundamental para lograr una mayor credibilidad del gobierno colombiano a nivel local. Debido a la visita de los alcaldes europeos se ha logrado también el acceso a espacios de decisión nacional en Colombia, como la vicepresidencia de la República.

En el caso concreto de la guardia indígena, los resultados de las acciones de apoyo internacionales se pueden ver en las evaluaciones realizadas (por los propios integrantes de la guardia indígena). Han declarado que se han logrado nuevas posturas conceptuales en derechos humanos y derecho internacional humanitario dentro de la organización indígena y que hay un mejor conocimiento del estado de los derechos humanos en las comunidades. Además, afirman que la guardia indígena está mejor posicionada en la comunidad y que se han ampliado lazos con otras organizaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se aprecia una mejora de la eficacia de las acciones de la Guardia Indígena. Obviamente, también hubo diversas dificultades y obstáculos durante el proceso de diplomacia de las ciudades, algunos de los cuales aún existen. Los más importantes se describen en la siguiente sección.

### Las piedras en el camino: obstáculos y oportunidades desaprovechadas

146

A lo largo del tiempo ha resultado difícil mantener las relaciones internacionales de apoyo entre los municipios caucanos y europeos. De hecho, los contactos se han mantenido durante un tiempo a través de IKV Pax Christi.

Por parte de los municipios caucanos, las escasas actividades actuales de los gobiernos locales en relaciones internacionales y las diferencias culturales, obstaculizan la comunicación, la visibilidad y el seguimiento. Además, resulta difícil para los municipios y cabildos caucanos concretar la solidaridad política internacional. Para muchos de ellos, el valor principal de los vínculos internacionales consiste en el acceso a donaciones de fondos.

Otra limitación tiene que ver con el temor y la poca disposición de algunos funcionarios y alcaldes a promover iniciativas de paz en contextos donde hay conflictos. En algunos municipios se notaban pocos esfuerzos por parte de los funcionarios electos para dedicarse realmente a la construcción de paz, y se aprecia entre éstos cierta tendencia a abusar del apoyo internacional para favorecer sus intereses políticos personales. Tratan sobre todo de convencer a la población de su capacidad de manejar relaciones internacionales. Los procesos favorables persisten gracias a la determinación y la convicción de aquellos gobernantes y líderes locales que insisten en trabajar por los derechos humanos y la convivencia y la paz.

Por parte de los municipios europeos se puede determinar que se agotaban las

23 Se citan como ejemplos la realización de encuentros interétnicos, conformación de la participación conjunta en proyectos entre Amunorca y ACIN.



oportunidades de llamar la atención a nivel internacional sobre la situación de la democracia local, o falta de la misma, en Colombia. Pero en las acciones de cooperación concreta, el compromiso de los municipios europeos tampoco era demasiado duradero. Es más, en muchas ocasiones correspondió a IKV Pax Christi hacer el seguimiento del proyecto y buscar nuevos aliados para no perder la experiencia. Se supone que la falta de compromiso por parte de los municipios tiene que ver con el hecho de que la participación en la campaña fue una decisión de las alcaldías europeas. Contrariamente a los lazos internacionales de los años setenta y ochenta, estas relaciones no fueron estimuladas por la población local. Faltan empuje y compromiso para mantener viva la relación.

En la parte política, el apoyo de los europeos es muy valioso por su acceso a entidades internacionales y supranacionales. Pero, en otras áreas, el apoyo europeo no siempre ha contado con un valor añadido. Por ejemplo, una visita a Alemania de COOPESAN sirvió sobre todo para destacar las diferencias tecnológicas y las barreras del idioma. El aporte técnico - en construcción de paz, reconciliación, reinserción de ex-combatientes, desarrollo económico local - habría sido a veces más pertinente si hubiera provenido de una región de Latinoamérica, con una proximidad mayor de idioma, cultura y temática.

No siempre se ha exigido que las entidades gubernamentales y no gubernamentales colaboren en los proyectos de cooperación y los hermanamientos. Una verdadera implicación de otros actores es importante, de forma que se pueda construir una iniciativa de paz duradera, especialmente cuando el tema de trabajo sea difícil y complicado.

La colaboración entre IKV Pax Christi y la Federación Colombiana de Municipios no salió de la manera esperada y fue terminada después de la campaña en Colombia.

## Conclusiones

*Respuestas a las principales preguntas* Se ha iniciado este artículo con la pregunta sobre el papel de la democracia local en el norte del Cauca en la construcción de paz. Se puede concluir que, más que la participación de las municipalidades, resulta esencial la participación de gobiernos locales (incluyendo autoridades locales tradicionales indígenas) en iniciativas de paz y la obtención del apoyo internacional en un conflicto armado interno. La revisión de la experiencia del norte del Cauca hace hincapié en el papel de sus autoridades locales en la construcción de la paz y la democratización.

En un país donde la gestión del orden público y los temas de paz se consideran vedados para la acción de los gobiernos locales, es relevante lo que ha hecho la gente del norte del Cauca. Se ha abierto un espacio para las iniciativas de construcción de paz y derechos humanos en las agendas de los gobiernos y organizaciones locales. Las autoridades tradicionales de pueblos indígenas han presentado el trabajo y las exigencias en relación con los derechos humanos ante los actores de la guerra, y les han pedido respeto por sus comunidades.

No obstante, se trata de un proceso cuyos resultados no son definitivos, que debe afrontar la realidad de un conflicto armado interno. Sin embargo, es esperanzador señalar que las autoridades que iniciaron su mandato en enero de 2008 en el territorio del norte del Cauca son hoy más sensibles a cumplir funciones desde el enfoque de los derechos humanos, para evitar daños por el conflicto armado, fomentar la convivencia pacífica y la construcción de paz a nivel local, y contar para ello con el apoyo de los gobiernos locales

de otros países.

La segunda pregunta que orientó la elaboración de este capítulo, indaga sobre el momento para iniciar la contribución internacional. Con respecto a este tema, es cierto que para el norte del Cauca el momento de la campaña fue muy oportuno. Aunque la democracia local siempre ha sido intimidada, la ola de amenazas fue impactante para el resto del mundo. El momento ofreció buenas oportunidades para poner en evidencia muchos aspectos de la vulnerabilidad de la democracia local. Además, con la visibilización de la resistencia pacífica, se presentó al mundo una alternativa a la violencia, que merece ser apoyada. La iniciativa ofreció una 'perspectiva de acción' a los que querían apoyar la democracia local. Desde el punto de vista de las autoridades y líderes del Cauca, la campaña de solidaridad fue uno de los hechos fundamentales que impulsaron a estos gobiernos locales a trabajar de manera decidida a favor de la construcción de paz.

La tercera y última pregunta mencionaba los efectos a medio y largo plazo del apoyo internacional. La respuesta a esta pregunta no es sencilla. Sin embargo, es algo crucial. La experiencia de la diplomacia de las ciudades tuvo lugar dentro de un contexto de un proceso ya existente en los municipios implicados, haciendo hincapié en el fortalecimiento de las iniciativas de paz y la democracia local. Por eso es a veces difícil a determinar el impacto exacto del apoyo internacional. Lo que sí es cierto es que la diplomacia de las ciudades ha funcionado como dinamizador y catalizador del proceso en general. Haciendo el balance de la experiencia, se puede llegar a la conclusión de que ha causado un impacto muy positivo en varias áreas.

En primer lugar, la experiencia de la diplomacia de las ciudades, ha hecho visible la problemática de los gobiernos locales amenazados, y la capacidad de la democracia local para resistir la violencia y las amenazas. Esta mayor visibilidad ha tenido el efecto de aumentar la implicación y el apoyo estatales, a nivel regional y nacional, en las iniciativas de paz. Este apoyo gubernamental ha fortalecido mucho las iniciativas y las ha hecho más sostenibles. Un segundo impacto de la experiencia de la diplomacia de las ciudades tiene que ver con el cambio en la postura, en el enfoque y las estrategias de los municipios involucrados. La región se ha abierto para el mundo. Antes de la experiencia que se describe en este capítulo, no ha existido una práctica sistemática y arraigada de cooperación internacional en el norte del Cauca desde los gobiernos locales. Ahora, los actores regionales valoran las posibilidades de iniciar y mantener relaciones de cooperación internacional en temas de paz y de cooperación descentralizada. También entienden mejor que los contactos y relaciones internacionales que se establecen deben contar con un seguimiento adecuado, lo que se facilita mediante el contacto personal de los involucrados. Por otra parte, la evolución del conflicto armado en Colombia debe permitir que las instituciones locales mantengan las iniciativas.

En tercer lugar, la experiencia de la diplomacia de las ciudades ha contribuido a la inclusión de la paz (construcción de la paz y superación del conflicto, incluidos en las visiones a largo plazo de las dos asociaciones de gobiernos locales, la ACIN y AMUNORCA).<sup>24</sup> La

24 Amunorca, espera que en para el año 2019 la región Norte Cauca sea un territorio multiétnico, líder en propuestas de paz y convivencia y respetuoso de las diferencias. La ACIN, por su parte, aspira a una comunidad zonal indígena que integre a mestizos, negros y campesinos identificados como pueblo y en la presentación de la guardia indígena, expresa que el objetivo de la guardia indígena es defender el plan de vida y continuar su avance como mecanismo de construcción de la convivencia armónica. (Ver: <http://www.amunorca.gov.co>. Agenda de desarrollo regional y <http://www.nasaacin.net/>)

importancia que AMUNORCA concede ahora a la cooperación entre municipios se refleja en el establecimiento en el año 2007 de la oficina de cooperación internacional de esta Asociación. Y cuando hablamos de ACIN y AMUNORCA, también estamos hablando del compromiso de sus miembros.

El compromiso de los gobiernos locales del norte del Cauca con los proyectos e iniciativas de paz locales ha crecido mucho. Hace unos cinco años el papel de las alcaldías era menos proactivo y su implicación era más puntual. Ahora, las alcaldías han incluido su apoyo a las iniciativas de paz en sus planes anuales de desarrollo municipales. En las comunidades indígenas se ha logrado finalmente empezar a coordinar y equipar las actividades locales de paz entre las alcaldías y las autoridades tradicionales. Por eso, las iniciativas tienen más sostenibilidad.

Otro impacto importante de la experiencia de la diplomacia de las ciudades tiene que ver con un cambio mental de los líderes de la región. Los contactos internacionales han ampliado bastante su horizonte y despertado en ellos nuevos criterios sobre el potencial de su región. En especial, los contactos con pueblos latinoamericanos, a veces con un pasado parecido a la situación que Colombia vive actualmente, han generado nuevas ideas para tratar de superar los efectos del conflicto armado a nivel local. Esto ha convencido a las personas involucradas de que incluso los colombianos son capaces de cambiar su situación y circunstancias de vida a nivel local.

Por último, un impacto de la experiencia de la diplomacia de las ciudades que puede considerarse negativo es el aumento de los ‘celos’ de municipios del norte del Cauca que han recibido menos atención y apoyo debido a la falta de iniciativas, respecto a los municipios y cabildos que han recibido más apoyo porque llevan a cabo iniciativas de paz más relevantes o porque han estado más afectados por el conflicto.

Las dos principales organizaciones beneficiarias, ACIN y AMUNORCA, han reconocido su debilidad a la hora de mantener viva las relaciones de diplomacia de las ciudades iniciadas con la campaña en la que participaron funcionarios gubernamentales de Colombia y alcaldes europeos. Citando una metáfora utilizada a menudo por los pueblos Nasa del norte del Cauca, la diplomacia de los gobiernos locales es como una cuerda (la democracia se conoce aquí como el lazo que nos une) que se teje entre dos pueblos. Para que sea fuerte y resistente necesita la participación de las dos partes, ‘porque nos necesitamos mutuamente para tejer vida y caminar por el mundo’.<sup>25</sup>

*Epílogo: sugerencias para el Comité de Diplomacia de las ciudades, Construcción de Paz y Derechos Humanos del CGLU* Los esfuerzos de gobiernos y comunidades territoriales en Colombia en la construcción de la paz y la superación del conflicto no han sido reconocidos de manera decidida por el gobierno nacional. Las organizaciones internacionales, en cambio, los han valorado, los acompañan y existen muchas propuestas

25 La llamada de los pueblos indígenas del norte del Cauca y de Colombia para expresar solidaridad y conseguir una movilización por la paz, la vida, la dignidad y un nuevo país que es posible y necesario. Cuando se presentó el premio nacional a la paz en Toribio el 7 de julio de 2005, la llamada finalizó con un poético y profundo discurso que también era una llamada al diálogo y a la acción: "Palabras sin acciones son palabras vacías. Acciones sin palabras son ciegas. Las palabras y acciones fuera del espíritu de la comunidad son muerte."

de acción al respecto.<sup>26</sup>

La creación del Comité de Diplomacia de las ciudades, Construcción de Paz y Derechos Humanos del CGLU es un paso importante en el camino hacia la solidaridad, la incidencia y la participación conjunta en acciones y estrategias de autoridades locales en zonas de conflicto. La estrategia de trabajo del comité debe incluir, además de lo que puede hacer el propio comité, sugerencias sobre las contribuciones que los organismos internacionales pueden hacer a las democracias locales en zonas de conflicto. En Colombia particularmente, se podría pensar en los siguientes temas:

- ‘Acompañamiento’ político de la democracia local por gobiernos locales externos y la comunidad internacional, en temas como el seguimiento de elecciones, denuncias sobre amenazas, etc.
- Incidencia para que en todos los niveles de Gobierno se reconozca el papel de los municipios y otras autoridades locales en la superación del conflicto (por ej. diálogos regionales, acuerdos humanitarios, atención a víctimas, atención a desmovilizados).
- Incidencia para que en el gobierno nacional se dé más autonomía política y presupuestaria a las autoridades locales para llevar a cabo iniciativas de paz locales (incluyendo acuerdos humanitarios);
- Reconocimiento del papel de las autoridades indígenas en la construcción de paz y en la democracia local, por ejemplo, la guardia indígena.
- Apoyo en la asistencia a las víctimas, más que todo en la recuperación de la memoria, la búsqueda de la verdad y el acceso a la justicia. Por ejemplo, asistencia y apoyo técnico (equipos), acompañamiento, visitas internacionales. Por ejemplo, en el municipio de Buenos Aires se apoya a las víctimas en la parte psicosocial y en el acceso a la justicia. Además, se hacen esfuerzos por recuperar la memoria, para que toda la comunidad conozca la verdad de lo sucedido y, de este modo, evitar repetir los hechos y recomponer el tejido social y económico tan afectado por la violencia.<sup>27</sup>
- Cooperación internacional enfocada en temas que puedan unificar los diferentes sectores (sociales, gubernamentales, étnicos, económicos, etc.). La mediación social de conflictos, por ejemplo.
- Acuerdos descentralizados (entre gobiernos locales en territorios sin conflicto y gobiernos locales en territorios con conflicto armado) de apoyo con iniciativas concretas de paz.
- Apoyo para los programas que ayudan a los combatientes desplazados y para posibilitar su reintegración en la sociedad.

150

26 El informe de Desarrollo humano de 2003 sugiere apoyo y promoción a líneas de acción a nivel local: i) sistematización de experiencias; ii) estrategias de comunicación social; iii) formación de moderadores y mediadores; iv) formación de líderes locales, a partir de experiencias de paz vigentes en Colombia y v) ejecución de convenios con organizaciones que acrediten experiencia en las líneas anteriores. Entre las actividades que podrían ser objeto de apoyo: i) recuperación y difusión de la historia de los municipios; ii) integración comunitaria mediante programas culturales, deportivos o lúdicos; iii) capacitación e intercambio de experiencias con otros municipios; iv) renovación de la infraestructura pública para el encuentro ciudadano (plaza, parques, esquinas), y v) formación de grupos de apoyo al trabajo comunitario. PNUD. Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2003. ‘El conflicto. Callejón con Salida’ <http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/>

27 Buscando además, hacer visible, que mas allá de casos emblemáticos como la ‘masacre del Naya’, ocurrida en abril de 2001 en territorio de Buenos Aires y en la que más de 100 personas fueron asesinadas por los paramilitares, las muertes, desapariciones y desplazamientos forzados, se presentaron también en otras zonas de este municipio.



# Gobiernos locales crean paz en el este de Croacia | *Martijn Klem*

## Resumen

Este capítulo examina la función desempeñada por los municipios en la consolidación de paz después de la guerra entre Serbia y Croacia (1991-1995) para indicar los factores que permitieron a algunos municipios contribuir a una paz positiva y sostenible.

La mayor parte de la Eslavonia Oriental multiétnica estaba bajo el control serbio durante la guerra. Con la ayuda de la comunidad internacional y la sociedad civil, la región se integró pacíficamente en Croacia después de la guerra. La ausencia de violencia y el enfoque integrador permitió a las autoridades locales contribuir al proceso de consolidación de la paz. Una minoría de municipios croatas aprovechó esta oportunidad.

Para que un municipio contribuyera a la consolidación de la paz debía haber tres condiciones necesarias: figuras clave con el vigor y la capacidad de trabajar por la paz; posibilidad de beneficios tangibles de la paz; y una aceptación suficiente por parte de todos los grupos sociales y étnicos de las políticas de consolidación de paz. Algunos factores, no necesarios, pero que ciertamente sirvieron de ayuda, son: el presupuesto, una sociedad civil activa y el apoyo de municipios internacionales.

153

Las actividades de consolidación de la paz que los municipios croatas usaron incluyeron: (1) facilitar una solución pacífica para los conflictos locales interétnicos; (2) convencer a los ciudadanos para que toleren una sociedad multiétnica; (3) suministro de servicios públicos de forma transparente y justa; (4) llevar a la práctica la cooperación multiétnica; (5) implementar políticas que unieran a los ciudadanos de distintos grupos étnicos.

Durante el período posterior al conflicto, los municipios internacionales reforzaron principalmente las actividades de consolidación de la paz de los municipios croatas a través del apoyo financiero, el apoyo moral y la ayuda técnica. A veces, el municipio internacional podía suministrar servicios intermedios para cubrir la separación entre los distintos grupos étnicos o entre el municipio y sus ciudadanos.

En Eslavonia Oriental, la contribución municipal no fue una condición necesaria ni suficiente para el proceso de consolidación de la paz. Aún así, puede considerarse como una hebra más de la cuerda que representa la paz sostenible. La consolidación de la paz a nivel municipal no es la hebra más fuerte de la cuerda, pero tal vez sea la hebra que supone la diferencia entre romperse y no romperse.

## Introducción

Un número cada vez mayor de alcaldes y ayuntamientos se consideran actores que pueden contribuir a la consolidación de la paz y la reconstrucción en áreas de conflicto y posteriores al conflicto desde el extranjero. Es difícil valorar si, de hecho, pueden hacerlo, ya que no hay suficiente investigación empírica al respecto. De hecho, el debate sobre el papel de los gobiernos locales domésticos y exteriores en la consolidación de la paz acaba de aparecer. Este artículo es una modesta contribución al debate, ya que analiza los esfuerzos de determinados gobiernos locales para aumentar el nivel de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental. Esta parte oriental de Croacia fue una de las zonas en las que se

desarrolló la guerra entre Croacia y Serbia (1991-1995). Eslavonia Oriental fue la única región que se transfirió pacíficamente al nuevo estado de Croacia y la única región que pudo conservar, de alguna forma, su carácter multiétnico de antes de la guerra.

Este artículo afirma que algunos municipios croatas han contribuido al establecimiento de una paz sostenible en Eslavonia Oriental. El artículo se centra en las tres preguntas siguientes:

- 1 ¿En qué forma han contribuido los municipios locales seleccionados al proceso de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental?
- 2 ¿En qué forma han desempeñado los municipios exteriores un papel en este proceso de consolidación de la paz?
- 3 ¿Cuáles fueron las circunstancias o condiciones que permitieron que los municipios desempeñaran un papel en este proceso?

Una visión completa de todas las actividades municipales de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental, así como un análisis de la contribución de los gobiernos locales al proceso general de consolidación de la paz en su conjunto son puntos que no forman parte del ámbito de este artículo.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. Tras definir el concepto de consolidación de la paz, se presenta una breve introducción al conflicto y el consiguiente proceso de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental. Esta sección identifica las condiciones regionales que permitieron sólo a algunos municipios de Eslavonia Oriental contribuir al proceso de consolidación de la paz. La parte principal del artículo describe ocho ejemplos de contribuciones municipales a la consolidación de la paz, centrándose en variables locales que explican por qué estos gobiernos locales pudieron desempeñar su papel en la consolidación de la paz. Entre las fuentes utilizadas se incluyen la investigación de campo y las entrevistas, documentos relativos a políticas y una revisión de la bibliografía científica. El capítulo finaliza con las implicaciones y lecciones aprendidas de las experiencias locales en Eslavonia Oriental.

**El concepto de la consolidación de la paz** La consolidación de la paz es un concepto central en este análisis. Los profesionales y académicos no han sido capaces de ponerse de acuerdo en una definición clara y coherente de la consolidación de la paz. En este capítulo se utiliza la siguiente definición: *La totalidad de actividades cuyo objetivo es mantener a raya el uso de la violencia a la hora de resolver conflictos y crear las condiciones que hacen cada vez más atractiva la resolución de conflictos de forma pacífica.*



- |               |                     |
|---------------|---------------------|
| 1 Šondobuci   | 6 Osijek            |
| 2 Ernestinovo | 7 Darda             |
| 3 Erdat       | 8 Kneževi Vinogradi |
| 4 Tenja       | 9 Mohács (H)        |
| 5 Sarvaš      |                     |



A esta definición se asocia la distinción entre la paz negativa y la paz positiva. La paz negativa es la ausencia de violencia, por lo tanto, es la condición mínima para que haya paz. La paz positiva abarca mucho más. Puede considerarse como una situación en la que los ciudadanos pueden vivir juntos, porque han creado e invertido en estructuras sostenibles que resuelven sus problemas de forma pacífica. Entre las actividades para alcanzar la paz positiva se incluyen la reconciliación, el establecimiento de la ley y el orden, derechos políticos y económicos iguales para todos los ciudadanos, así como un suministro suficiente y justo de servicios públicos como vivienda, infraestructura, etc.<sup>1</sup> La investigación estadística demuestra que existe al menos un 25% de probabilidades de que una guerra civil en la que se negocia un alto el fuego degenera en un conflicto violento en un plazo de cinco años.<sup>2</sup> Esto demuestra que un alto el fuego o el establecimiento de la paz negativa es sólo la mitad del proceso. Después de todo, la paz positiva es igual de importante para evitar la repetición del conflicto violento.

En el caso de Eslovenia Oriental, sólo hubo algunos municipios croatas y exteriores activos en el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz *durante* el conflicto. El apoyo municipal a la consolidación de la paz aumentó una vez que otros pusieron fin a la violencia. Por lo tanto, este artículo se centra en la fase posterior al conflicto y habla del papel desempeñado por las autoridades locales en el establecimiento de una paz positiva en Eslovenia Oriental.

Un segundo punto derivado de la definición de la consolidación de la paz es que ésta es un instrumento, no un objetivo por sí mismo. Es un proceso que consiste en iniciativas, acciones y medidas políticas. Sin embargo, su impacto no debe juzgarse por estas iniciativas y medidas. Lo que cuenta es el resultado: una sociedad en la que haya pocas probabilidades de recurrir a la violencia para solucionar sus tensiones e intereses contrapuestos. Y una sociedad que contenga suficientes contrapesos y equilibrios que aseguren que no vuelva a utilizarse la violencia en un futuro cercano. Los esfuerzos deben juzgarse según este elemento transformador de la consolidación de la paz.<sup>3</sup>

Los ejemplos de este capítulo se analizan desde esta perspectiva transformadora. Para entender la dinámica y el valor añadido de los municipios para el proceso de paz de Eslovenia Oriental, se presentan a continuación el contexto histórico y étnico del conflicto y sus secuelas.

**Eslovenia Oriental** Eslovenia Oriental se encuentra en la parte más oriental de Croacia. Cubre un área de 50 km (de este a oeste) por 100 km (de norte a sur) y limita con Hungría al norte, Serbia al este y la entidad bosnia de la *Republika Srpska* en el sur. Como el territorio de Eslovenia Oriental no está definido claramente, ni mediante límites administrativos ni históricos, en este capítulo llamamos Eslovenia Oriental al área actual de Croacia que cubre los condados de Osječko-Baranjska y Vukovarsko-Srijemska.

Tras un próspero período dentro de la monarquía austro-húngara, Eslovenia Oriental formó parte del Reino de serbios, croatas y eslovenos en 1918. Durante la Segunda Guerra Mundial,

- 1 Los términos 'paz negativa y paz positiva' fueron acuñados por Johan Galtung en la década de 1960. Para consultar una elaboración más reciente al respecto, véase Galtung (1996).
- 2 Collier et al. (2003). Las cifras de Collier et al. del 44% - 50% se han debatido. Véase: Suhrke y Samset (2007), que afirman de forma convincente que un porcentaje algo superior al 20% es más correcto.
- 3 Mason y Meerdink (2006)

la región se encontraba en el Estado Independiente de Croacia, aliado de los nazis. Desde 1945 a 1991, Eslavonia fue una de las zonas más ricas de la República Federal de Yugoslavia. Durante el conflicto de 1991-1995, la mayor parte de Eslavonia perteneció a la República Autónoma de la Krajina Serbia (RSK). Desde 1998, Eslavonia Oriental forma parte de la República de Croacia. Los cambios en la composición étnica de Eslavonia Oriental reflejan estos antecedentes geográficos e históricos (Tabla 1.1).

	1991	2001
Croatas	43%	81%
Serbios	36%	11%
Húngaros	7%	2%
Personas desplazadas	-	-
Otros	14%	5%

Tabla 1: orígenes étnicos cambiantes en Eslavonia Oriental<sup>4</sup>

*De la guerra a la paz (1991-1995)* El conflicto en Eslavonia Oriental comprendió una de las fases de la separación violenta de Yugoslavia. En Eslavonia Oriental el conflicto comenzó en junio de 1991, cuando Croacia declaró su independencia. A ello siguió una respuesta serbia inmediata. Grupos paramilitares serbios y divisiones del Ejército popular yugoslavo, dominado por serbios, aislaron las áreas croatas en las que los serbios constituían como mínimo una minoría significativa de la población. Una vez aseguraron una gran parte de Eslavonia Oriental, así como otras partes de Croacia, los líderes locales serbios proclamaron la República independiente de la Krajina Serbia (RSK).

156

La lucha entre los croatas y los serbios en estos territorios fue brutal y corta. El área que se convertiría en parte de la RSK pasó por una limpieza étnica: todos los no serbios fueron asesinados u obligados a huir. De forma similar, muchos de los serbios de otras partes de Croacia sólo pudieron salvar la vida huyendo. Se marcharon a Serbia o se mudaron a las casas de Eslavonia Oriental que habían sido abandonadas por los refugiados croatas. La parte más larga del enfrentamiento finalizó en seis meses, en enero de 1992, cuando los bandos serbio y croata acordaron un alto el fuego. La lucha y los incidentes continuaron en la frontera, pero no ocurrieron cambios importantes.

Este status quo finalizó en 1995, cuando el ejército croata interrumpió el alto el fuego y venció rápidamente al ejército de la República de la Krajina Serbia en el centro de Croacia. Como resultado, la parte oriental de Eslavonia siguió siendo la única región retenida por serbios en territorio croata. A diferencia de otras zonas de guerra, el resultado del conflicto en relación con Eslavonia Oriental no se decidió militarmente, sino en la mesa de negociaciones. El 12 de noviembre de 1995, la República de la Krajina Serbia y el ejército croata firmaron un alto el fuego mediante un acuerdo básico. Inmediatamente, Croacia, Serbia, EE UU y las Naciones Unidas (ONU) aprobaron abiertamente este Acuerdo de Erdut.

Como una gran parte de Eslavonia Oriental seguía en manos de los serbios, las partes pidieron al Consejo de Seguridad de la ONU que instalara una Administración transitoria durante un período máximo de dos años. Este gobierno temporal de la ONU se encargaría de velar por una transición pacífica de la República de la Krajina Serbia a una región multiétnica en la República de Croacia. La misión UNTAES<sup>5</sup> de las Naciones Unidas asumió la autoridad

4 Fuente: Censo de la Oficina croata de estadísticas (datos del 31 de enero de 2008): <http://www.dzs.hr>

de los gobernantes serbios el 15 de enero de 1996. Exactamente dos años después, la ONU transfirió su responsabilidad sobre el área a la República de Croacia. Trabajando a partir de iniciativas locales anteriores de consolidación de la paz, la administración transitoria reforzó la paz negativa y puso los cimientos para una paz positiva en la región. Tras la salida de la ONU, los actores locales y exteriores continuaron el fortalecimiento de la paz positiva.

Como la mayor parte de la consolidación de la paz realizada por los municipios se hizo a partir de los logros de UNTAES, una observación cercana del método y los resultados de la misión UNTAES contribuye a uno de los temas centrales de este artículo: las condiciones para una consolidación de la paz municipal. Como el enfoque de la Administración de transición ha tenido una importancia cardinal en la creación de estas condiciones, a continuación presentamos el método de trabajo de UNTAES.

*La Administración de Transición de UNTAES (1996-1998)* El Consejo de Seguridad de la ONU envió la misión UNTAES con dos objetivos: un final permanente de la violencia y unos cimientos sólidos con instrucciones claras para un futuro con una paz positive sostenible.<sup>6</sup> Los profesionales e investigadores de la ONU consideran, en general, a UNTAES, como una de las misiones de consolidación de la paz de la ONU con más éxito de la historia reciente. La mayor parte de las tareas militares y civiles se llevaron a cabo dentro del plazo acordado. Además, Eslavonia Oriental recuperó, de forma considerable, el carácter multiétnico que tenía antes de la guerra.<sup>7</sup>

Para el proceso de consolidación de la paz y, por lo tanto, para las actividades de consolidación de la paz de los gobiernos locales en Eslavonia Oriental desde 1996 hasta la actualidad, destacan tres logros clave de la Administración de transición:

- 1 Ausencia de violencia
- 2 Incentivos y medidas para fomentar la cooperación interétnica
- 3 Restauración rápida y étnicamente justa de los servicios públicos

*Ausencia de violencia* El mandato exigía que Eslavonia Oriental se desmilitarizara en un plazo de 30 días a partir del inicio de la misión. La Administración de transición consiguió este resultado. UNTAES convenció a los líderes militares serbios y, por lo tanto, a la población serbia, de que se beneficiarían de la cooperación con UNTAES. En segundo lugar, UNTAES hizo un gran esfuerzo en demostrar que era capaz y que estaba preparada para proteger a todos los ciudadanos de la zona, independientemente de su origen étnico. Por último, UNTAES hizo un seguimiento estrecho del respeto de los derechos humanos. Como resultado, las violaciones de derechos humanos apenas tuvieron lugar. Con el establecimiento y la formación de la Fuerza Policial Temporal multiétnica, UNTAES se aseguró de que la seguridad básica que había establecido se mantuviera después de la misión. Y lo consiguió: la protección y la seguridad no se han visto seriamente amenazadas desde entonces.

5 UNTAES stands for 'United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja, Western Sirmium'.

6 Departamento de Operaciones de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (sin fecha)

7 Para consultar una evaluación y más detalles sobre la operación UNTAES, véase, por orden de importancia: Howard (2008); Šimunovi (1999); Boothby (2004); Large (2003); Smoljan (2003); Binnendijk (2006); UN Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations (no date); Human Rights Watch (1997); Hanset (2001).

*Incentivos y medidas para fomentar la cooperación interétnica* Desde el principio, UNTAES desarrolló y practicó un enfoque de cooperación: entre el personal de la ONU y la gente local, entre los diferentes grupos étnicos y entre el personal civil y militar. Resulta muy revelador que el Administrador de transición, Jacques Klein, transfiriera la sede de la UNTAES desde la capital croata, Zagreb, a un edificio temporal e improvisado en medio de las ruinas de Vukovar.

El objetivo definitivo de la operación de paz era crear un área dentro de la República de Croacia en la que los ciudadanos de cualquier origen étnico pudieran vivir en seguridad y sin discriminación. Para conseguirlo, la UNTAES fomentó la participación de todos los grupos étnicos significativos en el proceso de reintegración, desde el principio. Es importante subrayar que la UNTAES no empezó este enfoque desde cero. Durante la guerra, y en el período inmediatamente posterior, muchos ciudadanos y ONG locales e internacionales ya habían establecido o, más bien, mantenido, reuniones y oportunidades de cooperación interétnicas. A partir de 1993, las ONG celebraron reuniones e intercambios periódicos con gente de Croacia, la RSK y Serbia. La UNTAES trabajó a partir de estas actividades y facilitó la continuación de iniciativas similares de la consolidación de la paz.

Además, la UNTAES reprodujo el método de trabajo de las ONG y se aseguró de que los representantes locales y regionales de diferentes etnias participaran en los procesos relevantes de toma de decisiones e implementación de las mismas. Los instrumentos principales usados por UNTAES para lograr este objetivo fueron los Comités de Implementación Conjunta (JIC) y un grupo de subcomités para cada área relevante. Cada comité estaba dirigido por un oficial de UNTAES y estaba compuesto por un representante croata y otro serbio. La UNTAES se esforzó mucho por identificar representantes con suficiente apoyo local. Como era difícil identificar a serbios moderados dispuestos a representar a la población serbia, la UNTAES fundó el Consejo Municipal Conjunto para que actuara como intermediario ante la población serbia. Al usar tanto las autoridades locales como la sociedad civil, la UNTAES intentó sacar el máximo provecho de las capacidades locales para la paz. Como tal, los JIC establecieron un foro de grupos étnicos para comenzar un diálogo sobre la reintegración pacífica de la región en Croacia.

La cuestión de en qué medida la UNTAES y los JIC consiguieron el objetivo de una sociedad multiétnica sostenible y segura es objeto de debate.<sup>8</sup> Puede que el Viceadministrador de transición, Derek Boothby, sea quien mejor lo ha resumido cuando, en 2004, declaró que ‘la respuesta es mixta: [Eslavonia Orienta] es tan multiétnica que resulta incómodo.’<sup>9</sup> Cuando la UNTAES se marchó en 1998 todavía quedaba mucho trabajo por hacer para ayudar a los grupos étnicos a vivir juntos. La creación posterior de una cooperación sostenible pacífica y étnica se dejó para otros. En este vacío fue cuando varios gobiernos locales y otros interesados aprovecharon para realizar sus actividades de consolidación de la paz.

*Restauración rápida y étnicamente justa de los servicios públicos* Durante los dos años de su mandato, la UNTAES fue el organismo superior de gobierno en un área que, anteriormente, había pertenecido a la República de la Krajina Serbia (RSK). Como tal, era responsable de la restauración inmediata de servicios públicos. La UNTAES dejó muy claro

8 Howard (2008); Šimunovic (1999); Boothby (2004); Large (2003); Smoljan (2003); Binnendijk (2006); UN Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations (no date); Human Rights Watch (1997); Hanset (2001).

9 Boothby (2004), p. 49-50

que su objetivo era reintegrar las instituciones públicas de la RSK gobernada por Serbia al sistema croata, teniendo en cuenta la distribución étnica tal y como estaba reflejada en el censo de 1991. En otras palabras, la UNTAES usó los servicios públicos como instrumento de consolidación de la paz, evitando así que se utilizaran los servicios para favorecer a grupos étnicos determinados.

Uno de los puntos más sensibles del campo de los servicios públicos era la vivienda. Había que reconstruir muchas viviendas y gran parte de las casas debían reasignarse de una familia a otra. El problema principal era su vínculo con el tema de los refugiados. Muchas casas habían tenido diversos ocupantes durante y después del conflicto. En 1991, la mayoría de los croatas de la Eslavonia Oriental dejaron sus casas atrás cuando huyeron a otras partes de Croacia. Durante los años siguientes, los serbios expulsados de otras partes de Croacia huyeron a Eslavonia Oriental y ocuparon las mismas casas. Después de la guerra, muchos serbios se fueron de la región para mudarse a la cercana Yugoslavia. Sus casas fueron ocupadas en muchos casos por los inmigrantes croatas procedentes de Bosnia-Herzegovina. Estas olas de migración crearon una complicada red de derechos y reclamaciones de arrendatarios.

La UNTAES intentó solucionar el asunto con un JIC regional, apoyado por muchas comisiones de vivienda a nivel local. Todos los grupos étnicos importantes tenían que estar representados en las comisiones de vivienda. En realidad, muchas comisiones ignoraron esta petición o bloquearon la toma de decisiones. Como resultado, el JIC regional y muchas comisiones locales acabaron fracasando y obligaron a la UNTAES a dejar la estructura de diálogo y a intervenir directamente.<sup>10</sup> Aún así, muchos intentaron y, con frecuencia, lograron, ignorar las normas de distribución de viviendas proporcional según las etnias. Muchos alcaldes se vieron empujados a hacerlo así debido a la gran presión de su electorado y de sus partidos políticos nacionalistas. Sin embargo, algunos municipios se resistieron a la presión de favorecer a un grupo étnico en detrimento de otros. Las ilustraciones y ejemplos que se muestran a continuación demuestran que varios alcaldes respetaron los procedimientos y usaron el asunto de la vivienda como instrumento de consolidación de la paz.

Como gobierno temporal, la UNTAES tenía la tarea explícita de organizar unas elecciones locales libres y justas. Para que las elecciones y sus resultados fueran aceptables para todos los grupos étnicos, la UNTAES formó un JIC como instrumento para debatir y solucionar los problemas potencialmente explosivos de las elecciones.<sup>11</sup> Finalmente votó una gran mayoría de la población. El resultado de las elecciones fue aceptado por todos los partidos principales, sobre todo porque el resultado fue indudablemente claro. La mayoría de los votantes habían votado de acuerdo con su origen étnico. En la mayoría de los municipios, los partidos políticos del mismo origen étnico dejaron a un lado sus diferencias ideológicas para evitar que los partidos de otras etnias llegaran al poder.

Tras las elecciones locales, la población multiétnica de Eslavonia Oriental contaba con una representación legal en el sistema político y legal de Croacia. A partir de ese momento aumentó el potencial municipal para desempeñar un papel en la consolidación de la paz. Dependiendo del resultado de las elecciones municipales y de las personalidades de los representantes elegidos, algunos municipios contribuyeron al proceso desde el principio. Otros lo hicieron más tarde y la mayoría nunca llegó a hacerlo realmente.

10 Smoljan (2003)

11 United Nations Department of Peacekeeping Operations (no date), 94

Como actividad de transformación, la consolidación de la paz en Eslavonia Oriental ha tenido un éxito moderado. Por otro lado, la composición étnica ha cambiado muchísimo y las tensiones entre los distintos grupos étnicos siguen presentes de muchas maneras. Por otro lado, Eslavonia Oriental ha conservado un nivel multiétnico superior al de cualquier otro lugar de Croacia. Y, a pesar de las tensiones, la cooperación ha vuelto a empezar a todos los niveles desde el final del conflicto. La población ya no recurre a la violencia para resolver sus conflictos. Además, es poco probable que la población lo haga en el futuro, ya que la transición social de Eslavonia Oriental parece haber creado suficientes contrapesos y equilibrios.<sup>12</sup> Es revelador que en 2006 la ciudad de Osijek quisiera compartir sus experiencias con una ciudad asociada exterior, no sobre el campo de la inclusión social, sino sobre excrementos de perro. Resulta difícil imaginar algo que represente mejor la vuelta a la normalización.

### Seis ejemplos de la consolidación de la paz a nivel municipal: fútbol, religión, vivienda, residuos y juventud

Los municipios domésticos y exteriores han desempeñado un papel en este proceso de normalización. La siguiente parte de este artículo se entra en casos determinados de actividades municipales que unieron a distintos grupos étnicos en el período posterior a la guerra.

Es importante destacar que los municipios activos no funcionaron en una burbuja, sino que formaban parte de un proceso de consolidación de la paz en la que las ONG, los ciudadanos, las autoridades nacionales y los actores internacionales tuvieron un papel. En segundo lugar, las ilustraciones y ejemplos que aparecen a continuación no son representativos de todo el sector de gobierno local en la Eslavonia Oriental posterior a la guerra. La mayoría de las autoridades locales no apoyaron activamente el proceso de paz e incluso intentaron obstaculizarlo. Sin embargo, sólo a través del análisis de determinados municipios que sí contribuyeron a la consolidación de la paz en Eslavonia Oriental es posible entender cómo y en qué condiciones las autoridades locales desempeñaron su papel en la consolidación de la paz.

El primer ejemplo proviene de la época de la guerra. A partir de 1993, la ciudad húngara de Mohács, a menos de 10 km cruzando la frontera croata, organizó una reunión en la que participaron sobre todo jóvenes de Croacia, Serbia y la República de la Krajina Serbia. El espacio neutral y cercano para la gente y las ONG que querían reforzar los puentes entre la gente de Eslavonia Oriental animaron y apoyaron a mucha gente durante la guerra. En retrospectiva, se puede decir que este tipo de reuniones establecieron los cimientos para muchas iniciativas de consolidación de la paz que surgieron una vez finalizó la violencia.

Un segundo ejemplo muestra cómo los municipios internacionales fortalecieron las actividades de consolidación de la paz de los municipios croatas después de la guerra. Junto con las ciudades vecinas de Tuzla (Bosnia-Herzegovina) y Novi Sad (Serbia), la ciudad eslavona de Osijek llevó a cabo una intensa cooperación. La juventud, el deporte y el desarrollo económico local son sólo algunas de las áreas en las que cooperaron croatas, serbios y musulmanes. Para estimular aún más una sociedad multiétnica sostenible, los tres gobiernos locales, junto con representantes de la sociedad civil de cada ciudad, firmaron el Acuerdo de Tolerancia Interétnica. A partir de 2003, esta iniciativa de carácter único se

12 No obstante, véase Large (2003) and Smoljan (2003).



extendió a la Asociación de Ciudades Multiétnicas de los Balcanes.<sup>13</sup> Tras un cambio político en la ciudad de Osijek, la participación croata del proyecto finalizó.

Cuatro ejemplos de tres municipios de Eslavonia Oriental en el período posterior al conflicto arrojan más luz sobre la cuestión de cómo contribuyeron los municipios a la consolidación de la paz. Un primer ejemplo es el alcalde de Kneževi Vinogradi. Cuando el gobierno norteamericano visitó el municipio para ver cómo podían ayudar en la reconstrucción, todo lo que el alcalde pidió fue un par de cortacéspedes para que el equipo de fútbol pudiera volver a jugar. Es importante el hecho de que croatas, serbios y húngaros estaban representados en el equipo.

En otros casos, las actividades municipales de consolidación de la paz tuvieron un impacto más amplio, como en el caso de Erdut, el lugar donde las partes enfrentadas firmaron el acuerdo que puso fin a la guerra. Este pequeño municipio de unos 8.000 habitantes tiene una reliquia católica muy importante para la población croata de toda la región. Muy pronto después de la guerra, el alcalde del pueblo abrió la reliquia para todos los visitantes croatas. La importancia de este hecho no está clara a primera vista, pero los católicos son siempre de etnia croata, mientras que el alcalde representa a la mayoría serbia ortodoxa del municipio.<sup>14</sup> Sin ninguna duda, el alcalde podía haber puesto todo tipo de obstáculos para evitar que los croatas visitaran su lugar santo. Fue el alcalde en persona quien decidió abrir la reliquia, mostrando así su voluntad de cooperar con otros grupos étnicos, así como su opinión personal de que la inversión en una sociedad multiétnica daría buenos resultados.<sup>15</sup>

El segundo ejemplo de Erdut también muestra de forma parecida que un funcionario local elegido puede significar la diferencia entre una buena consolidación de paz y otra sin resultados. Jovan Jelic, el alcalde actual de Erdut, formaba parte de la comisión de vivienda durante los años posteriores a la guerra. Aunque no siempre estuvo de acuerdo con la política oficial de vivienda y aunque sigue sugiriendo que el gobierno nacional croata ha utilizado el tema de la vivienda para favorecer a la etnia croata, la comisión de vivienda municipal se aseguró de que la política de vivienda no se les fuera de las manos en Erdut. Los principales problemas provinieron de los refugiados, tanto croatas como serbios, que no vivían en Erdut antes de la guerra. La comisión logró dos objetivos importantes establecidos en el Acuerdo de Erdut. En primer lugar, el municipio volvía a ser multiétnico, porque se podía convencer a muchos serbios de que se quedaran y porque muchos croatas podían encontrar un lugar en los asentamientos. En segundo lugar, el tema de vivienda y reintegración se gestionó de forma pacífica, sin que surgieran incidentes interétnicos.

El Sr. Jelic utilizó tres normas para asegurarse de que los problemas de vivienda no provocaran más tensión entre las etnias en la zona. En primer lugar, mantuvo fuera del asunto a los medios de comunicación locales y regionales para asegurarse de que las tensiones no se vieran alimentadas por informes publicados en los periódicos. En segundo lugar, se esforzó mucho para evitar que un conflicto entre dos familias llegara a ser un conflicto serbo-croata que implicara a más gente y más familias. Y, en tercer lugar, siempre

13 El Acuerdo, así como la historia de logros de la cooperación y asociación, puede consultarse en [www.amcsee.org](http://www.amcsee.org). Otra iniciativa para estimular la cooperación internacional entre la sociedad civil y los gobiernos locales en Osijek fue la Academia de Democracia Local. Para obtener más información, véase: [www.ldaaonline.org](http://www.ldaaonline.org).

14 El 54% en 2001; Fuente: Censo de la Oficina croata de estadísticas (datos del 31 de enero de 2008): <http://www.dzs.hr>.

15 Entrevista con el Sr. Jelic. Agosto de 2007.



intentó actuar de forma correcta y justa: cuando los servicios públicos se restauraron gradualmente, se aseguró de que estos servicios limitados se distribuyeran justamente a los dos grupos. Cuando había quejas siempre intentaba reducir las tensiones y, si esto no funcionaba, usaba siempre los procedimientos croatas oficiales.

Al actuar así, no confiaban en él ni los serbios ni los croatas. Los croatas, porque era serbio y representaba a un partido serbio; y los serbios (su electorado) porque buscaba un acercamiento con los croatas. El alcalde afirma que, no obstante, pudo convencer a la mayoría de la gente, porque intentó demostrar a las dos partes que la única opción era vivir juntos. 'La comunidad serbia debe entender que forman parte de la República de Croacia ahora y que la integración en la sociedad croata, por lo tanto, es algo que les favorece. Sin embargo, los croatas tenían que entender que la integración de los serbios en la sociedad croata es un beneficio para la sociedad en su conjunto. Deben considerar a la minoría serbia como una bonificación adicional.'<sup>16</sup>

Un ejemplo del municipio de Darda demuestra de forma parecida que los servicios públicos pueden causar un impacto en la reintegración.<sup>17</sup> Poco después de la guerra, Darda empezó a cooperar con el municipio belga de Stabroek y el municipio holandés de Woensdrecht. Al debatir las áreas de cooperación, Darda mencionó la gestión de residuos, un problema muy importante en Darda en ese momento. Los municipios exteriores estuvieron de acuerdo en incluir la gestión de residuos en las actividades de cooperación, pero insistieron en que su implementación fuera igualmente beneficiosa para todos los habitantes étnicos del municipio. Darda no sólo aprobó esta condición, sino que la llevó a un nivel aún más alto. Como los camiones donados para la recogida de residuos tenían más capacidad que la que Darda podía absorber, Darda y sus socios internacionales decidieron que estaría bien empezar a cooperar con los municipios vecinos. Conseguirlo era más complicado de lo que parecía a simple vista, ya que los municipios colindantes estaban dirigidos por alcaldes de varias etnias y orígenes distintos. En el contexto de Eslavonia Oriental, muchos alcaldes rechazarían una iniciativa conjunta aunque su propio municipio resultara beneficiado, simplemente porque los alcaldes de otros municipios también podrían resultar beneficiados.

Incluso en un área tan técnica como la gestión de residuos, la cooperación no resultó fácil. Entre los alcaldes participantes había desconfianza y resistencia. Pero la posibilidad de contar con un buen equipo técnico y la perseverancia de algunas personas clave acabaron por convencer a todos los alcaldes. De este modo, en un área todavía muy segregada, ocho municipios dirigidos por alcaldes croatas, serbios y húngaros iniciaron una próspera cooperación en 1998. En primer lugar, esto mejoró inmensamente el suministro de servicios a todos los habitantes de los ocho municipios, materializando literalmente los dividendos de la paz. Y, en segundo lugar, demostró claramente a los habitantes que realmente era posible conseguir que una cooperación multiétnica tuviera éxito. Como tal, estas autoridades locales, junto con sus municipios asociados en el extranjero, demostraron que podían desempeñar un papel importante en la reconstrucción, tanto física como mental, de sus municipios.<sup>18</sup>

16 Entrevista con el Sr. Jelic. Agosto de 2007.

17 Véase el capítulo de Bush en este libro.

18 Entrevista con Tomas Ilic, teniente de alcalde cuando se inició esta cooperación y, en la actualidad, jefe de la empresa intermunicipal que resultó de la cooperación, agosto de 2007.

## Tres ejemplos detallados: integración, proporción étnica, cooperación intermunicipal

Los cuatro ejemplos anteriores arrojan la primera luz sobre cómo los municipios de Eslovenia Oriental usaron su potencial para contribuir al establecimiento de una paz positiva. Los tres ejemplos de consolidación de la paz municipal, explicados con más detalle en la siguiente sección, identifican las condiciones que hicieron que este resultado fuera posible. Los ejemplos hacen relación a: (1) la integración de pueblos serbios en la ciudad de Osijek, predominantemente croata; (2) la representación étnica proporcional en Kneževi Vinogradi; (3) la cooperación entre el municipio croata de Ernestinovo con el municipio serbio de Šodolovci.

*Reintegración de los suburbios serbios en la ciudad de Osijek* Con sus más de 114.000 habitantes, Osijek es la cuarta ciudad más grande de Croacia y la capital de Eslovenia Oriental. Durante los primeros años después del conflicto, el municipio<sup>19</sup> de Osijek contribuyó al establecimiento de la paz positiva en su territorio, cuando logró incorporar dos asentamientos serbios a una sociedad predominantemente croata. Durante este período, el Sr. Kramarić era el alcalde liberal de Osijek, lo que hacía de la ciudad una de las pocas áreas no gobernadas por un partido nacionalista.

Osijek <sup>20</sup>	1991	2001
Croats	67%	87%
Serbios	20%	8%
Húngaros	2%	1%
Otros	11%	7%
Habitantes (total)	165.253	114.616

Tabla 2: población cambiante en Osijek

El río Drava, que fluye directamente al norte de Osijek, era la línea del frente durante la guerra. Osijek fue bombardeada duramente, sobre todo en los primeros años del conflicto. La línea del frente no cambió. La mayor parte del municipio actual<sup>21</sup> de Osijek nunca estuvo bajo dominio serbio, excepto en dos pueblos de los suburbios llamados Sarvaš y Tenja antiguo. Partes de estos pequeños asentamientos eran predominantemente serbias antes de la guerra y se convirtieron rápidamente en parte de la República de la Krajina Serbia.

19 Según las leyes de Croacia, Osijek no es un municipio (opcina), sino una ciudad (grad). En conjunto, las ciudades y los municipios constituyen el nivel administrativo local de Croacia, pero las ciudades tienen más derechos y deberes. Para conseguir más claridad, todas las autoridades locales de este capítulo, incluyendo la grad Osijek, se denominarán municipios.

20 Fuente: Censo de la Oficina croata de estadísticas (datos del 31 de enero de 2008): <http://www.dzs.hr>.

21 Durante la guerra, las autoridades croatas implementaron un exhaustivo proceso de descentralización. Como resultado, el número de municipios aumentó en cuatro veces el número anterior. El municipio de Osijek, por ejemplo, incluía más del 50% de la actual provincia Osijek-Baranja antes de la guerra y ahora es una de las 37 unidades de gobierno local de la provincia. Durante la guerra, y después de ella, los asentamientos y pueblos de determinados tamaños (ni demasiado grandes, ni demasiado pequeños) podían convertirse en parte de un municipio vecino o mantenerse independientes. Hasta 1998 la UNTAES podía influir en esto. Después, el gobierno croata se encargó de coordinar el proceso. Hasta cierta medida se tuvo en cuenta la preferencia de la población local. Véase: Bjelajac (2001).

Muchos croatas que vivían en Sarvaš y en Tenja antiguo (Tenja nuevo era predominantemente croata y nunca formó parte de la RSK) huyeron o murieron en 1991, y, de forma parecida, muchos serbios que vivían en Osijek huyeron o murieron (véase la tabla: hay que tener en cuenta que los datos de Osijek incluyen los datos de Tenja y Sarvaš; algunos de los datos de los dos asentamientos son estimaciones).<sup>22</sup>

Tenja y Sarvaš <sup>23</sup>	1991	2001
Croatas	35%	70%
Serbios	65%	30%

Tabla 3: población cambiante en Tenja y Sarvaš

Entre 1991 y 1995, Osijek y los dos suburbios llevaron una vida totalmente diferente. Mientras que los ciudadanos de Osijek podían ponerse en contacto con la capital de Croacia, Zagreb, en coche y por teléfono, esto era imposible para los habitantes de Tenja antiguo y Sarvaš. Allí, las líneas telefónicas se desviaban a la capital serbia, Belgrado. Los bloqueos de carreteras y los puntos de bloqueo impedían que los ciudadanos cruzaran la nueva frontera. En caso de que un extranjero tuviera los papeles correctos, algo que sucedía muy raramente, todavía tendría que viajar unas 6 horas entre Osijek y Tenja antiguo o Sarvaš, a sólo unos kilómetros por carretera, ya que tendría que pasar por Croacia, Hungría y Serbia.

Una vez establecida la paz, la población de Tenja antiguo y Sarvaš pudieron expresar su preferencia por convertirse en un municipio independiente o unirse administrativamente al municipio de Osijek. Los ciudadanos de los dos pueblos optaron por la segunda alternativa, seguramente por las posibilidades económicas. De este modo, a partir de 1996, dos asentamientos predominantemente serbios, con un pasado reciente totalmente distinto, se integraron en el municipio de Osijek, de dominio croata.

164

Al enfrentarse a este reto fue cuando el municipio de Osijek demostró su voluntad y capacidad para contribuir al proceso de consolidación de la paz. La integración contó con dos dimensiones estrechamente relacionadas: una física y otra psicológica. La dimensión física hacía referencia a la restauración de los servicios públicos. Se trataba de una tarea difícil y discutida, ya que una gran parte de la población de Osijek no entendía que se restauraran los servicios públicos a personas que habían vivido al otro lado de la línea del frente. El elemento psicológico de la integración era aún más complicado y consistió básicamente en convencer a la gente de ambos lados de que no se opusieran a la integración.

Entre 1997 y 2001, Tihomir Salajic fue el funcionario municipal responsable del proceso de integración. En su opinión, se ayudaría más al proceso de consolidación de la paz si se pudiera convencer a la mayor parte posible de la población original serba de Tenja antiguo y Sarvaš de que no emigren. Si la mayoría de los serbios decidiera que vale la pena quedarse e invertir en su integración en la sociedad de Osijek, sería un paso importante para la creación de una paz local sostenible.<sup>24</sup>

Para demostrar a la población serbia que valía la pena quedarse en Tenja antiguo y Sarvaš, era urgente reparar los deplorables servicios públicos. Sin embargo, el municipio de Osijek se enfrentaba al problema de establecer prioridades según los barrios, ya que los fondos

<sup>22</sup> Mol (2000), p. 54-55

<sup>23</sup> Las estimaciones se basan en Mol (2000) y en la entrevista con el Sr. Salajic, en agosto de 2007.

<sup>24</sup> Entrevista con el Sr. Salajic, agosto de 2007.

distaban mucho de ser suficientes. Muchos croatas pensaban que la zona croata de Osijek debía tener acceso a los servicios restaurados en primer lugar. No existía una solución clara para este dilema. Por lo tanto, el municipio restauró el suministro de servicios públicos en algunas zonas croatas y otras serbias. Salajic se aseguró de que se restauraran rápidamente unas tuberías de agua entre Osijek, Tenja y Sarvaš, a pesar de la presión pública para no hacerlo.<sup>25</sup>

Parte de la población expresó una oposición similar cuando Osijek intentó eliminar los puntos de control entre Osijek y Sarvaš y Tenja. Después, el municipio estableció una conexión por autobús entre Osijek y los dos pueblos. Y, aunque la cantidad de personas que utilizaba esta conexión era pequeña, el municipio dio una clara señal de que se había comprometido a construir puentes entre los dos grupos étnicos.

La restauración de los servicios municipales fue decisiva por dos razones. En primer lugar, demostró que el municipio de Osijek estaba dispuesto a invertir en la integración de los pueblos serbios. En segundo lugar, quedó claro que el municipio podía convencer a la mayoría de su población croata de que no se opusieran a estas inversiones, a pesar de la influencia de los croatas nacionalistas y radicales.

Para lograrlo, el municipio tuvo que prestar atención a la dimensión psicológica del proceso de consolidación de paz. En un período tan corto después de la guerra, las tensiones entre los dos grupos étnicos seguían siendo muy fuertes. El municipio de Osijek dedicó mucho tiempo a hablar con los serbios de Tenja y Sarvaš, convenciéndoles de que quedarse era seguro y valía la pena. Todavía se prestó más atención al hecho de persuadir a los habitantes croatas de la ciudad de que las contribuciones municipales al proceso de consolidación de la paz eran necesarias y que se hacían en el interés colectivo municipal. A pesar del apoyo del alcalde y del consejo municipal, el funcionario municipal responsable fue abiertamente insultado y amenazado, por los serbios porque era croata, y por los croatas porque ayudaba a los serbios. Además, las tensiones étnicas distaban mucho de haber desaparecido. La situación mejoró una vez transcurridos los primeros años de posguerra.

La mayor parte de la resistencia provenía de croatas y serbios que no habían vivido como vecinos antes de la guerra, sino que habían llegado a Osijek como refugiados. Una reunión pública en Sarvaš nos sirve para ilustrar esto. Desde el principio de la reunión pública, un grupo de serbios amenazó físicamente a Salajic. Era un grupo formado por refugiados serbios. La situación empeoró hasta llegar al punto que los serbios originarios de Tenja y Sarvaš tuvieron que defender a Salajic de los refugiados serbios.

Es importante destacar que las actividades de Osijek en la esfera mental y psicológica estaban fuertemente cimentadas en iniciativas y programas de otros actores, sobre todo ciudadanos y ONG. El Centro para la Paz, no Violencia y Derechos Humanos de Osijek, por ejemplo, hizo grandes esfuerzos por reducir la tensión y reconstruir el tejido social de Tenja.<sup>26</sup> Sus actividades, así como otras iniciativas cívicas, fueron los primeros intentos de construir puentes entre las distintas etnias. En este contexto fue donde el municipio consiguió obtener un nivel de confianza suficiente en ambos grupos para proseguir sus actividades de consolidación de la paz.

25 Debe mencionarse que, sin embargo, la restauración de servicios en Tenja antiguo tardó más tiempo que en otros lugares. Véase: Mol (2000), p. 55.

26 Kruhonja (2000)

Como concepto de transformación, el impacto de la consolidación de la paz debe medirse según la condición en la que se encuentra la sociedad al final del proceso. Desde esta perspectiva, los esfuerzos de consolidación de la paz para integrar a Tenja y Sarvaš en el municipio de Osijek pueden considerarse positivos. Aunque el número de serbios en Tenja y Sarvaš ha disminuido drásticamente, Osijek ha conservado su carácter multiétnico. Además, la cooperación entre los dos grupos étnicos ha vuelto a empezar en Osijek, así como en los dos pueblos, algo que se demuestra con el consejo actual del distrito de Tenja en Osijek, dirigido por una coalición de los partidos políticos locales croatas y serbios.

Estos resultados no implican que Osijek haya obtenido una paz sostenible en todos los frentes. Los graffiti de las paredes de Sarvaš, de orientación étnica y nazi, demuestran que la animosidad étnica no ha desaparecido. Pero se han aplicado muchos aspectos de una paz positiva general, que se acumulan en una sociedad multiétnica sostenible que no recurre a la violencia para solucionar sus conflictos.

El papel de otros interesados en los primeros años de la integración proporciona información adicional sobre el papel del municipio de Osijek y de sus socios internacionales en el proceso local de consolidación de la paz. Vale la pena subrayar que, entre 1995 y 2001, las capas nacionales y regionales del gobierno croata ayudaron muy poco. Esto se explica en parte por el carácter nacionalista del partido político que gobernaba entonces a nivel regional y nacional. En algunos casos, el país menoscabó a propósito la consolidación de paz a nivel municipal. Responsable de la financiación de la mayor parte de los servicios públicos tanto a nivel regional como local, el gobierno regional se negó a asignar presupuesto para los servicios públicos de Osijek cuando se estaba trabajando en la integración de Tenja antiguo y Sarvaš.

166

Con las ONG pacifistas locales y regionales, la cooperación era mejor, aunque no demasiado intensiva y, en general, se limitaba a facilitar algunos aspectos de las actividades de las ONG. Por ejemplo, el municipio ofreció alojamiento a las ONG, permitiéndoles hacer su trabajo de consolidación de la paz en Osijek y Tenja.<sup>27</sup>

Los socios internacionales apoyaron activamente los esfuerzos de consolidación de la paz de Osijek, ya que la consideraban un baluarte liberal en un área muy nacionalista. Mediante los logros de Osijek en la consolidación de la paz, la comunidad internacional esperaba que el área circundante se convenciera de que invertir en la paz positiva daba buenos resultados. Un aliado clave de Osijek fue la UNTAES. Otros actores internacionales aparecieron poco después. Los aliados más importantes fueron el gobierno noruego, varias ONG internacionales y tres gobiernos municipales del extranjero: Pécs (Hungría), Pforzheim (Alemania) y Veneto (Italia). Pécs y Pforzheim todavía están hermanados oficialmente con Osijek.

Dos ejemplos, uno de ayuda física y otro de ayuda moral, ilustran que la cooperación con los actores internacionales demostró ser importante, pero no esencial para la implementación de las iniciativas de consolidación de la paz de Osijek. La ayuda material a la población de Osijek fue enorme. Durante varios años, llegaban diariamente a Osijek camiones cargados de todo tipo de productos. Esto fortaleció la actividad de consolidación de la paz de Osijek. Una vez que el municipio eliminara los puntos de control entre Osijek y Tenja y Sarvaš, la ciudad alemana de Pforzheim les dio autobuses. Las familias y los amigos de los dos grupos étnicos tuvieron por fin la oportunidad de volver a verse. Los autobuses no se habían donado

27 Mol (2000), y Kruhonja (2000)

con la condición de usarlos como instrumento en la consolidación de la paz. Fue el municipio de Osijek el que decidió usarlos de este modo. Sin embargo, el hecho de que los socios internacionales desempeñaron un papel en los proyectos de construcción de puentes entre la gente no pasó desapercibido para el público general. El hecho de que los autobuses de Pforzheim se conocieran localmente con el nombre de *Genschers*<sup>28</sup> lo dice todo.

Además de recibir material, Osijek también recibió apoyo moral. La presencia y la implicación continuas de ciudades extranjeras fue una señal de que el municipio no estaba aislado y de que no tenía que realizar todas esas complicadas tareas en solitario. Es muy revelador que, durante muchos años, 15 alcaldes de ciudades hermanadas y 15 embajadores asistieron al aniversario de la ciudad, celebrado el 2 de diciembre. En la actualidad, sólo unos cinco alcaldes internacionales asisten, mientras que los embajadores han trasladado su atención a otros lugares.

La contribución municipal no fue una condición necesaria ni suficiente para el proceso de consolidación de la paz. La sociedad civil y los esfuerzos nacionales e internacionales son otras variables clave.

*Estructuras de poder étnicamente proporcionales en Kneževi Vinogradi*<sup>29</sup> El municipio de Kneževi Vinogradi está formado por una serie de pueblecitos cercanos a la frontera entre Hungría y Serbia. Durante la guerra, Kneževi Vinogradi no experimentó muchos de los acontecimientos de alto impacto que golpearon a otros municipios en Eslavonia Oriental: no hubo operaciones militares importantes, no hubo desplazamientos forzados y sólo sufrieron algunas bajas. Más del 20% de la población, sobre todo jóvenes croatas y húngaros, salieron de Kneževi Vinogradi al principio de la guerra. Después de la guerra, muchos croatas y húngaros volvieron, y muchos serbios decidieron quedarse. Como resultado, el carácter multiétnico de la población se conservó después de la guerra (véase tabla 30). Kneževi Vinogradi es el único municipio de Croacia donde los húngaros son el grupo étnico más grande.

Kneževi Vinogradi	1991	2001
Croatas <sup>31</sup>	26%	34%
Serbios	21%	18%
Húngaros	40%	41%
Otros	13%	7%
Habitantes (total)	6.848	5.186

Tabla 4: población cambiante en Kneževi Vinogradi

Kneževi Vinogradi sirve de caso de estudio en este artículo porque el municipio consiguió establecer una cooperación sostenible entre sus grupos étnicos. Los municipios croatas

28 Hans Dietrich Genscher fue Ministro de Asuntos Exteriores en Alemania desde 1974 a 1992 y uno de los primeros ministros de Exteriores en reconocer la independencia de Croacia.

29 Fuentes: Entrevista y Djuric (2004)

30 Como no hubo muchos nuevos inmigrantes croatas que se asentaran en Kneževi Vinogradi, la principal razón del aumento de porcentaje de croatas puede explicarse probablemente por la tendencia nacional de que un número significativo de personas de otros orígenes étnicos decidieron registrarse como 'croatas' durante el censo posterior a la guerra (Djuric, 'A Success Story', 88).

31 Censo de la Oficina croata de estadísticas (datos del 31 de enero de 2008): <http://www.dzs.hr>, y Djuric (2004).



estaban obligados legalmente a formular e implementar políticas nacionales para mejorar la cooperación multiétnica. Pero Kneževi Vinogradi destaca por dos razones: en primer lugar, porque ha convertido la legislación nacional en estatutos municipales legales; en segundo lugar, porque Kneževi Vinogradi realmente cumple los estatutos municipales y los pone en práctica. El objetivo de tanto la toma de decisiones como de las políticas a nivel municipal es mantener un equilibrio práctico entre los grupos étnicos, un equilibrio que permita que cada grupo conserve su carácter específico, siempre que no perjudique al resto de grupos étnicos. El consejo municipal y el alcalde están pendientes constantemente de que este equilibrio no se vea alterado.

Un elemento importante de esta aspiración se manifiesta en el consejo municipal de Kneževi Vinogradi. En toda Croacia, y especialmente durante los primeros años de posguerra, los partidos croatas y moderados hicieron todo lo posible para mantener a los partidos serbios fuera de los gobiernos locales. Kneževi Vinogradi fue una rara excepción. Tras las primeras elecciones de 1997, el municipio estuvo dirigido por una coalición de partidos de representación croata, húngara y serbia.<sup>32</sup> Sin experimentar grandes problemas, la coalición pudo finalizar su mandato.

Tras las elecciones locales de 2001, la composición del consejo y de la coalición cambió, pero la cultura política de cooperación continuó y las decisiones del consejo se aprobaron ‘por consenso y al unísono en el 99% de los casos’.<sup>33</sup> Además, las partes que no participaron en la coalición municipal después de 2001 fueron invitadas a participar en los diferentes comités municipales, donde los puestos se asignaron de acuerdo con la composición étnica de la población. De este modo, Kneževi Vinogradi (uno de los escasos municipios que lo hizo) continuó activamente la práctica de la cooperación multiétnica iniciada por la UNTAES a través de sus JIC.

168

La participación de todos los grupos étnicos en el desarrollo y la implementación de la política municipal no es la única característica del esfuerzo de Kneževi Vinogradi por conseguir una sociedad multiétnica sostenible. Se puede encontrar otro rasgo de ello en la forma en que el municipio aborda los asuntos prácticos. Uno de estos temas surgió cuando un grupo determinado de ciudadanos pidió que se reconstruyera una de las iglesias del municipio. Inmediatamente, el municipio tuvo mucho cuidado en no favorecer a un grupo religioso (y, como consecuencia, a una etnia) en detrimento de otro. El municipio decidió pragmáticamente reconstruir la iglesia evangélica húngara, la iglesia católica croata y la iglesia ortodoxa serbia.

Kneževi Vinogradi se enfrenta a una política de múltiples etnias de forma bastante diferente a la de la mayoría de las autoridades locales de Eslavonia Oriental. Dos razones explican por qué Kneževi Vinogradi contribuyó al establecimiento de una paz positiva. El primer motivo contiene razones *contextuales*: rasgos estáticos e independientes del municipio. El segundo motivo consiste en razones *específicas*: los rasgos dependen de las decisiones y las acciones del municipio y sus habitantes.

32 La coalición de Kneževi Vinogradi después de las elecciones de 1997 estaba formada por todos los representantes elegidos en el consejo municipal, y se constituyó de la forma siguiente: 7 representantes de HSZ (croatas), 5 representantes de la lista independiente húngara y 4 representantes de SDSS (serbios).

33 Deneš Šoja, teniente de alcalde en 1997-2001 y alcalde de Kneževi Vinogradi desde entonces, citado en Djuric (2004), p. 89, lo confirmó en una entrevista con el autor.



En primer lugar, todo el proceso de consolidación de la paz fue más fácil de implementar que en otros lugares debido a la circunstancia única de que los húngaros eran el grupo étnico más grande del municipio, por lo que sirvieron de amortiguador entre los croatas y los serbios. Una segunda razón contextual para el comparativamente bajo nivel de tensión entre croatas y serbios reside en el papel marginal de Kneževi Vinogradi en el conflicto. Aquí, las heridas de la guerra no eran tan profundas como en otros lugares de Eslavonia Oriental. Otros expertos han mencionado que el pequeño tamaño de Kneževi Vinogradi sirve de explicación para el éxito de las iniciativas municipales de consolidación de la paz.<sup>34</sup> Esto no parece convincente. Kneževi Vinogradi es, claramente, un pequeño municipio en el que la mayoría de los habitantes se conocen personalmente. Pero su tamaño no difiere demasiado del tamaño municipal medio de Eslavonia Oriental. Una explicación final contextual es la ausencia de radicales y extremistas en la política local. Debido a su ausencia, ninguno de los partidos políticos se vio obligado a seguir enfoques de línea dura.

Aunque la ausencia de políticos extremos es un factor contextual que está fuera del control del municipio (algo que el alcalde Deneš Šoja considera ‘una coincidencia, mera suerte’), esta ausencia también se puede considerar como un factor específico de la cuidadosa política de Kneževi Vinogradi en sus asuntos multiétnicos. Justo porque no deseaban dar lugar a una estabilidad étnica, los partidos y políticos locales desalentaron el comportamiento radical y nacionalista. De hecho, una de las primeras condiciones específicas para la creación de un proceso próspero de consolidación de la paz parece ser el hecho de que los representantes locales del consejo municipal no dan a los extremistas potenciales ningún pretexto razonable para quejarse ni para actuar.

La segunda razón específica está relacionada con la decisión del municipio de hacer de la representación étnica proporcional la piedra angular de la política local. Como todos los partidos y políticos locales estuvieron de acuerdo en esta ‘ley’ o costumbre local, la dimensión explosiva de las etnias desapareció directamente de muchos asuntos municipales. No obstante, debe destacarse el hecho de que la representación étnica se utilizó de forma pragmática y con cuidado. Una representación extremadamente estricta habría sido casi imposible y, además, políticamente contraproducente para los objetivos.<sup>35</sup>

Una tercera razón específica para la ausencia de inestabilidad étnica en Kneževi Vinogradi son sus actividades de integración, sobre todo en el área deportiva. Los habitantes eligieron a un alcalde no político y moderado, Šoja, que favoreció este tipo de actividades.

El apoyo internacional, especialmente de municipios extranjeros, no ha desempeñado un papel específico en el establecimiento de la paz positiva en Kneževi Vinogradi. Kneževi Vinogradi se benefició del apoyo internacional durante la Administración de transición y en los años siguientes a ésta, pero es algo que no puede explicar las circunstancias únicas de Kneževi Vinogradi, ya que este apoyo internacional a gran escala se ofreció a todos los municipios de Eslavonia Oriental.

Además, la ayuda de los gobiernos locales exteriores no contribuyó a la creación de paz positiva en Kneževi Vinogradi, ya que esto constituía sólo una parte muy pequeña del apoyo internacional. La mayor parte de la ayuda internacional llegó a Kneževi Vinogradi directamente a través de gobiernos nacionales como Noruega, Hungría y EE UU, o a través

34 Djuric, (2004).

35 Véase, por ejemplo, los desastrosos resultados en la ciudad de Mostar, en Bosnia-Herzegovina: Bieber (2006).

del gobierno nacional de Croacia. Sin embargo, existían contactos e intercambios con municipios extranjeros, por ejemplo, con la ciudad húngara de Mohács, en el área de deportes y de asuntos municipales. Que esta situación no condujera nunca a asociaciones oficiales fue algo deliberado. Si Kneževi Vinogradi hubiese tenido que firmar un acuerdo oficial de hermanamiento con una ciudad como Mohács, otras minorías étnicas habrían pedido probablemente un hermanamiento oficial con un municipio de su país de origen respectivo.

*Cooperación intermunicipal entre Ernestinovo y Šodolovci* Ernestinovo y Šodolovci son dos municipios vecinos. Antes de la guerra, el municipio de Ernestinovo era mucho más grande y contenía los pueblos de Ernestinovo y Šodolovci, junto con una serie de pueblecitos. Durante el período 1991-1995, el área vivió muchos combates y la limpieza étnica. Para mucha gente de Eslavonia Oriental, el pueblo de Šodolovci se convirtió en un sinónimo del ‘Grupo de Šodolovci’, un pequeño grupo de serbios que cometieron crímenes de guerra durante el conflicto.

2001	Ernestinovo	Šodolovci
Croatas	67%	12%
Serbios	8%	85%
Húngaros	22%	0%
Otros	3%	3%
Habitantes (total)	2.225	1.955

Tabla 5: composición étnica de Ernestinovo y Šodolovci en 2001

170

Tras la guerra, el Administrador de transición Jacques Klein decidió sacar los cinco pueblos de mayoría serbia del municipio de Ernestinovo y creó el nuevo municipio de Šodolovci con ellos.<sup>36</sup> El objetivo principal de Klein era dar a los pueblos serbios una mayor sensación de seguridad en un municipio propio, reduciendo así el nivel de tensión entre las etnias. Como resultado, Ernestinovo se convirtió en un gran municipio croata, mientras que en el nuevo municipio de Šodolovci la gran mayoría de los habitantes eran serbios (véase la tabla).

Conociendo sus antecedentes históricos y étnicos, muy pocos asumirían que estos municipios podrían superar sus diferencias étnicas y comenzar una intensa cooperación sólo unos años después del final de la guerra. Sin embargo, eso es exactamente lo que sucedió.

En el proceso de la cooperación municipal, la posición de los dos alcaldes es esencial. Actualmente, los dos alcaldes, Matija Greif de Ernestinovo, y Pero Klickovic de Šodolovci, son dos personas totalmente distintas. Greif es un jubilado de ascendencia germano-croata, herido gravemente durante la guerra por una granada serbia. Greif ha sido el alcalde independiente de Ernestinovo desde 2001. Klickovic es serbio, elegido alcalde en 1997 y ha permanecido en su cargo desde entonces. En 2000 Klickovic fue acusado, pero no condenado, de crímenes de guerra como miembro del Grupo de Šodolovci. Antes de ser declarado libre de todos los cargos, Klickovic pasó seis meses en la cárcel. Es importante mencionar que, durante este período, fue visitado dos veces por el municipio extranjero de Wageningen. Wageningen tuvo mucho cuidado en no tomar partido. Se limitó a pedir a las autoridades responsables que realizaran un proceso justo.

36 Véase la nota 20.

El primer paso de acercamiento entre los dos municipios no provino de ellos mismos. Las actividades de jóvenes y mujeres fueron anteriores a la cooperación municipal. Y fue un municipio exterior, apoyado activamente por ciudadanos croatas y holandeses, así como las ONG, el que animó a los alcaldes a conocerse.<sup>37</sup> En 1992, el municipio holandés de Wageningen se reunió con representantes de uno de los pueblos de Ernestinovo durante una conferencia de paz internacional para gobiernos locales que tuvo lugar en Ohrid, Macedonia. Estos contactos siguieron progresando durante la guerra. Durante el período de posguerra, el apoyo de Wageningen pasó del apoyo moral y la ayuda humanitaria a la reconstrucción y reconciliación. Tras una consulta mutua, Wageningen decidió financiar la renovación de una escuela primaria y de su patio de juegos. Con la ayuda de IKV, una organización pacifista holandesa, Wageningen pidió que la escuela y el patio se abrieran también para los niños de Šodolovci. Tras una consulta con el alcalde y el consejo de Šodolovci, comenzó la cooperación entre los tres municipios. Juntos, Ernestinovo, Šodolovci y Wageningen llevaron a cabo la renovación del patio. Y, tal y como era el objetivo, los niños de los pueblos croatas y serbios de los alrededores pudieron usar el patio de recreo para jugar juntos.

Durante una época, la cooperación municipal entre Ernestinovo y Šodolovci fue menos intensa. Pero en cuanto Greif sucedió a su predecesor en el cargo en 2001, aumentó la confianza entre los dos alcaldes. De nuevo, por lo menos así lo afirman los alcaldes, el paso hacia la cooperación sólo se dio cuando se reunieron con el alcalde y un concejal de Wageningen y un representante de IKV. De hecho, fueron necesarios muchos años de trabajo duro y constante para convencer a los dos municipios que retomaran la cooperación.

La razón principal del acercamiento era el interés propio municipal. De hecho, los dos municipios son demasiado pequeños para llevar a cabo las tareas que tienen asignadas. Únicamente a través de la cooperación con sus vecinos pueden servir adecuadamente a sus habitantes. A través del hincapié hecho internacionalmente en la ventaja de trabajar juntos, los dos alcaldes se dieron cuenta de que no tienen que estar de acuerdo sobre el pasado para ponerse de acuerdo sobre un futuro conjunto. O, como dice uno de los alcaldes: ‘Cuando llegué a la alcaldía había muchas casas destruidas que no se habían vuelto a construir. Pero esto no era todo. Las relaciones entre los vecinos, arrastrados a la guerra de forma voluntaria o involuntaria, también debían reconstruirse. Así que me dije: ‘olvídate de las casas destruidas, olvídate de las heridas y empezad a trabajar juntos como antes de la guerra, sólo que, esta vez, con más inteligencia’.<sup>38</sup>

Allí donde la comunidad internacional fue importante para restablecer los primeros cimientos de confianza y diálogo, los alcaldes fueron esenciales para convencer a su electorado y población de que les interesaba cooperar. En las dos comunidades había radicales que acusaron al alcalde de colaborar con el otro grupo étnico. Y, de hecho, grandes partes de la población desaprobaban al principio la cooperación interétnica. Pone de manifiesto el sabio liderazgo de los dos alcaldes el hecho de que continuaran manteniendo esta visión de cooperación, impopular y sensible, entre croatas y serbios, y aún así se las arreglaron para ser reelegidos. Ayudó el hecho de que los dos alcaldes eran personalidades locales que habían sufrido directamente los efectos de la guerra.

La razón final para que otros empezaran a creer en la cooperación multiétnica fueron los resultados visibles. El patio de juegos mencionado anteriormente se arregló rápidamente. Un

37 Véase el capítulo de Dion van den Berg.

38 Entrevista con los alcaldes Greif y Klickovic (agosto de 2007)

segundo proyecto fue la construcción de un invernadero que combinaba los productos agrícolas de los municipios con sus necesidades educativas.

En 2006 finalizó la cooperación con Wageningen. Pero esto no ha interrumpido la cooperación entre Ernestinovo y Šodolovci. De hecho, el alcalde de Ernestinovo hace hincapié en que la cooperación con el pueblo serbio de Šodolovci es mejor que con muchos municipios croatas vecinos. Esto se puede ver reflejado en su último proyecto conjunto: la revitalización del río Vuka, que fluye por sus territorios. En la actualidad, el gobierno nacional está considerando la financiación del proyecto.

Desde una perspectiva de consolidación de la paz, esta cooperación continua es aún más importante que los resultados conseguidos. Porque demuestra que un gobierno local croata y otro serbio han podido superar una historia enfrentada para invertir en un futuro conjunto. Y las prácticas para la consolidación de la paz de los alcaldes no son algo único. Cuando los alcaldes son motivados por sus municipios internacionales asociados y las actividades de las ONG locales y los ciudadanos, su visión y sus logros, a su vez, animan a los habitantes de los dos municipios a trabajar conjuntamente en iniciativas económicas, culturales y políticas.

### Conclusiones e implicaciones

Tras los primeros meses de guerra en Eslavonia Oriental (1991-1995), antiguos vecinos, amigos y compañeros se encontraron en bandos opuestos de la línea del frente. Los croatas en la parte occidental y los serbios en la parte oriental. Cuatro años después, tras las migraciones en masa y la limpieza étnica en ambos lados, se firmó la paz. Las partes enfrentadas acordaron que Eslavonia Oriental pasara a formar parte de la República de Croacia, siempre que todos los grupos étnicos disfrutaran de los mismos derechos. Además, las dos partes decidieron pedir a la ONU que instalara allí un administración temporal para asegurar una integración segura y justa de la parte serbia de Eslavonia Oriental en Croacia. Este acuerdo estableció los cimientos del próspero proceso de consolidación de la paz que siguió. La Administración de transición asumió el poder a principios de 1996, se quedó allí durante dos años y cumplió la mayoría de sus objetivos. Después, los actores locales, nacionales e internacionales, tanto del sector público como del sector privado, buscaron el establecimiento de una sociedad en la que no sólo estuviera ausente la violencia (*paz negativa*), sino que también contara con confianza, un tejido social y estructuras suficientes para garantizar una situación de paz sostenible en la que los miembros de la sociedad pudieran resolver sus conflictos de forma pacífica (*paz positiva*).

Las autoridades locales han contribuido a este proceso, tal y como demuestran las ilustraciones y los ejemplos de este artículo. Éstos, no obstante, no son representativos de toda la capa de gobierno local de Eslavonia Oriental. Aún así, las ilustraciones y los ejemplos permiten responder a la cuestión de cómo los municipios croatas e internacionales han desempeñado su papel en la consolidación de la paz, y en qué condiciones.

#### *Cómo han fortalecido los municipios croatas el proceso de consolidación de la paz*

Es importante apreciar dos cosas: en primer lugar, que la guerra en Eslavonia Oriental fue una guerra civil étnica; en segundo lugar, que la guerra dejó de ser violenta cuando la mayor parte de los municipios empezaron a hacer su parte. Por consiguiente, la contribución municipal a la consolidación de la paz no reside tanto en asegurar la seguridad humana, sino mucho más en facilitar y estimular la normalización de las relaciones multiétnicas en la fase posterior al conflicto.

Las ilustraciones y ejemplos de este artículo demuestran que los municipios croatas han contribuido a una paz positiva en, como mínimo, cinco formas distintas. El primer instrumento municipal fue la intervención directa en conflictos locales interétnicos para facilitar una solución pacífica. Erdut constituye un buen ejemplo de ello. Mediante conversaciones y la mediación, y manteniendo apartados a los medios de comunicación, su alcalde evitó que las discusiones en torno a la vivienda se convirtieran en conflictos interétnicos.

En segundo lugar, los municipios estimularon a los ciudadanos a invertir o, al menos, a tolerar una sociedad multiétnica mediante la comunicación, la información y el convencimiento. Al hacerlo, a menudo siguieron la iniciativa de los ciudadanos o ONG locales que habían empezado antes a construir la comunidad. La ciudad de Osijek muestra los efectos conseguidos por un municipio determinado a invertir en la cooperación multiétnica. Cuando los suburbios serbios de Tenja y Sarvaš decidieron integrarse en la ciudad de Osijek, de mayoría croata, el alcalde, los concejales y la administración intentaron convencer tanto a serbios como a croatas de que la integración multiétnica sería beneficiosa para ambos. El alto número de serbios, comparativamente hablando, que se quedó en Tenja y Sarvaš demuestra que los esfuerzos municipales han prosperado.

Una tercera forma de establecer la paz positiva cubre el suministro de servicios públicos. Los servicios públicos pueden desencadenar la tensión étnica cuando uno de los grupos étnicos recibe más o mejores servicios que el otro grupo. Los servicios públicos pueden servir para construir puentes entre los grupos étnicos, cuando la cooperación es necesaria para obtener el servicio, y cuando se suministran de forma transparente, proporcionada y justa. La política municipal de Erdut de asignar casas de forma justa para todas las etnias es un ejemplo; la introducción de servicios de autobús, tuberías de agua y conexión telefónica en los suburbios de Tenja y Sarvaš, en Osijek, es otro. Una ilustración más elaborada de este método es la cooperación intermunicipal establecida por el municipio de Darda. En conjunto, varios municipios participantes de distintos orígenes étnicos proporcionaron un sistema de gestión de residuos para todos los ciudadanos, demostrando que nadie quedaba excluido de los servicios municipales.

Además, Darda ha sido un ejemplo para sus ciudadanos con su cooperación con municipios de otras etnias, y ha demostrado que esto da resultados. No se trata sólo de predicar que la cooperación multiétnica beneficia a todo el municipio al final, sino también de ponerlo en práctica. Otro caso es el de Kneževi Vinogradi. Sus políticos locales demostraron que respaldaban su visión de cooperación multiétnica como el único modo de ir hacia adelante, sólo con poner esta cooperación en práctica. En Ernestinovo y Šodolovci fue al contrario. En su caso, los alcaldes continuaron actividades de consolidación de la paz ya existentes entre las ONG locales y sus ciudadanos. La cooperación entre los alcaldes tuvo un efecto estimulante y reforzó las iniciativas ya existentes. Aunque la gran mayoría de los habitantes decidió seguir viviendo con su propio grupo étnico, los alcaldes se acercaron el uno al otro. A medida que su cooperación dio frutos, cada vez hubo más ciudadanos que siguieron su ejemplo. De este modo, emergieron gradualmente las estructuras sociales que sostendrán la paz positiva.

El quinto y último modo mediante el que los municipios fortalecieron su cooperación interétnica es el más obvio: mediante proyectos o medidas municipales dirigidos a unir a los ciudadanos de grupos étnicos distintos. El invernadero de Ernestinovo y Šodolovci es un ejemplo de ello. Alumnos de distintos orígenes étnicos han tenido que trabajar juntos en el invernadero y han descubierto la importante experiencia de que la cooperación da frutos. Otro ejemplo es la inversión de Kneževi Vinogradi en un campo de fútbol local, permitiendo que el equipo de fútbol multiétnico vuelva a jugar.

*Cómo han fortalecido los municipios internacionales el proceso de consolidación de la paz* Los municipios croatas distan mucho de ser los únicos actores en el proceso de consolidación de la paz después de la guerra. Sus actividades e iniciativas formaban parte de un amplio esfuerzo de consolidación de la paz, al que han contribuido muchos actores locales, nacionales e internacionales. Entre los actores internacionales había municipios extranjeros que intentaron apoyar el proceso de consolidación de la paz mediante la cooperación con sus socios croatas.

Las contribuciones de las autoridades locales exteriores pueden dividirse en cuatro categorías: respaldo económico, apoyo moral, ayuda técnica en asuntos municipales y servicios como intermediarios entre los distintos grupos étnicos o entre el municipio y sus ciudadanos.

Aunque la ayuda económica de los municipios extranjeros resulta casi insignificante cuando se compara con la cantidad total del presupuesto de reconstrucción, presenta un valor añadido que otros participantes no han podido proporcionar. Las contribuciones solían estar hechas a medida y no eran burocráticas. Un buen ejemplo de ello es la donación de autobuses del municipio alemán de Pforzheim a Osijek. Estos autobuses permitieron que Osijek volviera a conectar el servicio de autobús entre los pueblos de mayoría serbia de Sarvaš, Tenja y la ciudad de mayoría croata, Osijek. Sin los largos procedimientos burocráticos de las organizaciones internacionales, Pforzheim pudo enviar rápidamente algunos de sus autobuses a Osijek, permitiendo así la reunión de amigos y familiares que vivían a los dos lados de la antigua frontera poco después del final de la guerra. El apoyo económico de los municipios extranjeros también tenía el valor añadido de usarse específicamente para la cooperación municipal, de la que hay muchos ejemplos e ilustraciones.

174

El segundo tipo de ayuda ofrecida por los municipios exteriores fue el apoyo moral. Este apoyo moral tuvo se dio entre las personalidades municipales, pero también entre las ONG y los ciudadanos de los municipios croatas y extranjeros. Especialmente durante la guerra y en los primeros años después de su fin, esta ayuda fue muy valorada por los municipios croatas. Les liberó de su posición aislada y les demostró que había otras personas que sabían por lo que estaban pasando. Fortaleció a los defensores locales de la paz en su convencimiento de que estaban trabajando por lo correcto. Los 15 alcaldes extranjeros que, anualmente, asistían al aniversario de Osijek, significaban un signo esperanzador de ánimo, y así se les percibió.

En tercer lugar, los municipios del exterior apoyaron el proceso de consolidación de la paz mediante su apoyo técnico, por ejemplo, cuando la ciudad de Osijek intercambió ideas y buenas prácticas sobre la inclusión social y temas relacionados con las minorías con sus municipios internacionales asociados.

Por último, los municipios exteriores desempeñaron un papel de intermediarios: como catalizador para unir a varios grupos étnicos en uno o más municipios, o como detonante de una cooperación más estrecha entre el municipio y la sociedad civil. El municipio holandés de Wageningen y la organización pacifista IKV, por ejemplo, pudieron hacer esto en el caso de Ernestinovo y Šodolovci. Su fomento de un proyecto conjunto con resultados concretos para los ciudadanos dio como resultado un acercamiento.

*Condiciones para las contribuciones municipales al proceso de consolidación de la paz* No se pueden identificar unas condiciones claras para las contribuciones municipales



en el proceso de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental a partir de la investigación realizada durante la elaboración de este artículo. Sin embargo, hay algunos factores que ayudan a explicar por qué los municipios tuvieron la oportunidad de desempeñar un papel en la consolidación de la paz en primer lugar (los factores regionales o generales) y por qué algunos municipios aprovecharon esta oportunidad (factores municipales o específicos).

Algunas circunstancias regionales explican por qué los municipios pudieron participar en el proceso de consolidación de la paz en Eslavonia Oriental. La condición principal que permitió la contribución de las autoridades locales fue el establecimiento y el mantenimiento de la paz negativa (la ausencia de violencia). En este sentido, el alto el fuego, la autorización del acuerdo de paz por parte de los gobiernos nacionales de Croacia y Serbia, así como la próspera misión de la UNTAES, fueron esenciales para la consolidación de la paz en Eslavonia Oriental a nivel municipal.

Esto nos conduce a la segunda condición: un acuerdo entre los poderes externos, incluyendo la comunidad internacional, de que la paz sostenible es algo por lo que vale la pena luchar. La UNTAES creía que todos los interesados, incluyendo los municipios, debían participar en el establecimiento de la paz positiva: en la reconstrucción y, simultáneamente, en la recuperación de la sociedad multiétnica. Este camino de dos vías estableció los cimientos sobre los que se establecieron la mayoría de las iniciativas de consolidación de la paz a nivel municipal.

El hecho de que el marco legal y la dirección de la reconstrucción de Eslavonia Oriental fueron ampliamente aceptados es la última condición general. Que Eslavonia Oriental fuera parte de Croacia fue algo que apenas se discutió. De hecho, las medidas políticas y legales que permitieron la convivencia de todos los grupos étnicos en Eslavonia Oriental se cumplieron y controlaron de forma general. Como resultado, la mayoría de las personas creían que las inversiones en la reconstrucción física y mental/psicológica de Eslavonia Oriental valían la pena. Los municipios pudieron implementar sus actividades de consolidación de la paz dentro de un marco amplio y aceptado.

Sin embargo, no hubo demasiados municipios que aprovecharan las oportunidades de consolidación de la paz. Las circunstancias específicas arrojan luz sobre la razón de por qué algunos lo hicieron, y tantos otros no.

La primera condición específica para la consolidación de la paz a nivel municipal es la presencia de individuos clave que cuentan con la convicción, el vigor y el poder (y, en muchos casos, el interés) para iniciar y mantener su trabajo con miras a una consolidación de la paz. Independientemente de si se les llama defensores locales o agentes por la paz, e independientemente de si se trata de políticos o trabajadores civiles, sin ellos, los municipios no podrían lograr resultados tangibles en lo que respecta a la consolidación de la paz.

Una segunda condición necesaria es el apoyo local. Bien representando a la población (alcalde) o sirviendo a los ciudadanos (funcionarios civiles), la organización municipal no puede hacer otra cosa que asegurar una aceptación o un apoyo suficientes para sus políticas de consolidación de la paz e integración. Esto no implica que las actividades municipales puedan responder sólo a iniciativas cívicas. Un municipio convencido de la necesidad de actividades de consolidación de la paz seguramente puede tomar la iniciativa, aunque sus actividades todavía no estén arraigadas en la sociedad local. Sin embargo, al final, el municipio debe poder convencer a sus ciudadanos de que apoyen o, por lo menos, toleren las iniciativas.



El último requisito previo que determina si un municipio adopta una política de consolidación de paz o no es la posibilidad de beneficios locales en relación con la paz. Estos beneficios pueden aparecer en muchas formas. Es obvio que, a largo plazo, la ausencia estructural de violencia es el mayor beneficio para la población. Pero, para que la consolidación de la paz tenga éxito, también es necesario lograr beneficios tangibles en un breve período de tiempo, sin importar si son emocionales, financieros o estructurales.

El liderazgo, el apoyo local y los beneficios tangibles de la paz son las tres condiciones necesarias que deben cubrirse localmente para que las actividades de consolidación de la paz a nivel municipal despeguen y sean sostenibles. Hay otros cuatro factores que no son absolutamente necesarios para la consolidación de la paz a nivel municipal, pero que ciertamente ayudan a que las iniciativas prosperen. El primero de ellos tiene un carácter trivial: financiación. Las iniciativas locales pueden ser más eficaces y duraderas cuando hay dinero para invertir y cuando hay suficientes recursos para implementar las ideas que surgen del proceso de participación. En especial, cuando se trata del corto plazo, de resultados visibles y de logros sostenibles, los presupuestos pueden significar una diferencia.

Un segundo factor de apoyo es la presencia de una sociedad civil activa que trabaje en la construcción de puentes. En especial durante los primeros años después de la guerra en Eslavonia Oriental, la cantidad de iniciativas cívicas de consolidación de la paz fue superior a la de las iniciativas municipales. Las ONG, pequeñas y grandes, locales, nacionales e internacionales, así como las iniciativas individuales, prepararon el camino para la política municipal. Esto no implica que la consolidación de la paz a nivel municipal sea imposible sin unas actividades previas de los ciudadanos y las ONG. Ciertamente, no es el caso, como lo demuestra el caso de Kneževi Vinogradi. Pero, en muchas otras situaciones, sí que ha estimulado el papel de las autoridades locales en la consolidación de la paz de tal modo que resulta difícil pensar en una contribución municipal sin el trabajo pionero.

176

Un tercer factor es la ayuda procedente de los municipios internacionales. Los ejemplos de este artículo demuestran que las autoridades locales domésticas son capaces de crear condiciones de consolidación de la paz por sí mismos. Sin embargo, hay muchos casos que dejan claro que el apoyo de un municipio asociado fue un incentivo o acelerador en sus esfuerzos de consolidación de la paz. El apoyo de colegas extranjeros (ya sea económica, técnica o moral), sencillamente aumenta las oportunidades y la persistencia del municipio doméstico. Para algunos municipios domésticos, esto da como resultado mejores actividades de consolidación de la paz; para otros significa la diferencia entre empezar una política de consolidación de la paz o no.

La ausencia de obstruccionistas es el último factor de contribución a unas buenas actividades de consolidación de la paz. Los obstruccionistas pueden aparecer en muchas formas, desde políticos radicales a diásporas influyentes. Algunos están dentro del municipio y otros son demasiado fuertes para poder contrarrestarlos de forma efectiva.

*Comentarios finales* Tras la identificación de las condiciones que permiten a los municipios contribuir a los procesos de consolidación de la paz, este artículo finaliza dando la vuelta a la cuestión: ¿Es la participación municipal una condición para lograr prósperos procesos de consolidación de la paz? De acuerdo con las ilustraciones y los ejemplos de este artículo, uno se siente tentado a decir que los municipios, tanto los domésticos como los exteriores, pueden hacer una valiosa contribución a la consolidación de la paz. Sin embargo, en el caso de Eslavonia Oriental, la contribución municipal no fue una condición necesaria

ni suficiente para que el proceso de consolidación de la paz tuviera éxito. Otros factores y actores fueron más importantes para determinar el resultado.

Las actividades de consolidación de la paz a nivel municipal apenas han significado una diferencia entre la paz sostenible y la reaparición de la guerra. Ese resultado depende de una gran gama de factores independientes, así como de los interesados a nivel local, nacional e internacional, de los cuales los gobiernos sólo representan una parte. Todo lo que los municipios domésticos y extranjeros pueden hacer para evitar que una sociedad vuelva a un conflicto violento es introducir de forma óptima sus actividades de consolidación de la paz en el conjunto total de políticas, medidas, proyectos y actividades que intentan establecer una paz positiva.

Aún así, y especialmente a largo plazo, varios gobiernos locales han podido producir esa parte extra de tejido social necesaria para lograr una paz sostenible. O, por usar otra metáfora: las distintas actividades de consolidación de la paz de los gobiernos locales pueden considerarse como hebras de una cuerda que representa a la paz sostenible en Eslavonia Oriental. Cada una de ellas no es la única hebra de la cuerda, ni la más fuerte, pero tal vez sí sea esa hebra que constituye la diferencia entre que la cuerda se rompa o no se rompa.



# Un caso de estudio sobre la diplomacia de las ciudades / la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP) | *Chris van Hemert*

## Resumen

Este capítulo presenta el estudio de un caso real de diplomacia de las ciudades con municipios palestinos, israelíes e 'internacionales'. Las actividades se desglosan en tres fases o períodos y se destacan los diversos actores implicados y las cuestiones surgidas en estas fases, junto con las lecciones aprendidas.

La primera fase cubre aproximadamente cinco años, 1999-2004, período en el que se establecieron los cimientos para el establecimiento formal de la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP) en 2005. La mediación de socios internacionales a gran escala, junto con el apoyo local (en base a motivos idealistas o utilitaristas) a menor escala, fueron los factores dominantes en esta fase. El proceso que condujo al establecimiento de MAP no fue un proceso ascendente. El impulso vino proporcionado por las ideas de la diplomacia de las ciudades, pero los factores que lo sostuvieron fueron principalmente locales. Hubo influencias negativas, como la dinámica del conflicto y unos recursos económicos limitados, que afectaron al proceso pero no lo detuvieron.

179

El segundo punto que se estudia hace referencia al establecimiento y el progreso de MAP a partir de 2004. El apoyo a menor escala fue especialmente aparente justo después de la conferencia de fundación en junio de 2005, pero, posteriormente, las dificultades de gestión y el compromiso vacilante a menor escala impidieron enormemente el progreso de MAP. Hubo varios factores a gran escala que también ralentizaron el proceso, pero éstos se vieron, al menos parcialmente, compensados por la voluntad constante de llevar a cabo el diálogo y la voluntad de los socios internacionales de invertir en MAP.

La tercera fase se ocupa del desarrollo de proyectos determinados como parte de las actividades de MAP desde 2005. Un problema importante ha sido la falta de fondos de los actores a mayor escala debido a la amplia situación política. Los factores a menor escala demostraron ser especialmente importantes, ya que hubo que superar muchos obstáculos, con el resultado de que los proyectos tardaron mucho tiempo en comenzar y, posteriormente, en dar resultados concretos.

A pesar de todos los problemas, todavía hay actores locales de la diplomacia de las ciudades dispuestos a construir puentes sobre las diferencias.

## Introducción

El conflicto entre Israel y Palestina ha afectado a las vidas de mucha gente y ha tenido secuestrada a la diplomacia internacional durante décadas. Los palestinos e israelíes, de forma periódica, hacen llamamientos a la paz, la seguridad y la prosperidad, mientras que, a nivel nacional, las conversaciones sobre la paz se estancan. En este contexto, las autoridades locales de Israel y Palestina y sus asociaciones han pedido a sus socios internacionales que les ayuden en un proceso de diálogo, y algunos socios han respondido. Esta respuesta constituye un caso de diplomacia de las ciudades.



- 1 Tel Aviv (Cartel general de ULAI)
- 2 Ramallah (Cartel general de APLA)
- 3 Jerusalem  
(Secretaría de MAP)

El caso es especial porque combina el diálogo con proyectos y porque tiene lugar mientras el conflicto sigue siendo violento de forma periódica. El proceso que condujo al establecimiento de la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP) y a su progreso nos proporciona información sobre las posibilidades, las imposibilidades, los retos y las condiciones a los que se enfrenta la diplomacia de las ciudades.

**La Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP)** La Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP) es un marco para el diálogo municipal palestino-israelí con contribuciones de municipios exteriores. Esta iniciativa de cooperación municipal trilateral fue instigada por la Asociación de Autoridades Locales Palestinas (APLA) y la Unión de Autoridades Locales en Israel (ULAI). La cooperación debe basarse en proyectos concretos trilaterales de desarrollo, que cubran diversas áreas, incluyendo de forma específica los campos de la cultura y la juventud, el medio ambiente, el desarrollo económico y la gestión municipal. Estas cuatro áreas objetivo se definieron para afrontar problemas municipales prácticos y, al mismo tiempo, fomentar la paz y animar llevar a cabo un mayor diálogo entre los ciudadanos.

MAP se estableció en una conferencia en La Haya en junio de 2005. Su establecimiento fue respaldado por 33 alcaldes israelíes y palestinos, en presencia de representantes municipales de 15 países y un grupo de organizaciones internacionales, incluyendo ONU-Hábitat, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), PNUD, OMS, Glocal Forum y la UNESCO.

MAP está dirigida por una Junta internacional, formada por APLA, ULAI, el Programa PNUD de Ayuda al Pueblo Palestino (PNUD/PAPP), CGLU, la Federación Canadiense de Municipios (FCM), la Red Europea de Autoridades Locales para la Paz en Oriente Medio (ELPME), la ciudad de Hamar, la ciudad de Roma, la ciudad de Barcelona y la ciudad de Colonia. El presidente de la Asociación de Municipios Holandeses (VNG) es el presidente de la junta.

MAP es una red y todavía debe constituirse formalmente. PNUD/PAPP alberga la Secretaría de MAP en Jerusalén. La Secretaría asegura una comunicación directa con los municipios israelíes y palestinos. El personal está formado por un oficial de enlace israelí de ULAI y un oficial de enlace palestino de APLA.

**Metodología** Este capítulo identifica tanto los obstáculos como los factores favorables que influyeron en el proceso previo de diálogo antes del establecimiento de MAP, durante su establecimiento y durante su progreso posterior. Identifica las lecciones aprendidas y los retos futuros.

Se establecerá una distinción entre el macro nivel y el micro nivel. El término ‘macro’ hace referencia en este documento a los factores nacionales o inter/supranacionales y el término ‘micro’ hace referencia a los factores locales. APLA y ULAI se estudian principalmente a un micro nivel, ya que actúan en nombre de las autoridades locales israelíes y palestinas y, mayoritariamente, operan a nivel local. Las asociaciones exteriores de autoridades locales se clasifican en su mayor parte como ‘macro’.

En este capítulo se estudian las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles han sido los factores más importantes en el proceso de MAP hasta ahora?
- ¿Estos factores correspondían principalmente al micro nivel o al macro nivel?
- ¿Debe considerarse un éxito el proceso MAP?
- ¿Podemos aprender lecciones de estos factores, deducir las condiciones para el éxito u ofrecer sugerencias para la diplomacia de las ciudades en Oriente Medio?

En el contexto de las relaciones entre Israel y Palestina, se trata de cuestiones sensibles que pueden vincularse a las percepciones de lo justo y lo equivocado en el conflicto. Además, MAP todavía está en progreso. Por lo tanto, para responder a las cuestiones planteadas se necesita una revisión de los puntos general, más que específica. Medir el éxito de MAP es la cuestión más complicada. Principalmente, éxito significa que MAP haya logrado sus objetivos declarados, y en qué medida se hayan superado determinados factores negativos. La implementación de los proyectos municipales trilaterales para el desarrollo es uno de los objetivos declarados, pero su actividad empezó en 2007. Por lo tanto, la evaluación de los resultados del proyecto no forma parte de este estudio. Sin embargo, el proceso de formulación de los factores y el hecho de que se encuentren en proceso en la actualidad también se tienen en cuenta.

Este capítulo se basa en fuentes escritas, en la observación de los participantes por parte del autor y en las entrevistas realizadas. Las fuentes escritas son pocas, pero importantes, porque un consenso político minucioso es necesario antes de que algo se ponga en papel. La participación en reuniones, misiones y visitas de trabajo ha proporcionado útiles elementos al autor. Se ha entrevistado a muchos de los actores clave de MAP para asegurar una perspectiva equilibrada. La multiplicidad de las fuentes ha ayudado a hacer un análisis lo más objetivo posible. Se ha excluido toda información que pueda poner en peligro a las personas o pueda aumentar la presión política sobre las mismas.

**Estructura del capítulo** Este capítulo está estructurado en secciones. La sección 2 presenta los actores clave de MAP y sus motivos para participar en ella. Las secciones 3, 4 y 5 evalúan los factores positivos y negativos más importantes en varias fases del desarrollo de MAP. En primer lugar, el inicio del diálogo entre APLA y ULAI (1999 - 2004) se explica en la sección 3. A continuación, en la sección 4, se repasa el establecimiento y el desarrollo institucional de MAP (2004 - 2007). Luego, en la sección 5, se comenta la última fase, que incluye el establecimiento de proyectos municipales (2005 - 2007). El capítulo finaliza con un resumen de los factores más importantes, las lecciones aprendidas, las condiciones para lograr el éxito y las sugerencias para la diplomacia de las ciudades en Oriente Medio, en la sección 8.

## Los actores y sus motivos

Esta sección proporciona un resumen de los actores más relevantes en el desarrollo de MAP. Después de presentar los actores, la sección comentará brevemente los diversos motivos y

funciones. Esta sección sólo se ocupa de las organizaciones clave que desempeñaron algún papel en el desarrollo de MAP y que siguen participando en ella de forma regular. Ha habido muchas otras organizaciones que, en determinados momentos del proceso, proporcionaron contribuciones valiosas.<sup>1</sup>

*Asociación de Autoridades Locales Palestinas (APLA)* La Asociación de Autoridades Locales Palestinas (APLA) se fundó en junio de 1997, la primera asociación de gobiernos locales en el mundo árabe. Los objetivos de APLA son representar los intereses de sus miembros mediante la defensa y la presión; suministrar servicios a los municipios miembros; coordinarse con otras instituciones, agencias y asociaciones para el provecho de sus miembros; y representar a las autoridades locales palestinas a nivel internacional.<sup>2</sup>

Entre las actividades principales de APLA se incluyen: sesiones de formación en gestión, planificación y descentralización para el personal y los consejeros de las autoridades locales; suministro de asesoramiento legal a los miembros; participación en foros nacionales e internacionales sobre temas de gobiernos locales; consultas con donantes y organizaciones internacionales sobre los programas que ofrecen ayuda a las autoridades locales; coordinación y ayuda a la participación palestina en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo a nivel local.

*Unión de Autoridades Locales en Israel (ULAI)* La Unión de Autoridades Locales en Israel (ULAI) se fundó en 1938 como 'Liga de Consejos Locales'. En 1953, Jerusalén, Tel Aviv-Yafo y Haifa se unieron a la organización y se cambió su nombre a ULAI.

182

ULAI representa los intereses de los municipios y consejos locales y regionales de Israel, en sus contactos con el Knesset (el parlamento nacional israelí), el gobierno y los ministros nacionales y otras instituciones. Entre las principales actividades de ULAI se incluyen: proporcionar formación para mejorar el suministro de servicios a las autoridades locales; normalización de la gestión municipal, por ejemplo, mediante la formulación de acuerdos laborales colectivos para los empleados municipales; ayudar a las autoridades locales para fundar empresas, asociaciones y cooperativas; y facilitar la cooperación internacional a nivel municipal.<sup>3</sup>

*Asociación de Municipios Holandeses (VNG)* La Asociación de Municipios Holandeses (VNG) ha existido desde 1912. VNG fomenta y debate los intereses de los municipios con el gobierno central, el parlamento, las instituciones europeas y otras organizaciones públicas. Además, la asociación representa los intereses de sus miembros en negociaciones de acuerdos laborales colectivos con los sindicatos del personal de los gobiernos locales.

Además de su papel defensor, VNG ayuda a sus miembros en sus tareas administrativas. Para ello, la asociación propone modelos de estatutos, tiene una oficina en línea de documentación e información, suministra servicios en todas las áreas de interés municipal y coopera con los ministerios nacionales y las organizaciones internacionales pertinentes.

1 Estos actores se mencionarán en las secciones siguientes.

2 VNG International (2005a), p. 25

3 ULAI (1982)



VNG tiene una relación con ULAI desde hace años e implementó el proyecto de apoyo al establecimiento de APLA.

**PNUD/PAPP** El Programa del PNUD de Asistencia al Pueblo Palestino (UNDP/PAPP) comenzó a funcionar en 1980.<sup>4</sup>

PNUD/PAPP quiere fomentar la capacidad técnica y fortalecer la gestión de proyectos y las capacidades administrativas de sus organizaciones asociadas en Palestina. Entre ellas se incluyen la Autoridad Nacional Palestina, las autoridades locales, el sector privado y las ONG. Los proyectos de PNUD/PAPP se centran en el desarrollo social y económico, en áreas como el agua, la salud, instalaciones escolares, servicios sociales, infraestructura y agricultura.

**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)** Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es una organización mundial que vincula gobiernos locales. La misión de CGLU consiste en ser ‘la voz unida y el defensor mundial de la autonomía democrática, fomentando sus valores, objetivos e intereses a través de la cooperación entre los gobiernos locales y en la comunidad internacional’.<sup>5</sup> CGLU fue el resultado de una fusión entre la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades y Pueblos Unidos (FMCU-UTO).

CGLU apoya la cooperación internacional entre los gobiernos locales, ejecuta programas e inicia redes para fomentar la capacidad de los gobiernos locales. El Comité de Diplomacia de las ciudades de CGLU es relevante para el proceso de MAP debido a su estatus de voz importante a nivel internacional.

La sección europea de CGLU se conoce con el nombre de Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR). La primera reunión a nivel político entre APLA y ULAI tuvo lugar en Barcelona, durante el congreso mundial de ULAI en 1999, por iniciativa del CEMR.

**Red Europea de Autoridades Locales por la Paz en Oriente Medio (ELPME)** La Red Europea de Autoridades Locales por la Paz en Oriente Medio (ELPME) es una iniciativa de las autoridades locales de Bélgica, Francia, Grecia, Italia y España.<sup>6</sup> Entre sus miembros se incluyen la Unión Central de Municipios y Comunas de Grecia (KEDKE), *Cités Unies France* (CUF), la ciudad de Barcelona, el *Fons Català de Cooperació al Desenvolupament* y la Coordinación Italiana de Autoridades Locales por la Paz y los Derechos Humanos. ELPME tiene los siguientes objetivos: fomentar el diálogo entre los municipios israelíes y palestinos; ejercer presión ante la Unión Europea, aumentar su compromiso en la creación de un gran movimiento de autoridades locales y apoyar las iniciativas de paz entre israelíes y palestinos.

**Motivos de los socios de MAP** Entre los actores de MAP pueden encontrarse varios motivos para su participación.

4 Asamblea General de la ONU (1978), A/RES/33/147, art. 2

5 UCLG (2004), art. 2

6 Para consultar la declaración de fundación de ELPME, véase ELPME (2005) o [http://www.andaluciasolidaria.org/conferenciaeuropea/docs/Declaracion\\_I\\_Conferencia\\_EUROPEA\\_ESP.pdf](http://www.andaluciasolidaria.org/conferenciaeuropea/docs/Declaracion_I_Conferencia_EUROPEA_ESP.pdf)

Empezando por APLA, se puede identificar una posición utilitarista en relación con MAP. Su apoyo está arraigado en las necesidades de los municipios palestinos. Su enfoque hace hincapié en resultados materiales y tangibles, porque éstos legitiman la participación de los políticos locales.<sup>7</sup> El diálogo es instrumental en este punto de vista para la reconstrucción técnica. Como Isam Akel, el director ejecutivo de APLA, explica: ‘La paz trae estabilidad y la estabilidad es necesaria para la reconstrucción. Al mismo tiempo, la estabilidad es esencial para una paz duradera. Por lo tanto, la paz, la reconstrucción y la estabilidad son interdependientes.’ Además de esta visión utilitarista, APLA ve a MAP como una plataforma a través de la cual se puede llevar la situación apremiante de los palestinos a la atención internacional.

Para ULAI, el diálogo en sí es la actividad clave: hace hincapié en las acciones de pueblo a pueblo, con el apoyo de los líderes municipales. La consolidación de la paz ha sido un foco importante de las actividades de ULAI durante la última década.<sup>8</sup> Avi Rabinovitch, el subdirector general de ULAI, ya declaró en 1990 que ‘una vez que hayas mirado a los ojos del otro, no volverás a usar la violencia’.<sup>9</sup> Además, ULAI percibe oportunidades para mejorar su imagen a través de la cooperación con los municipios palestinos.<sup>10</sup>

Los esfuerzos colectivos de los socios internacionales de MAP pueden verse como un factor individual en el desarrollo de MAP, pero sus motivos son ilustrativos de su diversidad. ELPME, por ejemplo, subraya sus compromisos ideológicos, mientras que PNUD enfoca MAP desde una perspectiva institucional de autonomía de gobierno local.<sup>11</sup> VNG se fija en cómo los motivos ideológicos y mundanos pueden ir de la mano: cree en el diálogo israelí-palestino y se sintió animada por sus buenas relaciones tanto con ULAI como con APLA. Sin embargo, también reconoce los beneficios extra que una iniciativa internacional importante como MAP puede llevar a su organización. Esto también se aplica a las consideraciones de marketing urbano de los municipios participantes.<sup>12</sup>

Los socios exteriores también difieren a la hora de definir sus papeles. PNUD/PAPP no se considera un mediador, ya que no pretende tener el poder para persuadir a las partes. Según Timothy Rothermel, Representante Especial de PNUD en el momento del establecimiento de MAP, el término facilitador y fundador sería una mejor terminología.<sup>13</sup> Algunos están de acuerdo con este punto de vista porque asocian la mediación al hecho de calmar a las partes enfrentadas y no consideran que MAP tenga esta función. No obstante, otros utilizan el término mediador, por lo menos en la primera fase del proceso de MAP. Según Wim Deetman, presidente de MAP desde su establecimiento hasta el 31 de diciembre de 2007, el requisito previo clave es ser muy reservado a la hora de expresar la opinión personal sobre el progreso político y las actitudes.

7 Entrevista con Isam Akel

8 Entrevista con Avi Rabinovitch

9 Entrevista con Peter Knip y Alexandra Sizoo

10 Entrevista con Timothy Rothermel

11 Entrevista con Timothy Rothermel

12 Entrevista con Peter Knip y Alexandra Sizoo

Según Wim Deetman, ex-alcalde de la ciudad de La Haya, MAP proporcionó un buen ejemplo a la hora de crear un perfil como ‘Ciudad Internacional de Paz y Justicia’, pero no era éste el motivo principal, sino contribuir al diálogo. El Sr. Pans hace referencia al fuerte perfil internacional de muchos municipios italianos y franceses.

13 Entrevista con Timothy Rothermel

Los valores y las prioridades se ven influidos por el conflicto, por el desarrollo político y por los cambios en el liderazgo de la asociación. Este contexto dificulta la posibilidad de actuar únicamente con motivos idealistas. El proceso de MAP sólo avanza cuando se permite que lo impulsen múltiples motivos.

¿Es un problema el hecho de que haya diferentes motivos? Jeremy Smith, secretario general de IULA cuando se fundó MAP y actual secretario general del CEMR, describe esta situación de la siguiente forma: ‘hay objetivos definitivos y objetivos realistas, y no tienen por qué estar necesariamente en contradicción’.<sup>14</sup> En las palabras de Flavio Lotti, de ELPME, ‘no es necesario tener sólo un [objetivo final], siempre que se trabaje de forma coherente [y] los objetivos no estén en conflicto’. Aunque un cierto idealismo es, probablemente, un motivador importante para la mayoría de las partes, un claro prospecto de los proyectos y los incentivos externos es esencial para algunos. Aparte de los intereses materiales directos, los incentivos prácticos también pueden reducir el nivel del apoyo político local necesario para permitir la participación. Según Isam Akel, mientras los diferentes actores, motivados por razones distintas, hablen con la misma ‘voz de consolidación de la paz’, sus esfuerzos serán bienvenidos, aunque no tengan las mismas prioridades que las definidas por los objetivos finales de MAP.

Las diferencias de enfoque de ULAI y APLA con respecto a MAP son interesantes. Para APLA, el diálogo sirve para promocionar los proyectos técnicos, mientras que el enfoque de ULAI subraya una serie de actividades de diálogo fáciles de organizar. Sin embargo, el proceso avanza, aunque con altibajos. Por lo tanto, compartir totalmente los motivos no es una condición previa para el progreso. Sin embargo, no debe permitirse que los motivos individuales tengan precedencia sobre el objetivo común; y tanto los instrumentos del proceso de MAP como sus resultados deben mantenerse fieles a un nivel mínimo.<sup>15</sup> Wim Deetman no ha dudado nunca de que esto es así.<sup>16</sup>

### El proceso que condujo a MAP

La Alianza Municipal para la Paz en Oriente Medio se fundó en 2005, como culminación de un largo proceso de preparativos y diálogo entre APLA, ULAI y sus socios internacionales, incluyendo las ciudades de Atenas, Barcelona, Roma y La Haya. Especialmente durante esta fase inicial, la mayoría de las reuniones tuvieron lugar fuera de la región, lejos de la tensión política.<sup>17</sup> Estas actividades llevaron a la convicción entre las partes interesadas de que estaban en el buen camino hacia la consecución de un progreso importante a nivel local.

Posteriormente se realizaron varias visitas de intercambio y se llevaron a cabo conversaciones organizadas por socios internacionales de gobiernos locales. Estas conversaciones culminaron en una reunión entre los administradores ejecutivos de APLA y ULAI en una reunión IULA/FMCU-UTO en Guadalajara en junio de 2002. En esta reunión se concibieron las primeras ideas prácticas de cooperación, en forma de una conferencia municipal conjunta en Israel y Palestina y un programa de reconstrucción municipal.<sup>18</sup>

14 Entrevista con Jeremy Smith

15 Entrevista con Jeremy Smith

16 Entrevista con Wim Deetman

17 Esta estrategia también se ha utilizado con otras iniciativas como el Glocal Forum.

18 FMCU-UTO (2002), p. 1

Se redactaron y debatieron declaraciones que, en algunos casos, se firmaron. Por ejemplo, en 2002, se adoptó la 'Declaración de Roma' (pero no se firmó). Esta declaración afirmaba que 'mientras intentan obtener una solución pacífica y segura para el problema, ambas partes deben fomentar la cooperación socioeconómica, así como de pueblo a pueblo, a nivel local, a efectos de rehabilitación progreso económico y prosperidad, así como para la sostenibilidad de la paz'.<sup>19</sup>

En enero de 2003 tuvo lugar una reunión en Wittenburg, propiedad cerca de La Haya. Aquí se logró un entendimiento común muy importante acerca del asuntos políticos destacados, como la violencia y el terrorismo, Jerusalén, asentamientos, agua, refugiados y fronteras.<sup>20</sup> Durante el resto de 2003 no se vio ningún progreso concreto, pero la voluntad de APLA y de ULAI para cooperar se confirmó una vez más mediante la firma de la 'Declaración de KEDKE', por invitación de la Unión Central de Municipios y Comunas de Grecia (KEDKE).

Esta sección se ocupará ahora del proceso que condujo al establecimiento formal de MAP, que cubre básicamente el período 1999 - 2004. Se evaluarán los factores más importantes que afectaron al proceso durante este período. Las actividades posteriores a la Declaración de KEDKE se explican en la sección siguiente.

*Impacto de la dinámica del conflicto* La dinámica del conflicto menoscabó seriamente la confianza en que los líderes israelíes y palestinos llegaran a un acuerdo aceptable para ambas partes durante el período que consideramos (1999-2004). Tras un primer período de esperanza, los Acuerdos de Oslo (1993), el Acuerdo provisional (en la Ribera Occidental y Gaza, en 1995), el Memorando de Wye River (1998) y la cumbre de Camp David (2000) dieron como resultado pocos cambios en la situación. Posteriormente, la segunda intifada comenzó en el año 2000.

186

Dentro del marco MAP, las visitas internacionales se encontraron con problemas prácticas, como las Fuerzas de defensa israelíes, que cerraron las carreteras tras las bombas en un hotel de Netanya en marzo de 2002. 'Antes de cada paso hacia adelante, había que dar primero un paso hacia atrás'.<sup>21</sup> La facilitación constante de un proceso de diálogo exigió mucha resistencia incluso antes del establecimiento de MAP.

Tanto los municipios palestinos como los israelíes sufrieron los efectos de la violencia. Los alcaldes y los líderes nacionales de Palestina fueron criticados por Israel y la comunidad internacional por no hacer suficientes esfuerzos por detener los atentados. Los alcaldes israelíes y palestinos vieron cómo sus municipios sufrían los efectos de las acciones violentas y las posteriores represalias, lo que causó una protesta por las bajas civiles.

Las reuniones canceladas, 'en parte debido a las limitaciones para viajar, pero posiblemente también debido al hecho de que en ese momento [los actores] no estaban muy por la labor',<sup>22</sup> condujeron a una difícil situación en 2002, cuando APLA no tenía representación a nivel político. Para los políticos, la participación en MAP presenta más riesgos que para los administradores.

19 Municipios de Nablus/Rishon leZion/Qalqilya/Ashdod/Ra'anana (2002)

20 APLA/ULAI/IULA/FMCU/VNG (2003)

21 Entrevista con Joop van den Berg

22 Knip, P. (2002), p. 1

Cuando las reuniones se celebraron había una tensión constante sobre el equilibrio de las propuestas. Por ejemplo, ULAI denunció una iniciativa propuesta - una Conferencia Internacional de Autoridades Locales por Palestina -, cuyo objetivo era la reconstrucción de municipios palestinos, por estar ‘en competencia con la de ULAI y cuestionó un compromiso hecho [por ULAI] conjuntamente con APLA y la VNG’. El problema percibido era que APLA y la VNG habían confirmado el inicio del diálogo entre APLA y ULAI en un futuro cercano, pero que esta iniciativa no implicaba a ULAI suficientemente.<sup>23</sup> ULAI tenía la impresión de que el énfasis de esta iniciativa se inclinaba demasiado hacia un lado y se concentraba desproporcionadamente en los intereses de los municipios palestinos.<sup>24</sup>

Sin embargo, se mantuvieron los contactos a nivel local y se firmaron acuerdos entre APLA y ULAI durante este período, que constituirían la base de una cooperación más elaborada. Jeremy Smith, ex-secretario general de IULA, explica: ‘... la voluntad general para cooperar estaba presente. Había esperanza en el fondo. Posteriormente, la situación empeoró y el proceso se complicó aún más, pero incluso entonces se realizó un seguimiento mediante reuniones organizadas por la VNG’.

Mientras que la no asistencia a una reunión puede, por parte de un grupo, aceptarse o verse como la consecuencia inevitable de las restricciones de viaje, otro grupo la puede considerar una negativa deliberada a asistir a la reunión o un desplante. De este modo, el conflicto incluye en los pensamientos y las actitudes de las partes implicadas.<sup>25</sup> El conflicto a un macro nivel, por lo tanto, da como resultado obstáculos y dificultades a un micro nivel. Sin embargo, el impacto no fue tan grave como se podría haber esperado. No detuvo el proceso en su conjunto. Se habían puesto los cimientos de MAP.

*Impacto de las limitaciones económicas* Durante la fase de concepción de MAP, las actividades económicas fueron una fuente continua de preocupación. El Ministerio holandés de Asuntos Exteriores permitió inicialmente a VNG que utilizara fondos asignados al trabajo de ayuda técnica de VNG International con APLA. Se necesitaron contactos directos entre miembros de la junta de VNG y ministros para lograr este acuerdo.<sup>26</sup> Esto aseguró algo de estabilidad a nivel operativo.

Una propuesta de subvención enviada en 2002 al programa de la UE *Partnership for Peace* no tuvo éxito; la UE citó una falta de fondos.<sup>27</sup> Sin embargo, los comentarios sobre la solicitud también identificaban una serie de preocupaciones: ‘Las actividades propuestas en el programa pueden verse afectadas negativamente por circunstancias externas que están fuera del control directo del proyecto. En particular las circunstancias de seguridad y restricciones de viaje de la Ribera Occidental pueden cambiar rápidamente, sin notificación previa.’<sup>28</sup> Jeremy Smith consideró esta falta de financiación de la UE para el proceso de diálogo como, tal vez, el obstáculo más importante en esta fase del desarrollo de MAP.<sup>29</sup> Sin embargo, a

23 CEMR (2002), p. 2

24 Entrevista con Jeremy Smith

La propuesta se modificó en Guadalajara, en junio de 2002, para incorporar las prioridades compartidas de APLA y ULAI.

25 Entrevista con Jeremy Smith

26 Entrevista con Joop van den Berg

27 VNG International (2004b), Anexo 1, p. 1

28 VNG International (2002), p. 21

29 Entrevista con Jeremy Smith

principios de 2004, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos aprobó nuevos fondos para el diálogo a través de VNG.<sup>30</sup>

Y no sólo los socios internacionales. APLA y ULAI también se enfrentaban a serias limitaciones económicas. Joop van den Berg, en ese momento presidente de la Junta Directiva de VNG, observó que esto podría, de hecho, haber tenido una influencia positiva, y no negativa, en la voluntad de APLA para participar en MAP. La razón es que la falta de fondos disponibles de las instituciones palestinas aumentó el interés de las autoridades locales palestinas por conseguir fondos externos.<sup>31</sup>

La incertidumbre respecto a los fondos para el proceso y la voluntad de las partes internacionales del proceso para financiar el seguimiento de la iniciativa fueron factores cruciales a un macro nivel en esta fase del desarrollo de MAP.

*Impacto de la participación de socios internacionales* El apoyo de los socios internacionales ha resultado esencial. La primera vez que este apoyo se manifestó a gran escala fue en 2002, cuando más de treinta autoridades locales internacionales, asociaciones, APLA y ULAI debatieron sobre una conferencia municipal conjunta de Israel y Palestina y un programa de reconstrucción. Se creó un grupo de trabajo formado por ULAI, APLA, IULA, Cités Unies France (CUF), la ciudad de Roma, la Unión de Ciudades y Municipios Belgas (VBSG) y la Asociación de Municipios Holandeses (VNG).<sup>32</sup>

Un enfoque equitativo desde el lado internacional fue esencial para mantener vivo el proceso. Implicada en el establecimiento de APLA desde 1997, VNG también siguió manteniendo su larga relación con ULAI y siempre visitó a APLA y ULAI cuando se encontró en la región. Este enfoque imparcial ayudó a solucionar asuntos siempre que aparecían críticas.

Los papeles de IULA y FMCU-UTO (fusionados en CGLU desde 2004) fueron complicados. APLA y ULAI habían sido miembros de IULA, pero IULA tenía relaciones históricas más cercanas con ULAI que con APLA. Algunos de los miembros de FMCU-UTO apoyaban la causa palestina explícitamente y la organización había firmado resoluciones que condenaban al estado de Israel o subrayaban el sufrimiento palestino.<sup>33</sup> FMCU-UTO intentó insistir en que la inclusión de las autoridades locales israelíes dependería de que Israel respetara la resolución 242<sup>34</sup> de la ONU y se retirara de la Ribera Occidental y de Gaza. Para ULAI era muy importante que VNG declarara inequívocamente que las autoridades locales no tenían el poder para debatir sobre el conflicto entre Israel y Palestina a nivel nacional, y que la mejor contribución que las autoridades locales podían hacer era comprometerse al

30 VNG International (2004b) p. 3

En este período se vieron las primeras conversaciones sobre la Alianza Municipal para la Paz en Oriente Medio en términos del formato en el que acabaría por establecerse en junio de 2005.

31 Entrevista con Joop van den Berg

32 Knip, P. (2002), p. 1

33 Entrevista con Peter Knip y Alexandra Sizoo.

Para consultar ejemplos de resoluciones, véase el Comité Europeo de Coordinación de las ONG sobre la Cuestión de Palestina (1998) o FMCU-UTO (1998).

34 Para consultar el texto completo del Consejo de Seguridad de la ONU S/RES/242, véase <http://domino.un.org/unispal.nsf>



diálogo.<sup>35</sup> Sin los planes continuos para crear una organización mundial individual de gobiernos locales, habría habido menos ímpetu por fomentar el proceso de diálogo y los planes de fusión plantearon la cuestión de cómo acomodar a las dos asociaciones.<sup>36</sup>

Desde este período ha habido una mediación constante de los socios internacionales y, de hecho, resulta difícil imaginarse a MAP teniendo éxito sin ellos.

*Impacto de la voluntad local constante para comprometerse al diálogo* A pesar de las difíciles circunstancias, las delegaciones de APLA y ULAI se reunieron en varias ocasiones. La voluntad general para reunirse en ese momento puede haberse apoyado en el discurso del presidente norteamericano Bush el 24 de junio de 2002, cuando habló por primera vez de la ‘visión [de] dos estados viviendo lado a lado, en paz y seguridad’ y presentó los principios de la Hoja de ruta para la paz.<sup>37</sup> Incluso se llegó a aceptar el punto de vista de que la responsabilidad de las autoridades locales era proporcionar seguridad, libertad y prosperidad. Las partes implicadas estaban convencidas de que, a nivel local, se podían hacer contribuciones modestas, pero reales.

Las reuniones e iniciativas como ‘Autoridades Locales: juntos estamos creando ESPERANZA’, en la que ULAI presentó varias propuestas de proyectos municipales, sostuvieron el diálogo.<sup>38</sup> Otra contribución fueron las declaraciones, como la declaración de Barcelona en 1999, la declaración de Roma en 2002, la declaración de Wittenburg y la declaración de KEDKE en 2003 al respecto. La Declaración de Wittenburg marca un hito en el proceso, ya que mencionó varios temas políticos, como la violencia y el terrorismo, Jerusalén, los asentamientos, agua, refugiados y fronteras.<sup>39</sup> Desafortunadamente, nunca se compartió con los miembros de APLA y ULAI debido a la naturaleza sensible de la declaración y a la difícil situación política de la región en ese momento.<sup>40</sup> Como consecuencia, su impacto ha sido menos importante de lo que, de lo contrario, habría sido.

Las declaraciones obtienen una atención variada, sobre todo porque no son vinculantes legalmente. Sólo tienen valor si se firman de buena fe y no como signo diplomático de apreciación hacia el organizador de la reunión. Las declaraciones tienden a ser relevantes en un momento determinado y un lugar determinado, y su valor se desgasta a medida que el contexto cambia y se sustituye a los líderes. Sin embargo, las declaraciones han resultado útiles como recordatorios de los acuerdos alcanzados en el pasado, y proporcionan un motivo para seguir adelante.<sup>41</sup>

La voluntad local sostenida basada en reuniones y declaraciones creó impulso a un micro nivel mientras que, a un macro nivel, los socios internacionales ven satisfecha una de sus condiciones previas para su participación, es decir, un compromiso local.

35 Knip, P. (2007)

36 Entrevista con Jeremy Smith

37 La Casa Blanca (2002)

38 ULAI (2002)

39 APLA/ULAI/IULA/FMCU/VNG (2003)

40 VNG Internacional (2004b), anexo 1, p. 1

41 Estas reflexiones fueron expresadas por la mayoría de los entrevistados. Avi Rabinovitch destaca que, en momentos difíciles, las declaraciones tienen poca influencia sobre el proceso. Pueden tener un efecto positivo sobre la actitud de la audiencia internacional, pero es mucho más importante que el diálogo interno y la cooperación sigan adelante.



*Impacto de la participación de asociaciones de municipios* Los líderes de las asociaciones de gobiernos locales, APLA y ULAI, tuvieron una importancia enorme en la fase que condujo al establecimiento de MAP. Un proceso cambiado políticamente no echará raíces si los alcaldes implicados sólo hablan en nombre de sus municipios. Se necesita un mecanismo para atraer el apoyo de muchos municipios, y esto puede lograrse a través de los presidentes de las asociaciones.<sup>42</sup>

Los presidentes de las asociaciones se encuentran en una buena posición para comunicarse con los gobiernos nacionales, que necesitan apoyar el proceso o, por lo menos, abstenerse de obstaculizarlo, para que pueda tener éxito. El Glocal Forum, en una de sus actividades, también asegura la comunicación de la información y la interacción con los funcionarios de los gobiernos nacionales. En nombre de MAP, APLA y ULAI, los presidentes, entre bastidores, siempre han ajustado todas las actividades a través de sus contactos con las autoridades nacionales. Por ejemplo, Avi Rabinovitch, de ULAI, explicó cómo el éxito del diálogo municipal israelí-palestino llega siempre a oídos de los oficiales militares de alto rango y al Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, ya que esto asegura su apoyo a MAP.<sup>43</sup> Estos esfuerzos van más allá del papel tradicional de los actores municipales israelíes y palestinos, que normalmente no se coordinan directamente con los militares ni con el Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>44</sup>

Un aspecto particular de la implicación política de los líderes de APLA era la posibilidad de los proyectos de reconstrucción iniciados como parte del proceso de MAP.<sup>45</sup> Esto se ha identificado como un motivo dominante, como se indica en la Sección 2. Las actividades visibles para los ciudadanos se consideran políticamente importantes. Además de obtener materiales visibles, APLA reconoce que los municipios israelíes comparten muchos de sus problemas prácticos y pueden resultar Fuentes útiles de información práctica, mejores prácticas y lecciones aprendidas.<sup>46</sup>

Aparte de la importancia del liderazgo político, también es crucial trabajar con administradores que sean fiables, diligentes y estén verdaderamente comprometidos con la misión de la actividad de cooperación. La promoción del proceso por parte de los administradores, con el respaldo político de los presidentes de las asociaciones, es una condición para el éxito, especialmente porque el liderazgo político no siempre tiene tiempo para hacer un seguimiento estrecho de los acontecimientos.<sup>47</sup> Como veremos más adelante, por ejemplo, en las conversaciones sobre 'dificultades de gestión', se podría argumentar que esto funcionó mejor durante la fase que condujo al arranque formal de MAP que en las fases posteriores.

En un contexto muy político, la participación de APLA y ULAI ha sido esencial a un micro nivel. Ha asegurado el respaldo de los dos gobiernos nacionales y de sus miembros.

*Conclusión intermedia* La mediación de socios internacionales a un macro nivel, junto con el apoyo (en base a motivos idealistas o utilitaristas) a un micro nivel, fueron los factores dominantes en esta fase. El proceso que condujo al establecimiento de MAP no fue

42 Entrevista con Wim Deetman

43 Entrevista con Avi Rabinovitch

44 Tagar, Z. (2007), p. 13

45 Entrevista con Joop van den Berg

46 Entrevista con Isam Akel

47 Entrevista con Wim Deetman

un proceso ascendente, creado a nivel de los municipios israelíes y palestinos. Fue, básicamente, la idea de las asociaciones de municipios y de sus socios internacionales. El impulso vino proporcionado por las ideas de la diplomacia de las ciudades, pero los factores que lo sostuvieron fueron principalmente locales. Hubo influencias negativas, como la dinámica del conflicto y unos recursos económicos limitados, que afectaron al proceso pero no lo detuvieron.

## Establecimiento y progreso de MAP

Esta sección cubre el establecimiento y el progreso institucional de MAP, que apenas cubre el período de 2004 - 2007. Los procesos operativos han sido importantes en esta fase, junto con la diplomacia de las ciudades como proceso político. Se mantuvo el diálogo municipal a nivel de asociaciones y apareció el primer interés por parte de municipios individuales de Israel y Palestina.

*Impacto de la dinámica del conflicto* La dinámica del conflicto se hizo aún más volátil durante este período. En 2003, el presidente israelí Ariel Sharon y el entonces primer ministro de Palestina, Mahmoud Abbas, todavía estaban debatiendo la implementación de la Hoja de ruta para la paz. Abbas consiguió convencer a Hamas y a la Yihad islámica para establecer un alto el fuego. Sin embargo, la tregua se desintegró con una serie de atentados suicidas, incursiones y asesinatos. La construcción del muro de separación se aceleró. En otoño de 2004, las fuerzas israelíes entraron en Gaza tras una serie de ataques con cohetes. En agosto de 2005, Sharon ordenó la retirada de los asentamientos israelíes de Gaza. En Palestina, Hamas se hizo más poderoso en 2006. Israel participó en lo que llegaría a ser una breve guerra contra Hezbollah.

Todos estos acontecimientos causaron un impacto en el desarrollo de MAP a un micro nivel. Hubo muy pocas oportunidades para que los socios palestinos de MAP pudieran viajar. Por ejemplo, hubo que cancelar una sesión de mesas redondas ya planeada, para la preparación del establecimiento de MAP, en La Haya.<sup>48</sup> Los políticos locales también estaban menos motivados para declarar públicamente sus afiliaciones en iniciativas como MAP.<sup>49</sup>

Cuando la declaración de la conferencia de fundación se debatió durante una reunión de preparación en 2005, se borró una referencia a la 'ocupación israelí' del texto.<sup>50</sup> Sin embargo, como ya se había logrado un acuerdo general en temas políticos en Wittenburg, la conferencia de fundación de MAP en La Haya pudo centrarse en los objetivos de MAP, como el inicio de la 'cooperación sobre el terreno a través de proyectos conjuntos en municipios palestinos, israelíes y de los socios internacionales, dirigidos a fomentar una paz duradera en la región'.<sup>51</sup>

Los gobiernos nacionales siguieron apoyando a MAP o, por lo menos, no impidieron su progreso.<sup>52</sup> En 2005 tuvieron lugar las elecciones locales, en las que Hamas ganó en muchos

48 VNG International (2004b), p. 4 y 9

49 Entrevista con Ralph Pans

50 VNG International (2005b)

51 APLA/ULAI/VNG (2005)

52 Entrevistas con Ralph Pans y Timothy Rothermel

municipios y, en 2006, Hamas ganó las elecciones legislativas. El aumento del poder de Hamas influyó en MAP de varias formas. En primer lugar, APLA tuvo que esforzarse para aceptar la nueva realidad y, a finales de 2007, todavía no tenía Junta Ejecutiva. ULAI adoptó una actitud más distante con el diálogo y prefirió esperar a ver cómo se desarrollaba la situación, y el gobierno de Israel aconsejó a sus municipios que no hablaran con municipios gobernados por Hamas.<sup>53</sup> En segundo lugar, las luchas entre Fatah y Hamas afectaron enormemente al entorno a la hora de organizar proyectos. Cada vez se hizo más difícil organizar actividades de MAP, sobre todo en Gaza. En tercer lugar, la situación dio una excusa a algunos socios exteriores para retirarse, declarando que no podían participar mientras Hamas siguiera en el poder debido a la posición de su propio gobierno. Aparecieron muy pocos socios nuevos para MAP y algunos de los miembros existentes se hicieron menos activos. Wim Deetman lamentó esta situación. ‘Si la voluntad local para cooperar existe, no puede haber ninguna excusa para no respaldarlo como tercera parte, independientemente de las consideraciones políticas’.

Al igual que el período previo, la dinámica del conflicto había menoscabado continuamente el progreso de MAP a un micro nivel. A un macro nivel, el ascenso de Hamas dio como resultado una reducción en el compromiso de varios organismos, pero esto no impidió que los actores dispuestos a continuar siguieran explorando oportunidades de cooperación. La dinámica del conflicto también influyó en la gestión de MAP y en la financiación de sus actividades. Estos aspectos se tratan en la siguiente sección.

*Impacto de las limitaciones económicas* La financiación de las actividades de MAP siguió siendo una fuente de preocupación. Las oportunidades de financiación se hicieron cada vez más escasas, ya que las agencias de financiación temían que el dinero fuera a beneficiar a organismos y a gente oficialmente excluida conforme a diversas listas y políticas gubernamentales. Además, el inestable entorno del proyecto, especialmente para actividades de consolidación de la paz, hizo que los donantes estuvieran reacios a adelantar dinero, un hecho comentado por Benedetta Alfieri, del Glocal Forum.<sup>54</sup>

Se hicieron intentos para obtener subvenciones de donantes como el programa Partnership for Peace de la UE, o crear un fondo fideicomisario de varios donantes para MAP, pero no se consiguieron resultados. Una conferencia de donantes en 2005 dio como resultado mucha buena voluntad, pero ninguna financiación. De acuerdo con Peter Knip, director de la agencia de VNG para la cooperación internacional, los gobiernos nacionales y las agencias de donaciones no reconocieron suficientemente el posible papel de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo, y mucho menos en la consolidación de la paz.<sup>55</sup>

Finalmente, se obtuvieron del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos los fondos para crear formalmente MAP y para financiarlo posteriormente. Desde finales de 2005, MAP ha recibido más apoyo económico de PNUD/PAPP, que todavía pudo asignar fondos a beneficiarios palestinos sin implicaciones legales,<sup>56</sup> a diferencia de otras organizaciones de donantes.

53 Entrevista con Peter Knip y Alexandra Sizoo

54 Entrevista con Benedetta Alfiera

55 Knip, P. (2005), p. 3

Benedetta Alfieri, del Glocal Forum, menciona que los donantes no ven las iniciativas de consolidación de la paz de los gobiernos locales como una prioridad importante en relación con las crisis humanitarias.

56 Grupo de Crisis Internacional (2006), p. 27.

Jens Toyberg-Frandzen indica, no obstante, que las intervenciones a largo plazo a través de MAP resultan complicadas debido a la falta actual de una visión clara de su sostenibilidad financiera.

*Impacto de las dificultades de gestión* Una vez establecida MAP, se creó una secretaría en Jerusalén. Sus responsabilidades y tareas son: apoyar actividades de presión, ayudar en la formulación e implementación de propuestas de proyectos, coordinar y fomentar el aprendizaje mutuo y movilizar recursos. La sensibilidad política, la preocupación constante por la financiación y las vulnerables relaciones personales han dificultado su trabajo.<sup>57</sup> Ni APLA ni ULAI consiguieron asignar miembros de su personal para trabajar con los asuntos de MAP. Tras dos años de funcionamiento, sólo se han conseguido algunos de sus objetivos. El compromiso práctico es un problema para todas las partes implicadas. La secretaría del presidente de MAP, cuya sede está en la VNG, tiende a hacer la mayor parte de la comunicación internacional porque la secretaría de Jerusalén está completamente ocupada con el ajuste de las actividades locales con APLA y ULAI. Reflexionando sobre la situación, Wim Deetman indica que una secretaría local efectiva tiene una importancia suprema, e Isam Akel declara que la secretaría local merece más apoyo de los participantes y socios de MAP.

Con la dinámica del conflicto aumentando y su representación dividiéndose, las relaciones con la Junta Internacional de MAP se han vuelto tensas. La tolerancia mutua entre APLA y ULAI a nivel ejecutivo se ha deteriorado. Jens Toyberg-Frandzen, representante especial de PNUD/PAPP, ha declarado: ‘Se puede mejorar.’ En una carta dirigida a la presidencia de APLA, el presidente de MAP comentó que ‘la comunicación y la cooperación entre [APLA y ULAI], en este momento, no es la mejor, lo que perjudica a las perspectivas de MAP en su conjunto’.<sup>58</sup> Durante las reuniones, las dificultades pueden abordarse y resolverse antes de que se conviertan en un problema grave, pero el número de reuniones cara a cara entre los representantes y los líderes políticos ha sido insuficiente para solucionar este problema.<sup>59</sup> Jens Toyberg-Frandzen considera que el impacto de las dificultades de gestión a nivel local es más grave que el impacto de la dinámica del conflicto y hace hincapié en que la responsabilidad, el compromiso y la organización son factores muy importantes para determinar la efectividad y la eficiencia de MAP.

En una declaración firmada por APLA, ULAI y VNG en 2007 se indican la voluntad y el deseo de eliminar las dificultades de gestión – mediante una mayor institucionalización de MAP y su incorporación a una fundación, con la instalación de un miembro del equipo internacional en la secretaría y el nombramiento de un equipo de intervención rápida de alcaldes israelíes y palestinos para que se ocupen de los asuntos más urgentes sobre el terreno.<sup>60</sup> Aunque el significado a largo plazo de las diversas declaraciones no está claro, como se ha mencionado en la sección 3, se han creado planes para la institucionalización de MAP, aprobados en julio de 2007. Estos planes deberían implementarse en 2008.

Los problemas de gestión en las instituciones centrales de MAP ilustran cómo los problemas de capacidades y personalidad crean problemas a un micro nivel, así como la importancia de contar con defensores locales que se opongan a la radicalización de sus representados.

*Implicación de las partes internacionales* ‘Como los esfuerzos de consolidación de la paz, dentro del contexto israelí-palestino, no tienen lugar de forma espontánea, se necesita la estimulación desde el exterior.’<sup>61</sup> Esto fue tan cierto durante la fase de establecimiento

57 Entrevista con Ralph Pans

58 VNG International (2007), p. 1

59 Entrevista con Isam Akel.

60 Véase APLA/ULAI/VNG (2007)

61 Entrevista con Timothy Rothermel

como en la fase inicial anterior. Wim Deetman argumenta que el apoyo de base es esencial y que MAP no debe ser un hobby para sus socios internacionales.

VNG continuó dando el apoyo que venía dando desde 2002 durante esta fase, y el apoyo de PNUD/PAPP se hizo más importante con el establecimiento de una secretaría en Jerusalén. La etiqueta Diplomacia de las ciudades y la Comisión de Diplomacia de las ciudades de la CGLU proporcionaron un marco para conseguir la participación de organizaciones internacionales y autoridades locales.

Hay muchas iniciativas por la paz que intentan estimular el diálogo entre los ciudadanos u organizaciones de Israel y Palestina, incluyendo: COPPEM, la Red Europea de Autoridades Locales para la Paz en Oriente Medio (ELPME), *Friends of the Earth Middle East* (FoEME), el Glocal Forum y la red EPIC de la OMS, por mencionar sólo algunas. Timothy Rothermel ve un aspecto positivo en esto y argumenta que aumenta el número de vías de diálogo potencialmente eficaces. Según Flavio Lotti, MAP podría, como red general, al menos en teoría, proporcionar una alternativa a las acciones ad hoc de un gran número de actores.

Sin embargo, no hay que dejar de lado el hecho de que estas iniciativas presentan diferentes mandatos y que necesitan su propia identidad y sus propios logros individuales para sobrevivir. Además, los donantes y municipios internacionales tienen sus criterios y preferencias por la cooperación con determinados municipios israelíes o palestinos.<sup>62</sup> Una desventaja de esto es que los representantes de APLA y ULAI participan en una gran cantidad de reuniones y conferencias internacionales, lo que les distrae de las operaciones que se realizan en sus países. Isam Akel argumenta que sería bueno que las diferentes iniciativas se encauzaran a través de un solo mecanismo para evitar la dilución constante de esfuerzos.

La organización de la conferencia de fundación de MAP en 2005 fue todo un ejercicio en diplomacia de las ciudades. Todas las agencias y organizaciones identificadas que podían asistir fueron visitadas conjuntamente por VNG, APLA y ULAI, por adelantado. Se debatió un compromiso de participación en la conferencia y más allá, y se explicitó en el documento de antecedentes de la conferencia.<sup>63</sup> La extensión política y geográfica, así como el tamaño de los municipios asistentes, se ajustaron adecuadamente.<sup>64</sup>

Tras el establecimiento de MAP, emergió una amplia concienciación entre las organizaciones internacionales y las asociaciones de municipios. Esto dio como resultado apoyo moral, recursos humanos y apoyo económico.<sup>65</sup> La dinámica del conflicto y el amplio desarrollo político, no obstante, hicieron que los socios internacionales resultaran menos efectivos de lo que podrían haber sido en otras circunstancias. Como ejemplo, la Federación Canadiense de Municipios (FCM), uno de los miembros de la Junta Internacional de MAP, experimentó una falta de financiación para las actividades relacionadas con MAP como resultado de la respuesta de Canadá al ascenso al poder de Hamas.<sup>66</sup>

Aunque se consiguió algún progreso útil sin la implicación de los socios internacionales de MAP, como un acuerdo para organizar una visita conjunta al Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel para hablar sobre la seguridad y movilidad de los ciudadanos y alcaldes

62 Knip, P. (2007)

63 VNG International (2005d), Anexo 1, p. 2

64 VNG International (2004b), p. 7

65 Entrevista con Avi Rabinovitch

66 Entrevista con Wim Deetman

palestinos,<sup>67</sup> la participación de las partes internacionales seguía siendo crucial para el progreso de MAP.

La necesidad de mediación, sus limitaciones económicas y la falta de capacidad en APLA y ULAI, han hecho del apoyo de los socios internacionales un factor crucial en un macro nivel para el establecimiento y la buena continuidad de MAP. Paradójicamente, como crea competición a la hora de obtener fondos y resultados, la proliferación de iniciativas de paz internacionales ha causado un impacto general inquietante. La confusión al macro nivel tampoco ayuda a APLA ni a ULAI.

*Impacto de la participación de asociaciones locales de municipios y de sus líderes políticos* Al igual que en la fase anterior, APLA y ULAI han sido muy relevantes a través de su movilización de apoyo entre los líderes políticos, ciudadanos y partidos políticos nacionales, y para convencer a los socios internacionales de que MAP es más una iniciativa local que una iniciativa exterior.<sup>68</sup> Como demostración de la importancia de su apoyo, una reunión de ‘Alcaldes por la Paz’ en Oriente Medio en 2004 no llegó a llamar demasiado la atención de los alcaldes de Israel por que no contó con un apoyo completo por parte de ULAI.<sup>69</sup> Benedetta Alfieri, de Glocal Forum, reconoce la necesidad de un compromiso local para el éxito de sus actividades: ‘Es el compromiso personal de los individuos para contrarrestar el ciclo de violencia y conflicto [lo que] suele ser el factor de estimulación más importante en las iniciativas de consolidación de la paz.’

El compromiso para lograr los objetivos de MAP fue lo que vaciló en esta fase. Se pueden identificar varias razones para ello: cambio en los miembros de APLA tras las elecciones locales, los obstáculos prácticos resultantes de la tensión en Palestina y las restricciones de viajes, así como la gran tensión por un congreso de ULAI en Jerusalén.<sup>70</sup>

APLA ha tenido cuatro presidentes distintos durante el período que cubre el establecimiento y desarrollo de MAP, y dos directores ejecutivos. Esto ha dañado la continuidad del proceso, aunque los cambios de liderazgo también pueden tener efectos positivos. Las limitadas oportunidades para reunirse con la presidencia de APLA han menoscabado la toma de decisiones políticas.<sup>71</sup> Desde las elecciones de enero de 2006, la Asamblea General de APLA no se ha reunido ni se ha elegido una nueva Junta. La renovación de las instituciones ocasionaría probablemente un gran número de miembros de Hamas, lo que aumentaría el nivel de representación democrática, pero también podría afectar negativamente a la voluntad de inversión de la comunidad internacional,<sup>72</sup> algo que ya es un obstáculo complicado para el progreso de MAP.<sup>73</sup>

En conclusión, tanto APLA como ULAI llevan adelante el proceso en ocasiones, pero también pueden convertirse en problemas a un micro nivel siempre que dejan de comprometerse explícitamente y de realizar acciones.

67 Pans, R. (2005a), p. 3

68 Pans, R. (2005b), p. 4 y VNG International (2005c), p. 4

69 VNG International (2004a), p. 11

70 Del 9 al 12 de marzo de 2008, ULAI organizó un congreso en Jerusalén para celebrar el 70º aniversario de ULAI y el 60º aniversario del estado de Israel. Este congreso ocasionó grandes protestas entre los actores gubernamentales palestinos, tanto a nivel local como a nivel nacional.

71 Entrevista con Wim Deetman

72 Entrevista con Joop van den Berg

73 Entrevista con Timothy Rothermel



**Voluntad para participar en el diálogo** Inicialmente, la voluntad para participar en el diálogo real visto durante la fase precedente continuó durante esta fase. La amplia lista de 33 municipios palestinos e israelíes que participaron en la conferencia de fundación lo prueba.<sup>74</sup> Mientras APLA, ULAI y VNG volvieron a confirmar su compromiso ‘a nivel político, ejecutivo y administrativo’, con los objetivos de MAP en Jerusalén en julio de 2007, esta declaración fue firmada por las asociaciones, no por los municipios individuales.

A un micro nivel, la voluntad local constante siguió siendo un importante factor a favor del progreso de MAP. El hecho de que la voluntad local para hablar volvió a ser confirmada por APLA y ULAI en 2007, y de que los municipios de Israel y Palestina siguieron debatiendo sobre oportunidades de proyectos con socios internacionales debería haberse visto como una señal positiva. Sin embargo, es imposible declarar con firmeza que el apoyo local haya aumentado en este período y, probablemente, no lo ha hecho. Según Benedetta Alfieri, la cultura del miedo, ‘perpetuado por los medios de comunicación, los políticos y los líderes religiosos’, afecta gravemente tanto al lado israelí como al palestino, así como a la voluntad de los ciudadanos para trabajar en conjunto.<sup>75</sup>

**Conclusión intermedia** Tanto durante como antes del establecimiento de MAP, se realizaron progresos en los niveles macro y micro, a partes iguales. El apoyo a un micro nivel se hizo aparente sobre todo a partir de la conferencia de fundación. Los factores negativos y positivos estaban más o menos equilibrados. Las limitaciones económicas y la reacción de la comunidad internacional a la subida al poder de Hamas ralentizaron el proceso, pero esto se vio compensado, al menos parcialmente, por la continua voluntad de participar en el diálogo y la voluntad de las partes internacionales para invertir en MAP.

Las dificultades de gestión y el compromiso vacilante a un micro nivel han impedido seriamente el progreso reciente de MAP. Aunque los obstáculos se presentan como problemas prácticos a un micro nivel, como las limitaciones para viajar, hay que destacar que las tensiones políticas determinan el vigor con el que se abordan.

### Hacia proyectos municipales trilaterales

Los signos característicos de MAP son los proyectos de cooperación municipal trilateral: diplomacia de las ciudades en forma de acciones concretas. Mientras que en las primeras dos fases las asociaciones de municipios y las organizaciones internacionales eran los impulsores del proceso, ahora son más importantes los municipios individuales.

En el año 2007 empezó a verse la implementación de algunos proyectos. Comenzaron dos proyectos en el campo del medio ambiente, en los que participaban 11 municipios (cuatro palestinos, cuatro israelíes y dos holandeses). Los políticos, el personal municipal y los ciudadanos están en contacto periódicamente para implementar las actividades de los proyectos. La formulación de otros tres proyectos sobre gestión de agua, alcantarillado y creación de parques, empezó a finales de 2007 y principios de 2008. Es demasiado pronto para hacer declaraciones definitivas sobre los logros de MAP. En lugar de ello, esta sección analizará la concepción y el inicio de los proyectos. Las actividades analizadas tuvieron lugar en un período que comenzó con el establecimiento de MAP en junio de 2005 y se extendió

74 Véase el Anexo 6 en VNG International (2005d)

75 Entrevista con Benedetta Alfieri



hasta finales de 2007. Cronológicamente, esta sección solapa parcialmente la sección anterior y, por lo tanto, no hace falta volver a repetir todos los aspectos contextuales.

**Impacto de la dinámica del conflicto** El impacto de la dinámica del conflicto sobre los proyectos es más o menos lo mismo que aparecía en la sección anterior. En los niveles macro y micro, las diferentes partes evalúan constantemente la participación en los proyectos de MAP. El atractivo de los resultados concretos para los ciudadanos ha protegido el concepto de proyectos instigadores, como también ha sido el caso de los proyectos vinculados a otras iniciativas.<sup>76</sup> Sin embargo, las redadas e incursiones han obligado a los municipios participantes a concentrarse en la seguridad y las necesidades de sus ciudadanos.<sup>77</sup> La secretaría de MAP concluyó en 2006 que 'la crisis humanitaria que siguió a las elecciones ha experimentado un nivel sin precedentes en los territorios palestinos y, en algunas áreas profundamente afectadas, la paz es secundaria, después de la supervivencia'.<sup>78</sup> En 2007, los beneficios potenciales de determinados proyectos animaron a los municipios a mantener el diálogo y a seguir preparando e implementando las actividades de los proyectos.

El interés de los municipios exteriores también se ha visto afectado. En 2006, el municipio holandés de Groningen, vinculado al municipio palestino de Jabalya, decidió no comenzar un proyecto, sino esperar un tiempo hasta que el gobierno holandés hubiera declarado oficialmente su posición respecto al nuevo equilibrio de poder en Palestina.<sup>79</sup> Los municipios de otros países experimentaron obstáculos e incertidumbres similares surgidos de las posiciones de sus gobiernos nacionales. De forma similar, las actividades de los proyectos de agua, apoyados por Friends of the Earth Middle East, se interrumpieron temporalmente cuando se intensificó el conflicto, mientras que el progreso de los proyectos trilaterales de Glocal Forum tuvo que modificarse y, en ocasiones, cancelarse.<sup>80</sup>

Al igual que en las otras dos fases, los detalles prácticos a un micro nivel influyeron en el progreso de MAP. Las dificultades prácticas parecen tener mayores efectos que las diferencias nacionales e ideológicas. Como indica Isam Akel: 'Hasta los más radicales quieren la paz. El desacuerdo sobre cuál es el momento adecuado y los obstáculos prácticos, como las limitaciones para viajar, son los problemas principales.'

**Impacto de las limitaciones económicas** Los problemas posteriores a enero de 2006 para encontrar financiación para proyectos con beneficiarios palestinos suponen una grave amenaza para la cooperación municipal trilateral y, probablemente, seguirá siéndolo en el futuro.<sup>81</sup> La falta de compromisos claros que aseguren los fondos una vez que el proyecto se haya implementado es lo que refuerza la indecisión local. Las pocas fuentes disponibles de fondos se destinan frecuentemente a objetivos específicos, lo que limita las posibilidades.

La decisión del ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos de permitir que los proyectos de MAP se implementaran bajo VNG LOGO South Programme ha sido vital para su progreso. El único otro compromiso concreto provino de Fons Català en 2006. En 2007,

76 EcoPeace/Friends of the Earth Middle East (2005), p. 12

77 Secretaría de MAP (2006), p. 3

78 Secretaría de MAP (2006), p. 3

79 VNG International (2006), p. 1

80 Tagar, Z. (2007), p. 13 y entrevista con Benedetta Alfieri

81 Entrevista con Jens Toyberg-Frandzen.

empezó la identificación de proyectos con otros donantes, que continuó hasta finales de 2007 o principios de 2008. Otras iniciativas, como las de Friends of the Earth Middle East y Glocal Forum, indican una dependencia similar de fondos externos para la implementación de proyectos.<sup>82</sup>

La falta de fuentes de financiación a un macro nivel ha hecho que los municipios tengan dudas a la hora de participar. Las pocas fuentes disponibles suelen estar abiertas sólo para los países de la lista de países en vías de desarrollo de la OCDE/DAC<sup>83</sup> y, por lo tanto, se niegan fondos para los municipios de Israel. Por su impacto directo en la implementación de proyectos, las limitaciones económicas a un macro nivel se convirtieron en un factor a un micro nivel. 'El apoyo nacional e internacional ha afectado a los asuntos de cada día a nivel local, ya que la capacidad de los proyectos en Oriente Medio no puede evitar las necesidades de fondos y de seguridad, que durante los últimos años no han podido ser garantizadas por la mayoría de los socios participantes en el programa.'<sup>84</sup>

*Impacto de las dificultades de gestión* Las dificultades generales de gestión a las que se ha enfrentado MAP en sus instituciones centrales también se han manifestado a nivel de proyectos.

La secretaría de Jerusalén controla el proceso de formulación de los proyectos y hace un seguimiento de la potencial emergencia de conflictos entre los municipios implicados. Ha habido fricciones. Por ejemplo, hubo un choque entre un municipio israelí y otro palestino en relación con una propuesta de proyecto en 2007. La falta de coordinación entre la secretaría de MAP y ULAI condujo a un sencillo esbozo de la propuesta, redactada por el municipio palestino, que se presentó al municipio israelí, que se sintió ofendido por determinadas frases de la propuesta que consideró parciales políticamente. A pesar del esfuerzo de mediación de su socio holandés, cancelaron su asistencia a una reunión conjunta.

Aparte de la gestión del tema político, la parte técnica también debe gestionarse. La combinación de fuentes de financiación limitadas y condicionales da como resultado una abundancia de normas y criterios. Esta situación ha provocado muchas críticas: los municipios creen que los procedimientos son demasiado estrictos, que exigen demasiado a sus organizaciones internas y que no reflejan las necesidades que hay sobre el terreno.

En general, es justo decir que el micro nivel ha experimentado una buena cantidad de conflictos en el proceso de formulación de proyectos entre los municipios israelíes y palestinos. En el macro nivel, las condiciones y los procedimientos impuestos por los donantes parecen ser obstáculos para la formulación y la implementación de los proyectos.

*Voluntad para participar en el diálogo* Es notable el hecho de que los municipios hayan seguido dispuestos a formular proyectos, incluso en esta época tan difícil. A este respecto, las experiencias de MAP son similares a las de los proyectos fomentados por otras iniciativas, como Friends of the Earth Middle East, en las que los líderes locales, con la mediación de terceros y un interés mutuo en la paz y en encontrar soluciones para

82 Tagar, Z. (2007), pp. 13-14 y Entrevista con Benedetta Alfieri

83 OCDE/DAC: Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

84 Benedetta Alfieri

problemas compartidos, demostraron ser catalizadores esenciales para la cooperación.<sup>85</sup> Sin embargo, y en general, el apoyo de los municipios palestinos e israelíes parece haber disminuido, y no resulta difícil ver por qué. Las oportunidades para obtener resultados materiales siempre han sido motivadores importantes para los municipios palestinos, pero se puede ver cuánto se tarda para simplemente empezar a trabajar.

Algunas de las ideas iniciales de la conferencia de fundación,<sup>86</sup> como los parlamentos para jóvenes, programas de radio conjuntos y mercados locales conjuntos no han llegado a ponerse en práctica. Hay dos aspectos en este asunto:

- Las distintas preferencias de proyectos de APLA y ULAI, que nunca han sido comentadas explícitamente por los socios internacionales.<sup>87</sup>
- La falta de fondos y el lento compromiso del programa VNG LOGO South, lo que deja claro que hasta los socios internacionales tienen dificultades para pasar de la fase de diálogo a la fase del proyecto.

Estos aspectos reflejan un problema interesante con el modelo adoptado de cooperación trilateral. ‘Los dos interesados principales pueden sentirse tentados a sentarse y esperar a que el municipio exterior sea el que resuelva los problemas’.<sup>88</sup> En general, no obstante, un modesto interés por participar en los proyectos de MAP ha continuado a lo largo de los años, lo que representa un importante factor de micro nivel. Sin embargo, la falta de resultados concretos sigue suponiendo una amenaza.

*Límites en la capacidad municipal para la realización de proyectos* Un factor especial de esta fase es que la diplomacia de las ciudades en forma de proyectos concretos afecta en gran medida a las organizaciones internacionales y a las competencias de los municipios implicados. En el entorno de MAP, las calidades diplomáticas y competencias técnicas de los funcionarios civiles locales y políticos locales en los proyectos tienen que ser muy altas. Otras organizaciones pueden ayudar pero, en los proyectos, no pueden sustituir a los municipios.

Ya se ha dicho varias veces en este texto que los alcaldes de Israel y Palestina deben abordar problemas de legitimidad y apoyo popular. Esto también se aplica a los municipios exteriores en una cooperación trilateral. La legitimidad y el apoyo popular deben mantenerse cuidadosamente tanto en el terreno como en el país de origen. Friends of the Earth Middle East parece superar este reto concentrándose en la participación y el desarrollo en la comunidad,<sup>89</sup> mientras que el Glocal Forum se ha centrado hasta el momento en el trabajo con los jóvenes. A pesar de este enfoque, creen que los alcaldes son ‘los indicados para ser los nuevos diplomáticos de nuestro mundo’ y que, en definitiva, los gobiernos locales son los responsables de las actividades de diplomacia de las ciudades. Por lo tanto, las expectativas y los objetivos de los proyectos no deben ser demasiado ambiciosos, y los alcaldes deben recibir el reconocimiento adecuado por sus logros.<sup>90</sup>

MAP todavía tiene que aportar un ejemplo de ‘diplomacia de las ciudades equivocada’ debido a una capacidad municipal insuficiente, pero la disputa acerca de una propuesta de

85 Tagar, Z. (2007), p. 14

86 Véase el Anexo 5 en VNG International (2005d)

87 Entrevista con Ralph Pans

88 Entrevista con Ralph Pans

89 EcoPeace/Friends of the Earth Middle East (2005), págs. 36-38

90 Entrevista con Benedetta Alfieri

proyecto que se ha descrito en la valoración de las dificultades de gestión demuestra que los proyectos no eliminan la necesidad de diplomacia en Diplomacia de las ciudades.

Aunque no se trata de un obstáculo en sí misma, la capacidad municipal limitada puede constituir un factor de riesgo.

**Conclusión intermedia** Los factores de micro nivel demuestran ser especialmente importantes en la fase de proyectos del desarrollo de MAP. El otro problema identificado fue la falta de fondos de los actores de macro nivel, que optan por no proporcionar fondos para evitar que vayan a parar a manos de Hamas.

Parece haber más obstáculos que superar que factores favorables en ambos niveles, y se tarda mucho más de lo debido en empezar los proyectos y, posteriormente, en aportar resultados concretos. Las dificultades de gestión han aumentado y permanecen las limitaciones de siempre, como las limitaciones para viajar. Sin embargo, sigue existiendo la voluntad para apoyar el modelo de cooperación trilateral entre los interesados locales.

A pesar de todos los problemas, un desarrollo positivo de la fase de proyectos es el paso de las responsabilidades a los municipios. Aunque la legitimidad de MAP a nivel local en su conjunto ha disminuido probablemente, los municipios participantes en los dos proyectos existentes tomaron la iniciativa para formularlos e iniciarlos, con ayuda de la secretaria de MAP en Jerusalén. Esto refleja una situación en la que todavía hay suficientes actores locales de diplomacia de las ciudades dispuestos a construir puentes sobre las diferencias.

## Conclusiones

200

Este capítulo ha estudiado tanto los obstáculos que hay que superar como los factores favorables en tres fases del progreso de MAP: el inicio del diálogo entre APLA y ULAI, el establecimiento y el progreso institucional de MAP y la identificación y el inicio de los primeros proyectos municipales. Se han planteado cuatro cuestiones al estudio, que también estructuran las conclusiones de este capítulo.

**¿Cuáles han sido los factores dominantes en el proceso de MAP?** El proceso de MAP se ha visto influido por varios factores, algunos de los cuales eran favorables al principio, pero que se convirtieron en desventajas potenciales. En especial durante la fase actual de proyectos, los obstáculos han superado a los factores favorables.

Los factores favorables decisivos para el proceso de MAP son el formato de MAP por sí mismo, el apoyo continuado de los socios internacionales de MAP, la voluntad continuada a nivel local (incluso durante épocas difíciles, como la segunda intifada) y la participación de APLA y ULAI. En APLA y ULAI, las funciones desempeñadas por sus líderes políticos han sido cruciales para conseguir un respaldo a nivel nacional. La voluntad de cooperación por parte de APLA y ULAI probablemente no habría bastado por sí sola, porque en la práctica exige como mínimo una aceptación tácita de ambos gobiernos para que las iniciativas como la de MAP puedan progresar y prosperar.

En el lado negativo, el proceso de MAP se ha visto menoscabado por una falta de fondos, el impacto local de la dinámica del conflicto, la incapacidad para lograr resultados concretos

rápidos y las dificultades de gestión. Si Hamas no hubiera llegado a ser tan importante, probablemente se habrían conseguido más fondos para facilitar el desarrollo de los proyectos. La falta de capacidad, tanto en APLA como en ULAI, y las tensiones entre las dos también han perjudicado al progreso.

La combinación de muchos actores, muchas iniciativas de paz y las tensiones políticas ha dado como resultado objetivos poco claros, poca participación en las actividades del otro y pocos procedimientos coordinados. No obstante, la ideología, hasta el momento, no ha imposibilitado la comunicación. El conflicto ha sido un problema para MAP principalmente cuando ha tenido consecuencias prácticas.

*¿Estos factores correspondían principalmente al micro nivel o al macro nivel?* La proporción entre los impactos de macro nivel y micro nivel ha cambiado con el tiempo. El inicio del diálogo entre APLA y ULAI (sección 3) fue principalmente un proceso de macro nivel y el establecimiento y el progreso institucional de MAP (sección 4) experimentaron un equilibrio bastante bueno entre los macro-factores y los micro-factores. La fase de nacimiento de los proyectos (sección 5) se vio más dominada por los factores de micro nivel.

Los actores de macro nivel crean consecuencias de micro nivel cuando condicionan sus acciones o su financiación a lo que sucede en el conflicto entre Israel y Palestina a un nivel más amplio. La guerra entre Israel y Hezbollah y el aumento de importancia de Hamas son casos puntuales que han influido enormemente a las organizaciones internacionales, los municipios exteriores y los gobiernos nacionales. Derivadas de esta situación, las limitaciones económicas, las limitaciones para viajar y las tensiones entre APLA y ULAI se han convertido en factores de micro nivel por propio derecho. Flavio Lotti indica que ‘en Oriente Medio no existe realmente una distinción entre los niveles locales y nacionales, porque el conflicto es muy complicado. [Los alcaldes] se encuentran bajo una presión política muy grande, no sólo de su propio electorado, sino también a nivel nacional’.

En el caso de MAP, el impulso de la diplomacia de las ciudades ha provenido principalmente del macro nivel internacional, mientras que la mayor parte de los obstáculos han sido consecuencia de sucesos en el micro nivel. La dinámica del conflicto y los factores locales se han hecho cada vez más complicados. Esto origina una cuestión delicada para la diplomacia de las ciudades: ¿en qué punto se hace demasiado grande la dependencia de los socios internacionales y las probabilidades de obtener resultados demasiado lejanas?

*¿Debe considerarse un éxito el proceso MAP?* Es demasiado pronto para determinar si el proceso MAP ha sido un éxito en términos de sus objetivos. Los primeros proyectos municipales acaban de empezar y MAP sigue encontrándose en un proceso de mayor institucionalización. La misión de MAP de convertirse en un movimiento de amplios cimientos y orientado hacia la acción para la consecución de la paz<sup>91</sup> todavía no se ha conseguido. En la práctica se han visto proyectos continuos y la consecución de sus objetivos, no su principio, será la prueba definitiva.

En términos de superación de dificultades, hay algunas buenas señales. El desarrollo de proyectos es un tema práctico para el diálogo que ha proporcionado un vehículo para dejar

91 VNG International y UNDP/PAPP (2005), primera inserción

de lado el debate político, tanto a nivel de la asociación como a nivel municipal. El reconocimiento repetido y mutuo por parte de APLA y ULAI de la necesidad de diálogo, el desarrollo de los modelos y el programa de MAP, y los primeros proyectos municipales que reúnen a la gente de buena voluntad son indicios de éxito. Dadas las complicadas circunstancias, estos logros no deben dejarse de lado.

Un problema es que las tensiones locales son actualmente muy grandes, en un momento en el que el micro nivel resulta más importante para MAP. Isam Akel ha comentado que, en las circunstancias actuales, 'incluso los que hablan de paz se ven arrastrados a veces a la guerra'. Esto pone de relieve la importancia de la persistencia en el apoyo al diálogo. Durante el próximo año, MAP tendrá que decidir si la diplomacia de las ciudades, en forma de acciones concretas municipales y trilaterales, tiene alguna posibilidad realista de éxito en el contexto israelí-palestino, o si el diálogo en las conferencias es todo lo que podemos esperar conseguir en el clima político actual.

*¿Podemos aprender lecciones de estos factores, deducir las condiciones para el éxito u ofrecer sugerencias para la diplomacia de las ciudades en Oriente Medio?* El análisis del proceso de MAP presentado en este capítulo nos lleva a hacer las siguientes observaciones, que pueden considerarse lecciones aprendidas, condiciones para el éxito o sugerencias para otros actores de gobiernos locales que participan activamente en la diplomacia de las ciudades, sobre todo en Oriente Medio:

- Un proceso como el de MAP necesita mucha paciencia, una nutrición constante (política y, a menudo, económica) y contactos periódicos cara a cara, que inicialmente son más efectivos si tienen lugar fuera de la región del conflicto.
- Este tipo de procesos depende mucho de los fondos de los donantes. Los pesados procedimientos burocráticos, las condiciones previas y las preferencias políticas de los donantes han dado como resultado la pérdida de oportunidades y la ralentización del proceso de diálogo.
- Es importante que los interesados locales principales cuenten con suficiente capacidad. Las cualidades de los políticos locales y de los funcionarios civiles locales son importantes. Además, no hay ninguna razón para asumir que los municipios exteriores tengan automáticamente capacidad y calidad suficientes.
- El caso de MAP presenta un dilema de legitimidad frente a la eficiencia y la efectividad de la diplomacia de las ciudades. Aunque disponer de muchos actores internacionales e iniciativas de paz bajo un mismo apoyo da legitimidad, el encauzamiento de esfuerzos o, por lo menos, la coordinación entre las distintas iniciativas, que resulta necesario para conservar la eficiencia y evitar el desgaste de la capacidad disponible en los interesados locales, suele resultar complicado.
- La cooperación técnica trilateral puede ser una base muy útil para el diálogo. Las terceras partes pueden proporcionar ayuda técnica y económica, una zona neutral para las reuniones y el acceso a su red. Por el lado negativo, la cooperación trilateral puede hacer que el desarrollo de un proyecto resulte más complicado que en una situación bilateral. También es más difícil organizar que dialogar.
- El compromiso y la responsabilidad reales por parte de los interesados locales (los municipios y sus asociaciones) exigen el apoyo de los alcaldes, consejos, ciudadanos y la sociedad civil, pero también resultados concretos. Unos resultados tangibles pueden constituir el cemento de los ejercicios de cooperación.
- La diplomacia de las ciudades se intenta normalmente en situaciones marcadas por dinámicas y entornos difíciles. Éstos exigen realismo, pragmatismo y una ayuda adecuada



sobre el terreno a la hora de establecer objetivos para los proyectos. Los donantes tienen que entender esto y responder de forma pertinente.

- La influencia de un solo municipio es limitada, especialmente en regiones complicadas como Oriente Medio. La diplomacia de las ciudades puede funcionar cuando las partes a nivel nacional se han estancado, pero sólo si los gobiernos dejan espacio para ello: políticamente, prácticamente y legalmente. En una situación ideal, ya debería existir un acercamiento.<sup>92</sup>
- La resolución de conflictos, la ayuda al desarrollo y el progreso de las comunidades no se excluyen mutuamente. Pueden ir de la mano y fortalecerse mutuamente.
- Los gobiernos nacionales, internacionales y supranacionales deben reconocer que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel importante en la consolidación de la paz y la resolución de conflictos, y deben actuar de forma pertinente.

*Reflexiones finales* Por último, una reflexión sobre la diplomacia de las ciudades, hecha a partir de las conclusiones de este capítulo. Hay quienes argumentan que la diplomacia de las ciudades, como concepto, no puede tener nunca un efecto negativo: los fallos son resultado de actores sin la cualificación suficiente, de malos diseños de programas, de una mala sincronización temporal o, simplemente, del rechazo de los socios para llegar a un acuerdo, y esto no elimina el valor inherente de la diplomacia de las ciudades. Otros creen que sólo habrá consecuencias negativas si las actividades se alejan demasiado de los objetivos nacionales o internacionales (implicando que hay que quedarse dentro de los límites de estos objetivos).

No obstante, nadie dice que la diplomacia de las ciudades sea una mala idea en el conflicto entre israelíes y palestinos. El punto muerto a nivel nacional / internacional da como resultado que un diálogo a nivel local y los proyectos municipales se consideren alternativas atractivas. Especialmente en situaciones donde el objetivo principal es cambiar las mentalidades, como en el caso de MAP, los municipios son buenos motores para el cambio.<sup>93</sup> Después de todo, como dice Avi Rabinovitch, ‘los líderes locales son los futuros líderes de la nación; deben estar preparados para liderar el camino del proceso de paz’. Isam Akel admite que ‘puede que lleve tiempo, pero al final la única opción es la paz negociada. Cuanto antes nos demos cuenta de ello, mejor será para la gente y más vidas salvaremos’.

Para concluir usaremos las palabras de Wim Deetman sobre el papel de los municipios en la consolidación de la paz: ‘El mundo de hoy se ha convertido en una aldea global, con unas conexiones aún más cercanas entre las diferentes capas del gobierno. Esto conlleva responsabilidades’.

92 Isam Akel indica que el mandato de los municipios es servir a los ciudadanos. ‘Si el mejor interés de los ciudadanos es vivir en paz, entonces el mandato municipal es trabajar para conseguir ese objetivo. Los líderes locales están más cerca de los ciudadanos que los gobiernos nacionales y, por lo tanto, pueden ejercer presión sobre sus gobiernos locales, de abajo hacia arriba, para que se invierta en el diálogo desde el nivel más bajo. No debe impedirse a ningún municipio que mejore las vidas de los ciudadanos. Sin embargo, hay que dejar la política nacional en manos de los gobiernos nacionales’.

93 Entrevista con Ralph Pans





## Referencias capítulo 1

- Bush, K.D.** (2004), 'Building capacity for peace and unity: the role of local government in peacebuilding', Federation of Canadian Municipalities, Ottawa (Canada)
- CERFE & Glocal Forum** (2003), 'Glocalization, research study and policy recommendations', Glocal Forum, CERFE and World Bank Institute
- Committee on City Diplomacy, Peace-Building of United Cities and Local Governments** (2006), 'Minutes of the UCLG City Diplomacy Commission in Marrakech of 1 November 2006', available at <http://www.cities-localgovernments.org>
- Cravero, K. & Kumar, C.** (2005), 'Sustainable development through sustainable peace: conflict management in developing societies', in the Commonwealth Ministers Reference Book, Commonwealth Secretariat, London (UK)
- Glocal Forum** (2003), 'Glocalization, Research study and policy recommendations', CERFE/Glocal Forum/Think Tank on Glocalization, Rome (Italy)
- Deetman W.J.** (2008), speech of the Mayor of The Hague and President of the Committee on City Diplomacy and Human Rights to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, spring session March 2008, Malaga (Spain)
- Hilhorst, D.J.M.** (2007), 'Saving lives or saving societies? Realities of relief and reconstruction', Wageningen University inaugural address, Wageningen (Netherlands)
- Musch, A. & O. Van Veldhuizen** (2008), 'City Diplomacy explanatory memorandum', Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe CPL (14) 12 REP, Strassbourg (France)
- Panel of Eminent Persons on UN-Civil Society Relations** (2004), 'We the Peoples: civil society, the UN and global governance', UN document A/58/817, New York (USA).
- Pluijm, R van der** (2007), 'City diplomacy: the expanding role of cities in international politics', 'Clingendael' diplomacy paper no. 10, The Hague (Netherlands)
- Rondinelli D.A & Montgomery J.D.** (2005), 'Regime change and nation building: can donors restore governance in post-conflict states?', in Public Administration and Development vol.25 no.1
- Sizoo, A.J.** (2007), 'City Diplomacy concept paper', Committee on City Diplomacy, Peace-Building of United Cities and Local Governments policy statement

## Referencias capítulo 2

- Bummel, A.** (2004) 'Developing International Democracy. For a Parliamentary Assembly at the United Nations', Committee for a Democratic UN. To find at [www.uno-komitee.de](http://www.uno-komitee.de)
- Commission on Human Security** (2003), 'Human Security Now', New York (USA)
- European Parliament** (2004) 'Resolution on relations between the European Union and the United Nations' (2003/2049(INI)), P5\_TA-PROV(2004)0037
- ICISS** (2001), 'The Responsibility To Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty', International Development Research Centre, Ottawa (Canada)
- Kauppi, P.N. J. Leinen, G. Watson, G. Onesta** (2007) 'The Case for Global Democracy Advocating a United Nations Parliamentary Assembly', Bagehot Publishing. To find at [www.unpacampaign.org](http://www.unpacampaign.org)
- MacLean, G.** (2001) 'The Changing Concept of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses', UNAC, Ottawa (Canada). Found at <http://www.unac.org/canada/security/maclean.html>
- Mitchell, D** (2003), 'The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space', Guilford Press, New York (USA)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe** (2006), 'Resolution 1476 (2006) Parliamentary Dimension of the United Nations', adopted by the Assembly on 23 January 2006;
- Pan-African Parliament** (2007) 'Resolution on a United Nations Parliamentary Assembly', 8th Ordinary Session, Midrand, South Africa, adopted on 24 October 2007

- Panel of Eminent Persons on UN-Civil Society Relations** (2004), 'We the Peoples: civil society, the UN and global governance', UN doc. A/58/817, New York.
- Papisca, A.** (1984) *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in AA.VV., *Droits des peuples, droits de l'homme. Paix et justice sociale internationale*, Paris, Editions du Centurion, 1984, pp.136-163;
- Papisca, A.** (1994) *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in 'Democrazia e diritto', vol. 2-3, 1994, pp. 273-307.
- Papisca, A.** (2002) 'Linhas para uma Nova Ordem Política Mundial', in LYRA R.P. (ed), *Direitos Humanos. Os Desafios do Sèculo XXI. Uma abordagem interdisciplinar*, Brasília Jurídica (Brazil)
- Papisca, A.** (2004-A) 'Human Rights and Democracy - Droits de l'homme et démocratie', in European Commission, *Peace, Security and Stability. International Dialogue and the Role of the European Union*, Bruxelles, European Commission,
- Papisca, A.** (2004-B) *Reforming the UN by the Convention Method: Learning from the EU*, in 'The Federalist Debate', vol. XIX, 1, 2006, pp. 8-12
- Papisca, A.** (2004-C) *The 'Conventional Way' for the Reform of the UN: Lessons from the European Integration Process*, in 'Pace diritti umani/Peace human rights', I, 1, 2004, pp.125-132.
- Papisca, A.** (2005) 'Article 51 of the UN Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War', in *Pace diritti umani/Peace human rights*, II, 1, 2005
- Papisca, A.** (2006-A) *Les valeurs à la base de la coopération internationale: la contribution des Chaires UNESCO*, in S.Gandolfi, P.Meyer Bisch, V.Topanou (eds), *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 187-194
- Papisca, A.** (2006-B), 'The Nightmare of Armed Multilateralism à la carte Urges for a Unesco Declaration on the Human Right to Peace', in W. Koehler (ed.), *Collection of 100 Study Papers and Essays, 2001-2005, of Unesco Chairs in Human Rights, Democracy, Peace and Tolerance*, European University Center for Peace Studies, EPU, Stadtschlaining
- Papisca, A.** (2007) *Citizenship and Citizenships Ad Omnes Includendos: A Human Rights Approach*, in L.Bekemans, M.Karasinska-Fendler, M.Mascia, A.Papisca, C.A.Stephanou, P.G.Xuereb (eds), 'Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for Europeans and Their Partners', Venezia, Marsilio, 2007, pp. 457-480.
- Papisca, A. and M. Mascia** (2004) 'The Global civil society for the reform and the democratization of the UN', paper presented to the international conference on 'Reclaim our UN. International Seminar on the future of the UN and International Institutions' Padua-Italy, 19-20 November 2004
- Papisca, A. and M. Mascia** (2007) 'Peace is not its name but that which makes it. A political agenda for human rights', paper presented to the 7th 'Assembly of the UN Peoples', Perugia-Italy, 5-7 October 2007
- Roche, D.** (2003), 'Human Right to Peace', Novalis Press, Toronto (Canada)
- UNDP** (1994), 'Human Development Report 1994', Oxford University Press, Oxford (UK)
- UN General Assembly** (1986), 'Declaration on the Right to Development', General Assembly Resolution A/RES/41/128, 4 December 1986
- UN General Assembly** (2005), 'In larger freedom: towards development, security and human rights for all', report of the Secretary-General doc. A/59/2005

### Referencias capítulo 3

- Addison, Tony and S. Mansoob Murshed** (2006), 'The social contract and violent conflict', in: Helen Yanacopulos and Joseph Hanlon (eds.), *Civil war, civil peace*, Research in international studies, no. 5, Open University, Milton Keynes, 137-163.
- Addison, Tony, and Syed Mansoob Murshed** (2001) *From conflict to reconstruction: reviving the social contract*, WIDER discussion paper, no. 2001/48, UNU/WIDER Helsinki.

- Alger, Chadwick F.** (2007), 'There are peacebuilding tasks for everybody', in: *International Studies Review* 9, 534-554.
- Barnes, Catherine** (2002), 'Owning the process: mechanisms for political participation of the public in peacemaking', in: *Accord: an international review of peace initiatives*, Conciliation Resources (CR), London.
- Baskin, M.** (2004), 'Between Exit and engagement: on the division of authority in transitional administrations', in: *Global Governance* 10, 119-137.
- Baskin, Mark** (2006), 'Local Governance in Kosovo: a Link to Democratic Development?', in: Tony Brems Knudsen and Carsten Bagge Lausten (eds.), *Kosovo between War and Peace. Nationalism, Peacebuilding and International Trusteeship*, Routledge, London and New York, 76-95.
- Bland, Gary** (2007), 'Decentralization, Local Governance, and Conflict Mitigation in Latin America', in: Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Governance in post-conflict societies. Rebuilding fragile states*, Routledge, London and New York, 207-225.
- Blank, Y.** (2006), 'The city and the world', in: *The Columbia Journal of Transnational Law* 44, 875-93
- Bohara, A. K., N. J. Mitchell, and M. Nepal.** (2006) 'Opportunity, democracy, and the exchange of political violence: a subnational analysis of conflict in Nepal', in: *Journal Of Conflict Resolution* 50 (1), 108-128.
- Bollens, Scott A.** (2007) *Cities, nationalism, and democratization*. Routledge, London and New York.
- Bradbury, Mark** (2006), *Local peace processes in Sudan. A baseline study*, Rift Valley Institute, London.
- Brinkerhoff, D. W.** (2005), 'Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes', in: *Public Administration and Development*, 25 (1), 3-14.
- Brinkerhoff, D. W., and J.B. Mayfield** (2005), 'Democratic governance in Iraq? Progress and peril in reforming state-society relations', in: *Public Administration and Development*, 25 (1), 59-74.
- Brinkerhoff, Derick W.** (2007), 'Introduction – Governance Challenges in Fragile States: Re-establishing security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy', in: Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Governance in post-conflict societies. Rebuilding fragile states*, Routledge, London and New York, 1-21.
- Burnell, Peter** (2007), *Does international democracy promotion work?*, DIE, Bonn.
- CERFE (ed.)** (2003), *Glocalization research study and policy recommendations*, Glocal Forum.
- Chandler, David** (1999), *Bosnia. Faking democracy after Dayton*, Pluto Press, London.
- Chesterman, Simon** (2004), 'Building democracy through benevolent autocracy: consultation and accountability in UN Transitional Administrations', in: Edward Newman and Roland Rich (eds), *The UN role in promoting democracy: between ideals and reality*, United Nations University Press, Tokyo.
- Chesterman, Simon** (2005), 'Transitional administration, state-building and the United Nations', in: Simon Chesterman, Michael Ignatieff, and Ramesh Chandra Thakur (eds.), *Making states work: state failure and the crisis of governance*, United Nations University Press, Tokyo, 339-358.
- Chesterman, Simon, Michael Ignatieff, and Ramesh Chandra Thakur** (2005), 'Conclusion: The future of state-building', in: Idem (eds.), *Making states work: state failure and the crisis of governance*, United Nations University Press, Tokyo, 359-387.
- Chopra, Jarat, and Tanja Hohe** (2004), 'Participatory intervention', in: *Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations* 10 (3), 289-305.
- De Klerk, Eldred** (2002), 'South Africa's negotiated transition: context, analysis and evaluation', in: *Accord: an international review of peace initiatives*, Conciliation Resources (CR), London.
- Diamond, Larry** (1993), 'Three paradoxes of democracy', in: Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The global resurgence of democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 95-107
- Diamond, Louise, and John W. McDonald** (1996), *Multi-track diplomacy: a systems approach to peace*, Kumarian Press West, Hartford.
- Duffield, Mark** (2001), 'Governing the borderlands: decoding the power of aid', in: *Disasters* 25 (4), 308-320.

- Duffield, Mark R.** (2007), *Development, security and unending war: governing the world of peoples*, Polity Press, Cambridge, England.
- Eck, Kristine, Bethany Lacina and Magnus Öberg** (2008), 'Civil conflict in the contemporary world', in: Magnus Öberg and Kaare Strom (eds.), *Resources, governance and civil conflict*, Routledge, London and New York.
- Elges, R.** (2005), 'International Statebuilding – Time to Reconsider', in: *OZP* 34 (2): 177-190.
- Fukuyama, Francis** (2006), 'Guidelines for future nation-builders', in: Idem (ed.), *Nation-building beyond Afghanistan and Iraq*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 231-244.
- Galtung, Johan** (1996), *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo.
- Goodhand, Jonathan** (2006), *Aiding peace? the role of NGOs in armed conflict*, Intermediated Technology Publications, Rugby.
- Hadi, Suprayoga** (2005), 'Enhancing local governance through decentralization policy in managing conflict-affected regions in Eastern Indonesia', in: *Regional Development Dialogue* 26 (2), 96-109.
- Hancock, Landon E., and Christopher Mitchell (eds.)** (2007), *Zones of peace*, Kumarian Press, Bloomfield.
- Harris, Peter, and Ben Reilly (eds.)** (1998), *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Hohe, Tanja** (2003), 'Clash of paradigms: international administration and local political legitimacy in East Timor', in: *Administrative Structure and Organization* 30 (2).
- Hohe, Tanja** (2005), 'Developing local governance', in: Gerd Junne, and Willemijn Verkoren (eds.), *Postconflict development: meeting new challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Holohan, Anne** (2005), *Networks of Democracy. Lessons from Kosovo for Afghanistan, Iraq, and beyond*, Stanford University Press, Stanford.
- Jain, Purnendra** (2005), *Japan's subnational governments in international affairs*, Routledge, London.
- Kaldor, Mary** (1999), *New and old wars: organized violence in a global era*. Polity Press, Cambridge, England.
- Kälin, Walter** (2004), 'Decentralized governance in fragmented societies: solution or cause of new evils?', in: Andreas Wimmer (ed.), *Facing ethnic conflicts: toward a new realism*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Kehi, Balthasar** (no date), 'Friendship city relations between communities and local governments in Australia and Timor Leste: developing citizen-to-citizen relations', accessed 4 April 2008 at: [www.atns.net.au/papers/kehi\\_friendship.pdf](http://www.atns.net.au/papers/kehi_friendship.pdf).
- Koff, Harlan** (2007), 'Decentralization, democratic participation and authoritarian dogma: local opposition to minority integration in France, Italy and the United States', in: Sherrill Stroschein (ed.), *Governance in ethnically mixed cities*, Routledge, London, 143-164.
- Large, Judy** (1997), *The war next door: a study of second-track intervention during the war in ex-Yugoslavia*, Conflict & peacebuilding series, Hawthorn Press, Stroud, Gloucestershire.
- Large, Judith** (2001), 'The interplay of domestic, regional and international forces in peacebuilding', in: *CCTS Newsletter* 13 (Committee for Conflict Transformation Support).
- Large, Judith, and Timothy D. Sisk**, (2006), *Democracy, conflict and human security: pursuing peace in the 21st century*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Lecours, Andre** (2003), 'Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions', in: *Peace Research Abstracts* 40 (6).
- Lederach, John Paul** (1997), *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute for Peace, Washington DC.
- Licklider, Roy** (2002), 'False hopes? Postsettlement democracy and the resumption of civil war', Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Lister, Sarah and Andrew Wilder** (2007a), 'Subnational Administration and State Building: Lessons from Afghanistan', in: Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Governance in post-conflict societies. Rebuilding fragile states*, Routledge, London and New York, 241-256.

- Lister, Sarah** (2007b), *Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan*, LSE Crisis States Research Centre, Working paper 14, London.
- Llamazares, Monica** (2005), *Post-war peacebuilding reviewed: a critical exploration of generic approaches to post-war reconstruction*, University of Bradford, Dpt of Peace Studies, Centre for Conflict Resolution, Bradford.
- Lode, Kåre** (2002), 'Inter-community meetings and national reconciliation: forging a pragmatic peace', in: *Accord: an international review of peace initiatives*, Conciliation Resources (CR), London.
- Lunn, Henry S.** (1906), *Municipal Studies and International Friendship*, Harace Marshall & Son, London.
- Manning, C.** (2003), 'Local Level Challenges to Post-conflict Peacebuilding', in: *International Peacekeeping*, 10 (3), 25-43.
- Mason, T. David, and Jason Quinn** (2006), 'Sustaining the peace', in: T. David Mason, and James David Meernik (eds.), *International conflict prevention and peacebuilding in post-war societies: sustaining the peace*, Routledge, London.
- Menkhaus, Ken** (1996), 'International peacebuilding and the dynamics of local and national reconciliation in Somalia', *International Peacekeeping* 10 (1), 42-67.
- Milliken, Jennifer, and Keith Krause** (2002), 'State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons and strategies', *Development and Change*, 33 (5) 753-774.
- Orre, Aslak** (2007), 'Integration of traditional authorities in local governance in Mozambique and Angola. the context of decentralisation and democratisation', in: Armando Marques Guedes and Maria José Lopes (eds.), *State and traditional law in Angola and Mozambique*, Edições Almedina, Coimbra, 141-199.
- Ortony, Andrew** (1993), *Metaphor and thought* (2nd ed.), Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Paris, Roland** (2004), *At war's end*, Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Pattison, James** (2007) 'Representativeness and humanitarian intervention', in: *Journal of Social Philosophy* 38 (4), 569-587.
- Pouligny, Béatrice** (2006), *Peace operations seen from below. UN missions and local people*, C. Hurst & Co, London.
- Prendergast, John, and Emily Plumb**, 'Building local capacity: from implementation to peacebuilding', in: Stephen John Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending civil wars. The implementation of peace agreements*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 327-349.
- Pruitt, Bettye and Philip Thomas** (2007), *Democratic dialogue – a handbook for practitioners*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Rajasingham-Senanayake, Darini** (2003), 'Beyond institution and constitution building: linking post/conflict reconstruction and deep democracy', in: Markus Mayer, Darina Rajasingham-Senanayake, and Yuvi Thangarajah (eds.), *Building local capacities for peace. Rethinking conflict and development in Sri Lanka*. Macmillan India, New Delhi, 107-131.
- Rakner, Lise, Alina Rocha Menocal, and Verena Fritz** (2007), *Democratisation's third wave and the challenges of democratic deepening: assessing international democracy assistance and lessons learned*, ODI, London.
- Reilly, Benjamin** (2002) 'Elections in post-conflict scenarios: constraints and dangers', in: *International Peacekeeping*, 9 (2), 118-139.
- Richmond, Oliver P.** (2005), *The Transformation of Peace*, Palgrave Macmillan, London and New York.
- Risley, Paul, and Timothy D. Sisk (2005), *Democracy and peacebuilding at the local level: lessons learned*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Rizal Panggabean, Samsu** (2004), 'Maluku: the challenge for peace', in: Annelies Heijmans, Nicola Simmonds, and Hans van de Veen (eds.), *Searching for peace in Asia Pacific*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 416-437.
- Roeder, Philip G., and Donald S. Rothchild** (2005), *Sustainable peace: power and democracy after civil wars*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Rojas, Cristina** (2005), 'Elusive peace, elusive violence: identity and conflict in Colombia', in: Christina Rojas and Judy Meltzer (eds.), *Elusive Peace: international, national, and local dimensions of conflict in Colombia*, Palgrave Macmillan, New York, 209-237.



- Sisk, Timothy D.** (no date), 'Global networks for democracy promotion: enhancing local governance', accessed 18 March 2008 at [www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net).
- Spies, Chris** (2002), 'South Africa's National Peace Accord: its structures and functions', in: Accord: an international review of peace initiatives, Conciliation Resources (CR), London.
- Stewart, Frances, and Graham Brown** (2007), 'Motivations for conflict: groups and individuals', in: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall (eds.), *Leashing The dogs of war: conflict management in a divided world*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C..
- Suhrke, Astri, and Ingrid Samset** (2007), 'What's in a figure? Estimating recurrence of civil war', in: *International Peacekeeping*, 14 (2), 195-203.
- Van den Berg, Dion** (1998), 'Municipalities' programmes with regard to conflict regions', IKV Interchurch Peace Council; unpublished seminar contribution.
- Wanasinghe, Shelton** (2003), 'Building local capacities for conflict management: the potential of local governance in Sri Lanka', in: Markus Mayer, Darina Rajasingham-Senanayake, and Yuvi Thangarajah Thangarajah (eds.), *Building local capacities for peace. Rethinking conflict and development in Sri Lanka*. Macmillan India, New Delhi, 80-103.
- Woodman, Gordon R.** (2004), 'Comments on the construction of political order: social contract theories and anthropological observation', in: Marie-Claire Foblets and Trutz von Trotha (eds.), *Healing the wounds. Essays on the reconstruction of societies after war*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 13-24.
- Woodward Susan L.** (2007), 'Do the root causes of civil war matter? On using knowledge to improve peacebuilding interventions', in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1 (2) 143-170.
- Zaum, Dominik** (2007), *The sovereignty paradox. The norms and politics of international statebuilding*, Oxford University Press, Oxford.

## Referencias capítulo 4

- Alderliesten, J., & Knip, P. (Eds.)** (1987), 'Werkmap Nationale Conferentie Gemeentelijk Vredesbeleid', Initiatiefgroep Eerste Nationale Conferentie Gemeentelijk Vredesbeleid, Delft (Nederland).
- Ardenne, van A.** (2006). 'Toespraak: Een Stedenband is een Band Tussen Mensen (11-11-2006, Soesterberg, Nederland)', <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2006/11/Een-stedenband-is-een-band-tussen-mensen.html>, last visit: 1 April 2008.
- Arnold, J.** (2008), 'Hot War in the Town Halls: Nuclear Free Zones and Local Authorities in the 1980s', Paper presented at Peace Movements in the Cold War and Beyond: An International Conference, 1-2 February 2008, London School of Economics, London (UK).
- Balta, K.** (2007), 'Reconstruction and Peacebuilding after Conflicts. Support for and from Local Governments', presentation by Klelija Balta, UNDP Bosnia and Herzegovina, at the World Habitat Day Conference, The Hague, October 2007 (The Netherlands).
- Becher, V.** (1989), 'Innerdeutsche Städtepartnerschaften: Überarbeitete Fassung der Handreichung 'Innerdeutsche Städtepartnerschaften' der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands von Juli 1987', Kommunalverlag, Düsseldorf (BRD).
- Bešlagić, S.** (1997), 'Grad I ovjek (Obra anja, Govori, Intervjui, Nagrade', Radio Kameleon, Tuzla (Bosnia and Herzegovina).
- Berg, D. van den** (1987), 'Voortgangsrapportage Gemeentelijke Vredesbeleid: Stand van Zaken en Aanbevelingen', IKV, Den Haag (The Netherlands).
- Berg, D. van den** (1998), 'Activating the Grass-Roots: Peace Initiatives of Municipalities', in Baier-Allen, S. (Ed.) *Synergy in Conflict Management*, Center for European Integration Studies, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden (Germany), pp. 93-112.
- Berg, D. van den** (1996), 'Municipal Peace Policy and Former Yugoslavia', in Berg, D. van den, Meer, F. van der, Schennink, B., & Veer, B. ter. (Eds.) *Winning by Twinning: Experiences and Evaluations of Links Between Dutch and East and Central European Cities*, Peace Reserch Centre, University of Nijmegen, Nijmegen (The Netherlands), pp. 115-160.



- Berg, D. van den** (1990), 'Oost-weststedenbanden: de Bijdrage van Gemeenten aan de Integratie van Oost- en West-Europa', IKV, Den Haag (Nederland).
- Berg, D. van den** (1997), 'Für versöhnung, Menschenrechte und Demokratie: Das Engagement von Kommunen im ehemaligen Jugoslawien', in Birkenbach, H., Jäger, U., & Wellmann, C. (Eds.) *Jahrbuch Frieden 1997*, Verlag C. H. Beck, München (Deutschland), pp. 243-252.
- Berg, D. van den (Ed.)** (2006), 'IKV 1966-2006: Veertig Jaar Mobiliseren Voor Vrede', IKV, Den Haag, (Nederland).
- Berg, D. van den** (2007), Presentation of the ABC program at the World Habitat Day Conference, The Hague, October 1987
- Berg, D. van den, & Benschop, D.** (1985), 'Gemeentelijk vredesbeleid', IKV, Den Haag (Nederland).
- Berg, D. van den, & Dekker, L.** (1987/1988), 'Stedenbanden met Oost-Europa', IKV & Werkgroep Oost-Europa Projecten, Den Haag (Nederland).
- Berg, D. van den, & Knip, P.** (1987), 'Katern Gemeentelijk Vredesbeleid in Nederland: Het Gemeentelijk Beleid ten Aanzien van Vrede en Veiligheid Geteld en Gewogen', Initiatiefgroep Eerste Nationale Conferentie Gemeentelijk Vredesbeleid, Delft (Nederland).
- Berg, D. van den, & Tongeren, P. van (Eds.)** (1989), 'Internationale Aspecten van gemeentelijk beleid. Conferentie op 16 en 17 maart 1989 over gemeentelijk beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, anti-apartheid en vrede', Centrum Kontakt der Continenten, Soesterberg (Nederland).
- Berg, D. van den, & Volwater, C. (Eds.)** (1990), 'Conference Book: European Conference on East-West Municipal Twinning Contacts, May 16 – May 19, 1990, Rotterdam, The Netherlands', City of Rotterdam & Network for Municipal Peace policy, Rotterdam (The Netherlands).
- Berge, M.** (2007), Homoseksuelen in Nicaragua: Vogelvrij', *Noticias*, 06-08-2007, <http://www.ojala.nl/index.php?n=Diversity.Article&art=1>, last visit: 2 April 2008.
- Board of ABC-Programme** (2001), 'Assistance to Bosnian Communities. Project Period: may 1, 1996- June 30, 2000. Final Report', ABC-Programme, The Hague (The Netherlands).
- Boere, E.** (2008), 'Case study on Municipal Anti-Apartheid Policy', IKV Pax Christi, Utrecht (The Netherlands).
- Bojkov, V. D.** (2003), 'Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning', *Southeast European Politics*, London School of Economics and Political Science, London (UK).
- Brouwer, F. F. W., Knip, P., Langenhoff, A. W., Ploeg, B. van der, & Roussel, E. M. P. S.** (1990), 'Een Wereld van Gemeenten: een Beschrijving van Internationale Gemeentelijke Activiteiten', VNG, Den Haag (Nederland).
- Buis, H., & Dordregter, B. E. M.** (2000), 'Habitat in Stedenbanden: Een Inventarisatie en Enkele Aansprekende Voorbeelden', VNG & Stichting Habitat Platform, Den Haag (Nederland).
- Buis, H., Hopman, N., Knip, P., Mak, K., Rabbani, M., Swart, R., & Wiggers, A.** (1999), 'Partners in Strengthening Local Government: 10 Personal Perspectives', VNG, The Hague (The Netherlands).
- Burghof, A.** (1990), 'Demokratische Gemeinde: Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik', Vorwärts Verlag GmbH, Bonn (Germany).
- Bush, K.** (2004), 'Building Capacity for Peace and Unity. The Role of Local Government in Peacebuilding', Federation of Canadian Municipalities and Canadian Urban Institute, Ottawa and Ontario (Canada).
- Commissie Ontspanningsbeleid van het IKV** (1986/87), 'Ontspanning is ondeelbaar', IKV, Den Haag (Nederland).
- Conference Presidium** (1991), 'Conference Book: International Conference on Regional and Municipal Cooperation, September 19-21', Conference Presidium, Prague (Czechoslovakia).
- Cooperazione Italiana, UNDP, UNOPS, WHO, IDNDR** (1998), 'Bosnia and Herzegovina: Atlas of Decentralised Cooperation for Human Development' (Italy).
- Crampton, R. J.** (2006), 'Eastern Europe in the twentieth century – and after', Routledge, London (UK) and New York (USA).
- Dekker, L.** (1990), 'Stedenbanden met Oost-Europa gewild', in *Vrede: Maandblad Voor Vredesvraagstukken*, Vol. 27(2), pp. 21-24.

- Doorn, K. van** (2008), 'Case study on East-West Municipal Twinning Contacts', IKV Pax Christi, Utrecht (The Netherlands).
- Dordregter, B.** (2002), 'Samenwerkingsprojecten Tussen Nederland en Zuid-Afrika: Verschillen in Contexten en Knelpunten', VNG International, Den Haag (Nederland).
- Dutch Cities for Tuzla** (1996), 'Dutch Cities for Tuzla', Dutch Cities for Tuzla, The Hague (The Netherlands).
- Faber, M. J.** Seminar on Local Democracy and Reconstruction, Tuzla, 11-13 November 1994, hCa, Prague (Czech Republic), hCa Western Liaison Office, The Hague (The Netherlands).
- Freedom House** (2007), 'Freedom in the World, 2007 edition', Washington / New York (USA).
- Frerks, G., Brabant, K. van, & Scholten, M.** (2003), 'Dutch Policies and Activities Directed at Peacebuilding: Contribution to the Joint Ulstein Study of Peacebuilding', IOB Working Document, Ministry of Foreign Affairs, The Hague (The Netherlands).
- Graaf, B. de** (2004), 'Over de Muur: de DDR, de Nederlandse Kerken en de Vredesbeweging', Boom, Amsterdam (Nederland).
- Haar, W. de** (1989), 'Gemeente over de grens? Gemeentelijke Voorlichting over Oorlog en Vrede', Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen (Nederland).
- Hartog, C. den** (1995), 'Particulier Initiatief in Oost-West Stedenbanden: een Analyse van Gemeentelijke Contacten op het Gebied van Milieu, Gezondheidszorg en Stadsplanning', IKV, Den Haag (Nederland).
- hCa, & IKV** (1992), Citizens' and Municipal Peace Conference OHRID, 5-8 November, 1992. Conference Report', hCa & IKV, The Hague (The Netherlands).
- hCa/IKV, & Desk Municipal Initiatives Former Yugoslavia** (1996), 'Project Description: City to City Cooperation with Tuzla', hCa/IKV & Desk Municipal Initiatives Former Yugoslavia, The Hague (The Netherlands).
- Heeren, J. (Ed.)** (1988), 'Congres Verslag: Eerste Gemeentelijke Anti-apartheid Congres, 31 Oktober '87', Gemeente Den Haag, Den Haag (The Netherlands).
- Hewitt, W. E. T.** (1999), 'Municipalities and the 'New' Internationalism. Cautionary Notes From Canada', Elsevier, Western Ontario (Canada).
- Hijden, R. van der (Ed.)** (1996), 'Projectcyclus Doorlopen: Handleiding bij Projectsamenwerking met Nicaragua', Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua, Amsterdam (The Netherlands).
- Hora, E., Kooyman, A., & Heeke, C.** (1996), 'City Links of Smaller Cities: the Cases of Brielle and Barendrecht', in Berg, D. van den, Meer, F. van der, Schennink, B., & Veer, B. ter. (Eds.) *Winning by Twinning: Experiences and Evaluations of Links Between Dutch and East and Central European Cities*, Peace Research Centre, University of Nijmegen, Nijmegen (The Netherlands), pp. 93-113.
- IKV, & COS West en Midden Brabant** (1998), 'Lokaal vredeswerk en Conflictgebieden: Brochure ter Gelegenheid van Gelijknamig Seminar op 25 September 1998 te Gemeente Tilburg', IKV and COS West en Midden Brabant, Tilburg (Nederland).
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie IOB** (2004), 'Over Solidariteit en Professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (Nederland).
- IPIS** (1982), 'Dossier 3: Oost-Europa in Viervoud', Uitgeverij en verspreidingscentrum Omega, Antwerpen (België).
- Ivancheva, M.** (2008), 'Civil Society as a Discursive Frame: Vaclav Havel's Anatomy of Reticence as a Case Study', Paper presented at Peace Movements in the Cold War and Beyond: An International Conference, 1-2 February 2008, London School of Economics, London (UK).
- Jahic, V.** (1995), 'The First Embassy of the Council of Europe in Bosnia and Herzegovina: European Bridges of Cooperation', AIM Press, Paris (France).
- Januszewska, K.** (2006), 'Conflict Resilient City of Tuzla & the Canada-Bosnia&Herzegovina Local and Cantonal Government Cooperation Program', HumanSecurity-Cities: Candian Consortium on Human Security, Toronto (Canada).

- Jong, B. de (Ed.)** (1985), 'Wie zijn je vrienden: in Oost Europa?', Trouw/Kwartet bv, Amsterdam (Nederland).
- Jokay, C.** (2000), 'Local Government in Bosnia and Herzegovina', in *Local Governments in Central and Eastern Europe*, Vol. 2, LGI, Budapest (Hungary).
- Kaldor, M. ed.** (1991), *Europe from Below: an East-West Dialogue*, Verso: London
- Kavaloski, V. C.** (1990), 'Transnational Citizen Peacemaking as Nonviolent Action', in *Peace & Change*, vol.15 no.2, pp. 173-194.
- Klein, P.** (1987), 'Gemeentelijk Beleid en Ontwikkelingssamenwerking', NCO, Amsterdam (The Netherlands), KdK, Soesterberg (The Netherlands).
- Knip, P.** (1999), 'Zicht op Tien Jaar Hervorming van Lokaal Bestuur in Midden- en Oost-Europa, 1989-1999', in *Bestuurswetenschappen*, vol.4, pp. 335-346.
- Kommissie Zuidelijk Afrika** (1986), 'Gemeenten Tegen Apartheid', Kommissie Zuidelijk Afrika, Amsterdam (Nederland).
- Lemahieu, M.** (2005), 'De Sandinisten een Kwart Eeuw na de Revolutie', <http://www.ethesis.net/sandinisten/sandinisten.htm>, last visit: 1 April 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, & VNG** (2005), 'Grenze(n)loze Gemeenten: Handreiking Internationale Samenwerking en Activiteiten van gemeenten',
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG, Den Haag (The Netherlands).**
- Mitchell, C., & Hancock, L. E.** (2007), 'Local Zones of Peace and a Theory of Sanctuary', in Hancock, L. E., & Mitchell, C. (Eds.) *Zones of peace*, Kumarian Press, Inc., Bloomfield, CT (USA).
- Nijs, T. A. H. de (Ed.)** (1992), 'Een Beleidsterrein in Ontwikkeling: Gemeenten en ontwikkelingssamenwerking: Stand van Zaken Anno 1991', VNG, Den Haag (Nederland).
- Ojik, B. van** (1997), 'Gemeenten ver van huis', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (Nederland).
- Paris, R.** (2004), 'At War's End: Building Peace After Civil Conflict', Cambridge University, Cambridge (UK).
- Peace, R. C.** (2008), 'Peace Movements and the Cold War in the Third World: The Case of Sandinista Nicaragua', Paper presented at Peace Movements in the Cold War and Beyond: An International Conference, 1-2 February 2008, London School of Economics, London (UK).
- Pfaff, S.** (1996), 'Collective Identity and Informal Groups in Revolutionary Mobilization: East Germany in 1989', in *Social Forces*, vol.75 no.1, pp. 91-117.
- Platform Gemeentelijke Vredesbeleid, & Werkgroep Oost-Europa Projecten** (1990), 'Oost-Europawijzer', VNG, Den Haag (Nederland).
- Posthumus, B.** (1998), 'Van Sancties tot Samenwerking: Tien Jaar Gemeentelijk Zuidelijk Afrika-Beleid', Casparie, Utrecht (Nederland).
- Precan, V., Savranskaya, S., & Blanton, T.** (2007), 'Charter 77 After 30 Years: Documenting the Landmark Human Rights Declaration', <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB213/index.htm>, last visit: 25 March 2008.
- Ropers, N.** (1998), 'An Important Component: the Need for NGOs', in Baier-Allen, S. (Ed.) *Synergy in Conflict Management*. Center for European Integration Studies, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden (Germany), pp. 67-78.
- Schep, G. J., Angenent, F., Wismans, J., & Hillenius, M.** (1995), 'Local Challenges to Global Change: a Global Perspective on Municipal International Cooperation.', Sdu Publishers, The Hague (The Netherlands).
- Schou, N. (Ed.)** (1996), 'Unite the Citizens, Unite the Nations: Reports from the hCa Assembly 19-22 October 1995, Tuzla, Bosnia-Herzegovina', hCa, Prague (Czech Republic), hcA Western Liaison Office, The Hague (The Netherlands).
- Schrijver, A.** (2008), 'Case study on Solidarity with Bosnian cities', IKV Pax Christi, Utrecht (The Netherlands).
- Schuit, P.** (2008), 'Case study on Municipal Twinning with Nicaragua', IKV Pax Christi, Utrecht (The Netherlands).

- SGBO (Ed.)** (1991), 'Gemeentelijke Ontwikkelingssamenwerking: Technische en Bestuurlijke Assistentie', VNG, Den Haag (Nederland).
- Shuman, M. H.** (1987), 'Building Municipal Foreign Policies: an Action Handbook for Citizens and Local Elected Officials', Center for Innovative Diplomacy's Local Elected Officials Project, Irvine, CA (USA).
- Silber, L., & Little, A.** (1996), 'The Death of Yugoslavia', Penguin Group and BBC Worldwide Ltd., London (UK).
- Stadt Mainz** (1989), 'Dokumentation über die 4. Konferenz 'Gemeinden für den Frieden' am 10. und 11. November 1989 in Mainz', Amt für Öffentlichkeitsarbeit, Stadt Mainz (BRD). Stedenbanden. <http://www.stedenbanden.nl>. Last visit: 27 November 2007.
- Tismaneanu, V. ed.** (1990), In Search of Civil Society. Independent Peace Movements in the Soviet Block, Routledge, London and New York
- UNDP** (1998), 'General Human Development Report: Bosnia and Hercegovina', Muller, Sarajevo (Bosnia and Herzegovina).
- UNDP** (2000), 'The Challenges of Linking', UNDP, New York (USA). <http://mirror.undp.org>
- Veer, B. ter** (1996), 'City Links in Development', in Berg, D. van den, Meer, F. van der, Schennink, B., & Veer, B. ter. (Eds.) Winning by Twinning: Experiences and Evaluations of Links Between Dutch and East and Central European Cities, Peace Research Centre, University of Nijmegen, Nijmegen (The Netherlands), pp. 205-226.
- Veer, B. ter** (1996), 'City Twinning: an Historical Introduction', in Berg, D. van den, Meer, F. van der, Schennink, B., & Veer, B. ter. (Eds.) Winning by Twinning: Experiences and Evaluations of Links Between Dutch and East and Central European Cities, Peace Research Centre, University of Nijmegen, Nijmegen (The Netherlands), pp. 15-31.
- Veer, B. ter** (1998), 'Nederlands-Russische Stedenbanden: een Onderzoek naar Acht Nederlands-Russische Stedenbanden en een Provinciale Band', Studiecentrum voor Vredesvraagstukken KU, Nijmegen (Nederland), Sectie Politieke Wetenschappen RU, Groningen (Nederland).
- VNG International** (1995), 'Seminar for the researchers on MIC', The Hague (The Netherlands).
- VNG International** (1999), 'Gemeentecontacten met het Zuiden: 12 Aansprekende Voorbeelden', VNG, Den Haag (Nederland).
- VNG / NCO** (1990), 'Gemeenten en Ontwikkelingssamenwerking: verslag van het VNG/NCO-congres d.d. 21 november 1990 in De Reehorst te Ede', VNG, Den Haag (Nederland).
- Volwater, C. (Ed.)** (1990), 'Report on the European Conference on East-West Municipal Twinning Contacts, May 16 – May 19, 1990, Rotterdam', City of Rotterdam, Rotterdam (The Netherlands).
- Vrieze, E.** (2007), '¿Adios a la solidaridad?', University of Groningen, Groningen (Nederland).
- Walker, T. W. (Ed.)** (1982), 'Nicaragua in Revolution', Praeger Publishers, New York (USA).
- Wielders, J., & Veen, H. van de (Eds.)** (1995), 'Gemeenten Verleggen Grenzen: Handboek Gemeentelijke Internationale samenwerking', VNG: Den Haag (Nederland).
- Zelinsky, W.** (1991), 'The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective', Annals of the Association of American Geographers, Vol.81 no.1, pp. 1-31.
- Zwol, C. van & Klem, M.** (2002), Stedenbanden in het nieuwe Europa, VNG Den Haag

## Referencias capítulo 5

- Africa Peace Forum**, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, and Saferworld, Conflict- Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace-building – A Resource Pack , January 2004 <http://www.international-alert.org/publications/140.php>
- Anderson, Mary B.** (1999). Do no harm: How aid can support peace – or war. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Austin, Alexander, Martina Fischer & Oliver Wils** (2003). (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment: Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series (Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management).  
[http://www.berghof-handbook.net/articles/pcia\\_complete.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/pcia_complete.pdf)
- Barbolet, Adam, Goldwyn, R., Groenewald, H. and Sherriff, A.** 2005. The utility and dilemmas of conflict sensitivity. Berghof Handbook Dialogue Series No. 4, *New Trends in PCIA*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available from [www.berghof-handbook.net/articles/PCIA\\_addABetal.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA_addABetal.pdf)
- Bush, Kenneth D.** (2007). *Hands-On PCIA – A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment*. [http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA\\_addKB.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA_addKB.pdf)  
 Most current version available from the author at [Kbush@iprolink.ch](mailto:Kbush@iprolink.ch)
- (2005) FIELD NOTES: Fighting Commodification and Disempowerment in the Development Industry:**  
 Things I Learned About Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) in Habarana and Mindanao,' in David Bloomfield, Martina Fischer, and Beatrix Schmelzle, (eds.), *The Berghof Handbook for Conflict Transformation* (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2005). Html [http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA\\_addKB.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA_addKB.pdf)
- (2004a)** Commodification, Compartmentalization, and Militarization of Peace-building, in: Tom Keating and Andy W. Knight (eds.) *Building Sustainable Peace*. Tokyo/ Edmonton: UN University/ University of Alberta Press, 97-123.
- (2004b)** *Peace and Conflict Impact Scan of UNICEF Programming in Sri Lanka, 2000-2006*. Colombo: UNICEF Sri Lanka.
- (2004c)** *Solomon Islands Peace and Conflict Development Analysis: Emerging Priorities in Preventing Future Conflict*. UNPD-Fiji. March.
- (2004d)** *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peace building* Ottawa: International Centre for Municipal Development Federation of Canadian Municipalities. January.
- (2003b)** *Reading Between the Lines: The Intra-group Dimensions of Ethnic Conflict in Sri Lanka*. Houndmills, England: Palgrave Macmillan.
- (2002)** *From Putty to Stone: Report of a Mission Investigating Human Rights Programming Opportunities in Sri Lanka*. Colombo, Sri Lanka: UK Department for International Development (DFID) Sri Lanka. April.
- (2001a)** *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Five Years On: The Commodification of an Idea*, in: *The Berghof Handbook for Conflict Transformation*, on-line version. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- (2001b)** *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Swedish Development Cooperation With Sri Lanka*. Stockholm & Colombo: SIDA. March.
- (1998)** *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. (Working Paper No. 1.) Ottawa: International Development Research Centre.
- (1996)** 'Towards a Balanced Approach to Rebuilding War-Torn Societies,' *Canadian Foreign Policy*, Vol III, No. 3 (Winter). pp. 49-69.
- Church, Cheyanne and Shouldice, J.** (2002). *The evaluation of conflict resolution interventions: Framing the state of play*. Derry/Londonderry, Northern Ireland: INCORE.
- Church, Cheyanne and Shouldice, J.** (2003). *The evaluation of conflict resolution interventions: Emerging theory and practice*. Derry/Londonderry, Northern Ireland: INCORE.
- DFID** (2001). *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, DFID, London. [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)
- Downs, George and Stephen John Stedman** (2002). 'Evaluation Issues in Peace Implementation,' in Sephen John Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens, (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder and London: Lynne Rienner, 2002) pp. 43-69



- Esman, Milton** (2007). Can Foreign Aid Moderate Ethnic Conflict? *Peaceworks* No. 13, US Institute for Peace, March 1997.
- Fast, Larissa A. and Neufeldt, Reina C.** (2005). Building Blocks for Peace-building Impact Evaluation. *Journal of Peace-building and Development* 2(2):24-41.
- Feyen, Christoph and Hans Gsaenger** (2003). PCIA Methodology: A Development Practitioner's Perspective [http://www.berghof-handbook.net/articles/pcia\\_gsaenger\\_feyen.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/pcia_gsaenger_feyen.pdf)
- Goodhand, Jonathan with Philippa Atkinson** (2001). *Conflict and Aid: Enhancing the Peace-building Impact of International Engagement* (London: International Alert)
- Hoffman, Mark** 2003. P CIA Methodology: Evolving Art Form or Practical Dead-End, in: Alexander Austin, Martina Fischer and Oliver Wils (eds.). *Peace and Conflict Impact Assessment: Critical Views on Theory and Practice*. (Berghof Handbook Dialogue Series No 1.) Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 11-35. Available for download at <http://www.berghof-handbook.org>
- House, Ernest** (2004). 'The Role of the Evaluator in a political world,' *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol 19, no 2, Fall, pages 1-16
- Leonhardt, Manuela, Patricia Ardon, Njeri Karuru, Andrew Sherriff** 2002. *PCIA and NGO Peace-building – Experiences from Kenya & Guatemala: A Briefing Paper*. London: International Alert.
- Leonhardt, Manuela** 2000. *Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries – A Review of Literature and Practice*. London: International Alert and Saferworld. Available for download at <http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/conflict%20impact%20pcia.pdf>
- Local Government Support Programm (LGSP)** 2003. *Walking the Path of Peace: Practicing the Culture of Peace, and Peace and Conflict Impact Assessment*. (Manila: LGSP). [<http://www.lgsp.org.ph/pdf/COP-PCIA.pdf>]
- OECD DAC** (1999). *The Limits and Scope for the Use of Development Cooperation Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations (with Case Studies on Sri Lanka, Rwanda, Bosnia & Afghanistan)* (Paris: OECD DAC).
- Orjuela, Camilla** (2003). 'Building Peace in Sri Lanka: a Role for Civil Society?,' *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 2, 195-212
- Paffenhoz, Thania** (2005). *Third Generation PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach* [http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA\\_addTP.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/PCIA_addTP.pdf)
- Schmelzle, Beatrix** (2005). *New trends in Peace and Conflict Impact Assessment: Introduction*. Berghof Handbook Dialogue Series No. 4, *New Trends in PCIA*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available from [www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4\\_pcianew\\_intro.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue4_pcianew_intro.pdf)
- SIDA**, *Assessment of Lessons Learned from Sida Support to Conflict Management and Peace-building*, 3 Vols., Sida Dept for Coordination with NGOs and Humanitarian Assistance. Stockholm, Sweden. <http://www.sida.se/evaluation>
- Uphoff, Norman** (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*, (Ithaca and London: Cornell University Press)
- (1992a)** 'Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank-Assisted Projects' in Bhuvan Bhatnagar and Aubrey C. Williams, eds., *Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change*, World Bank Discussion Paper 183 (Washington: World Bank) 135-153.
- World Health Organization Europe and DFID** (1999). *WHO/DFID Peace Through Health Programme: A Case Study Prepared by the WHO Field Team in Bosnia Herzegovina* (Principal Author: Gregory Hess), *Partnerships in Health and Emergency Assistance*. EUR/ICP/CORD 030501. WHO Copenhagen.

## Referencias capítulo 6

- Corporacion Nuevo Arco Iris** (2007), 'Parapolitica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos', in: Mauricio Romero (ed.), Bogotá (Colombia).
- 'Debate FARC-política reabre heridas bipartidistas durante el debate en senado', El Tiempo**, 5-12-2007, seen the 16th of December 2007 on <http://www.eltiempo.com>.
- <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=823>
- [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_3630000/3630000.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3630000/3630000.stm).
- [http://www.nasaacin.net/defensa\\_vida.htm](http://www.nasaacin.net/defensa_vida.htm)
- [http://www.nasaacin.net/informe\\_dh\\_y\\_dih.htm](http://www.nasaacin.net/informe_dh_y_dih.htm) .
- <http://www.amunorca.gov.co>
- <http://www.educacionparalapaz.org.co/recursos2.htm?x=18936576>
- <http://www.educacionparalapaz.org.co/>.
- <http://www.amunorca.gov.co/servicios/>.
- <http://www.nasaacin.net>
- Official document of the Colombian National Peace Prize Jury (2004)
- UNDP Report of human rights in Colombia 2003. 'El conflicto. Callejón con Salida'
- <http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/>

## Referencias capítulo 7

- Bieber, Florian** (2006), 'Local Institutional Engineering: A Tale of Two Cities, Mostar and Brčko', in: David Chandler (ed.), *Peace without politics? Ten years of international state-building in Bosnia*, Routledge, London, 114-127.
- Binnendijk, Hans**, and National Defence University, Center for Technology and National Security (2006), *Solutions for Northern Kosovo: lessons learned in Mostar, Eastern Slavonia, and Brčko*, Defense & Technology Paper 34, National Defense University Center for Technology and National Security Policy, Washington, D.C..
- Bjelajac, Slobodan** (2002), 'Restructuring regions: the case of Croatia', in: Dzemal Sokolovic and Florian Bieber (eds.), *Restructuring multiethnic societies: the case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot, Ashgate, 197-208.
- Boothby, Derek** (2003), 'The application of leverage in Eastern Slavonia', in: Jean Krasno, Bradd C. Hayes and Donald C.F. Daniel. (eds.), *Leveraging for success in United Nations peace operations*, Praeger Publishers, Westport, 117-140.
- Boothby, Derek** (2004), 'The political challenges of administering Eastern Slavonia', in: *Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations* 10 (1).
- Collier, Paul**, V.L. Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol and Nicholas Sambanis, *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Dobbins, James** (2005), *The UN's role in nation-building from the Congo to Iraq*, RAND Corporation, Santa Monica.
- Djuric, Ivana** (2002), 'Local governance, integration and participation of croatian serbs. in search of a prosperous model', accessed 31 January 2008 at [www.nispa.sk/news/papers/wg4/Djuric.rtf](http://www.nispa.sk/news/papers/wg4/Djuric.rtf)
- Djuric, Ivana** (2004), 'A success story: local governance in the multiethnic municipality of Knezivi Vinogradi, Croatia', in: Nenad Dimitrijevic and Petra Kovacs (eds.), *Managing hatred and distrust: the prognosis for post-conflict settlement in multiethnic communities in the former Yugoslavia*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 83-98.
- Galtung, Johan** (1996), *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo.



- Guest, Ian** (1997), 'Moving beyond ethnic conflict: community peace building in Bosnia and Eastern Slavonia (Croatia)', Paper for the USAID Conference 'Promoting democracy, human rights, and reintegration in post-conflict societies' (30-31 October 1997).
- Hanset, Willy** (2001), 'A success story: the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia', in: Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.). *The operational role of the OSCE in South-Eastern Europe: contributing to regional stability in the Balkans*, Aldershot, Ashgate, 3-10.
- Howard, Lise Morjé** (2008), *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Human Rights Watch Helsinki** (1997), 'Croatia: human rights in Eastern Slavonia during and after the transition of authority', in: Human Rights Watch/Helsinki 9 (6), Human Rights Watch, New York.
- Kruhonja, Katarina (ed.)** (2000), *I choose life. Building a democratic society based on the culture of non-violence-post-war peace building in Eastern Croatia*, Report on the first project phase, Centre for Peace, Non-Violence and Human Rights, Osijek.
- Large, Judith** (2003) 'Global governance, conflict and resistance: the case of Eastern Slavonia and Bosnia', in: Feargal Cochrane, Rosaleen Duffy and Jan Selby (eds.), *Global governance, conflict and resistance*, Palgrave Macmillan, New York.
- Mason, T. David, and James D. Meerdink** (2006), 'Sustaining the peace in the aftermath of conflict', in: Idem (eds.), *Conflict prevention and peacebuilding in post-war societies: sustaining the peace*, Routledge, London, 1-10.
- Ministry of Health, Welfare and Sport (Netherlands)** (no date), *Pre-Accession Projects in Central and Eastern Europe. Experiences and Best Practices in the Field of Health and Welfare*.
- Mol, Wilko** (2000), *The only game in town: een onderzoek naar het democratiseringsproces op lokaal niveau in Osijek, Kroatië*, (The only game in town: survey to the democratisation process at local level in Osijek, Croatia), Occasional Paper, 98, Centre for International Development Issues, Nijmegen.
- Overbeek, Fons van** (2007), 'City diplomacy. The roles and challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation', unpublished paper for Utrecht University.
- Šimunovic, Pjer** (1999), 'A framework for success: contextual factors in the UNTAES operation in Eastern Slavonia', in: *International Peacekeeping* 6, (1), 126-42.
- Škrabalo, Marina** (no date), 'Documenting the impact of community peacebuilding practices in the post-Yugoslav region as a basis for policy framework development', accessed 31 January 2008 at: [www.policy.hu/skrabalo](http://www.policy.hu/skrabalo)
- Smoljan, Jelena** (2003), 'Socio-economic aspects of peacebuilding: UNTAES and the organisation of employment in Eastern Slavonia', in: *International Peacekeeping* 10 (2), 27-50.
- Suhrke, Astri and Ingrid Samset** (2007), 'What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War', in: *International Peacekeeping* 14 (2), 195-203.
- UN lessons learned unit of the department of peacekeeping operations** (no date), 'The United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
- UNTAES** January 1996 – January 1998. *Lessons Learned*', accessed 31 January 2008 at [www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNTAES.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNTAES.pdf)
- United Nations Department of Peacekeeping Operations** (no date), 'UNTAES Mandate', accessed 31 January 2008 at [www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes\\_b.htm#MANDATE](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_b.htm#MANDATE)

## Referencias capítulo 8

- APLA/ULAI/CEMR** (1999), *Barcelona Declaration – 22 March 1999*, Barcelona (Spain)
- APLA/ULAI/IULA/FMCU/VNG** (26 January 2003), *Wittenburg Declaration*, The Hague (the Netherlands)

- APLA/ULAI/VNG** (2005), MAP Founding Declaration – 3 June 2005, The Hague (the Netherlands)
- APLA/ULAI/VNG** (2007), July Declaration – 9 July 2007, Jerusalem
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions** (2002), Report of the Meeting on the International Conference of Local Authorities for Palestine – 4 June 2002, CEMR, Brussels (Belgium)
- EcoPeace/Friends of the Earth Middle East** (2005), Good Water Neighbors – A Model for Community Development Programs in Regions of Conflict, EcoPeace/Friends of the Earth Middle East, Amman (Jordan)
- ELPME – European Network of Local Authorities for Peace in the Middle East** (2005), Conference Reader: Second Conference of Local Authorities in the Middle East Peace Process – 22-24 November 2005, ELPME, Córdoba (Spain) or [http://www.andaluciasolidaria.org/conferenciaeuropea/docs/Declaracion\\_I\\_Conferencia\\_EUROPEA\\_ESP.pdf](http://www.andaluciasolidaria.org/conferenciaeuropea/docs/Declaracion_I_Conferencia_EUROPEA_ESP.pdf)
- European Coordinating Committee for NGOs on the Question of Palestine** (1998), Final Statement on the Question of Palestine – 26 February 1998, United Nations European NGO Symposium on the Question of Palestine, Brussels (Belgium)
- FMCU-UTO – World Federation of United Towns and Cities** (1998), Resolution on the Middle East Peace Process – 15th World Congress of FMCU-UTO in June 1998, FMCU-UTO, Lille (France)
- FMCU-UTO – World Federation of United Towns and Cities** (2002), Cooperation with Israeli and Palestinian Local Authorities: Outcomes of the Meeting held in Guadalajara, FMCU-UTO
- International Crisis Group** (2006), 'Enter Hamas: The Challenges of Political Integration' in Middle East Report No. 49, International Crisis Group, Brussels (Belgium)
- Knip, P.** (2002), Memo to Joop van den Berg – VNG International – 12 July 2002, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- Knip, P.** (2005), Kort Verslag Conferentie Cordobá 22-24 November 2005, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- Knip, P.** – VNG International (2007), E-mail to Chris van Hemert – VNG International – 14 December 2007
- MAP Secretariat** (2006), Operations Report: One Year After Establishment, MAP, Jerusalem
- Municipalities of Nablus/Rishon leZion/Qalqilya/Ashdod/Ra'anana** (2002), Rome Declaration – 17 December 2002, Rome (Italy)
- Pans, R.** (2005a), Letter to the Netherlands Minister of Development Cooperation – 14 June 2005, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- Pans, R.** (2005b), Letter to the Netherlands Minister of Development Cooperation – 9 September 2005, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- Tagar, Z.** (2007), Municipal Cooperation across Conflict Divides – a Preliminary Study, Chatham House/Royal Institute of International Affairs, London (United Kingdom)
- The White House** (2002), 'President Bush calls for New Palestinian Leadership', in White House Press Release – 24 June 2002, The White House, Washington DC (USA), <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>
- ULAI – Union of Local Authorities in Israel** (1982), ULAI Statutes – Certificate of Registration of an Association, ULAI, Tel Aviv (Israel)
- ULAI – Union of Local Authorities in Israel** (2002), Invitation: APLA/IULA/FMCU/ULAI Preparatory Meeting – July 11 – CEMR offices Brussels, Tel Aviv (Israel)
- United Cities and Local Governments – UCLG** (2004), Constitution, UCLG, Barcelona (Spain) or <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/Constitution.pdf>
- United Nations General Assembly**, Resolution A/RES/33/147, article 2 – Assistance to the Palestinian People – 20 December 1978, <http://domino.un.org/unispal.nsf/>
- VNG International** (2002), 2002 EU Partnership for Peace Programme: Grant Application Form, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2004a), Dialoog Lokaal Bestuur Israël en Palestijnse Gebieden – Activity Report Preparatory Working Group, VNG International, The Hague (the Netherlands)

- VNG International** (2004b), Dialoog Lokaal Bestuur Israël en Palestijnse Gebieden – Final Report, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2005a), 2005 EU Partnership for Peace Programme: Preliminary Proposal Form, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2005b), Draft Declaration MAP – Working Document from Meeting of APLA/ULAI/VNG at the invitation of Union of Cyprus Municipalities in Limassol (Cyprus) on 1 March 2005, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2005c), 2005 EU Partnership for Peace Programme: Grant Application Form, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2005d), Municipal Alliance for Peace ‘VNG Conferentie Palestijnse-Israëlische Dialoog’ – Final Report, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2006), Verslag Bijeenkomst Platform Palestijnse Gebieden – 2 March 2006, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International** (2007), Letter from MAP chairman to APLA presidency – 11 October 2007, VNG International, The Hague (the Netherlands)
- VNG International & UNDP/PAPP** (2005), Municipal Alliance for Peace in the Middle East (MAP): Partnering for the Future, UNDP/PAPP, Jerusalem

## Entrevistas

- Mr Isam Akel**, Executive Director of the Association of Palestinian Local Authorities (APLA)
- Ms Benedetta Alfieri**, Director of the City Diplomacy Department of the Global Forum
- Mr Joop van den Berg**, former Chairman of the Board of Directors of the Association of Netherlands Municipalities (VNG)
- Mr Gidon Bromberg**, Israeli Director of EcoPeace / Friends of the Earth Middle East
- Mr Wim Deetman**, former Chairman of MAP (from its establishment through 31 December 2007) and former Mayor of the City of The Hague; presently Councillor on the Council of State of the Netherlands
- Mr Yonathan Druckman**, ULAI Liaison at the MAP Secretariat in Jerusalem
- Mr Peter Knip**, Director of VNG International, the International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities (VNG) (interviewed together with Ms Sizoo)
- Mr Flavio Lotti**, Director of the Italian Coordination of Local Authorities for Peace and Human Rights and member of the European Network of Local Authorities for Peace in the Middle East (ELPME)
- Mr Ralph Pans**, Chairman of the Board of Directors of the Association of Netherlands Municipalities (VNG)
- Mr Avi Rabinovitch**, Deputy Director General of the Union of Local Authorities in Israel (ULAI)
- Mr Timothy Rothermel**, former Special Representative of the United Nations Development Programme (UNDP) in the Palestinian Territories (UNDP/PAPP)
- Ms Alexandra Sizoo**, Project Manager of VNG International, the International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities (VNG) and presently advisor to the Chair of the UCLG City Diplomacy Committee (interviewed together with Mr Knip)
- Mr Jeremy Smith**, Secretary General of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) and former Secretary General of the International Union of Local Authorities (IULA)
- Mr Jens Toyberg-Frandzen**, Special Representative of the United Nations Development Programme (UNDP) in the Palestinian Territories (UNDP/PAPP)

## Acerca de los editores y autores

---

**Dr. Arne Musch** es jefe de proyectos en VNG International. Dirige el programa de investigación y desarrollo de VNG International, un componente de su programa LOGO South de apoyo a gobiernos locales y sus asociaciones. También participa en trabajos periódicos de gestión de proyectos en Sudán e Irak. En los últimos años, Arne ha trabajado en varios puestos en África Occidental y en los Países Bajos, así como en la sede de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma. También ha sido especialista de gestión en la unidad de cooperación civil y militar del Ejército Real de los Países Bajos. La forma en que los usuarios / ciudadanos interactúan con los gobiernos subnacionales y juntas de agua es un tema recurrente en su trayectoria profesional. Llevó a cabo su doctorado de investigación en el Grupo de tecnología y desarrollo de la Universidad de Twente en los Países Bajos.

---

**Sr. Chris van der Valk** es director de proyectos del Departamento de África, Asia y Latinoamérica de VNG International. Obtuvo su Master en Relaciones Internacionales en la Universidad de Groningen (Países Bajos) en 2005. En VNG International, Chris ha participado en la adquisición e implementación de proyectos de desarrollo en el área de la gestión local, la mayoría de los cuales han sido financiados por la Unión Europea. Entre los países en los que se realizan estos proyectos se incluyen Kenia, Ruanda, Lesoto y Siria. También ha participado en la implementación de la próspera Campaña Municipal del Milenio, con la que municipios holandeses contribuyen a lograr los Objetivos de desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Chris está también muy implicado en la organización de la I Conferencia Mundial respecto a la Diplomacia de las Ciudades, que tendrá lugar en el Palacio de la Paz de La Haya en junio de 2008.

---

**Sra. Alexandra Sizoo** (1973) es directora de proyectos en VNG International. Como secretaria del Comité UCLG de Diplomacia de ciudades, consolidación de la paz y derechos humanos, ayuda al alcalde de La Haya en su función de presidente del comité. En su función como directora de proyectos, Alexandra Sizoo ha acumulado experiencia práctica en diplomacia de ciudades en varios países en (post) conflicto, como Israel, los territorios palestinos, Colombia y Ruanda. Alexandra obtuvo su Licenciatura en Derecho en la Universidad de Utrecht (Países Bajos) en 1999. Después trabajó como abogada de Derecho administrativo durante tres años antes de empezar a trabajar con VNG International. Es una de las co-organizadoras de la I Conferencia Mundial respecto a la Diplomacia de las Ciudades, que tendrá lugar en el Palacio de la Paz de La Haya en junio de 2008.

---

**Dr. Antonio Papisca** es actualmente profesor de Relaciones internacionales y Protección internacional de los derechos humanos en la Universidad de Padua (Italia), donde fue anteriormente Director del Centro interdepartamental sobre derechos humanos y derechos de los pueblos. Es también titular de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Democracia y Paz, y también es Profesor ad honorem Jean Monnet. Antonio es miembro de las juntas de “Transnational Associations” y “The European Union Review”. También ha formado parte del Consejo de Universidades Europeas del Programa Jean Monnet (desde 1990 a 2000). Entre 2001 y 2002, Antonio formó parte del Comité Científico de la I Conferencia de la Unión Europea sobre Diálogo intercultural. Entre sus publicaciones más recientes se incluyen *Droits de la personne et démocratie. Les cultures à la source de l’universel*, en Comisión Europea (ed), *Intercultural Dialogue-Dialogue Interculturel*, Bruselas, 2003; y *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, en “*Pace diritti umani/Peace human rights*”, 2005.

---

**Sr. Martijn Klem** es un investigador independiente de Investigación para el desarrollo. Martijn estudió Historia y Relaciones internacionales en la Universidad de Groningen (ambas materias con honores), donde se especializó en procesos de democratización y política exterior. Mientras trabajaba en los dos artículos para este libro, Klem trabajaba como investigador asociado en el Centro de Estudios de conflictos en la Universidad de Utrecht. Hasta 2007, Martijn trabajó para VNG International, la agencia internacional de la Asociación Holandesa de Municipios. Aquí desarrolló y dirigió numerosos proyectos de fortalecimiento del gobierno local en países en transición y desarrollo, concentrándose especialmente en la antigua Yugoslavia. Entre sus proyectos se incluyen un proyecto de cooperación intermunicipal en Eslavonia Oriental y un programa de fortalecimiento de las dos asociaciones municipales de Bosnia-Herzegovina. También ha ocupado puestos en el Centro de Estudios de seguridad de Groningen y en la junta holandesa de Peace Brigades International.

---

**Prof. Georg Frerks** es catedrático de Prevención de conflictos y Gestión de conflictos en la Universidad de Utrecht, Países Bajos, y también es catedrático de Estudios de casos de desastres en la Universidad de Wageningen. En su calidad de sociólogo y analista político, se concentra en las vulnerabilidades provocadas por desastres conflictos y en las respuestas locales, así como en las políticas e intervenciones implementadas a nivel internacional y local. Georg es asesor de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Entre sus libros más recientes se incluyen *Mapping Vulnerability: Disasters, Development & People*. Londres: Earthscan (2004; coeditores: Greg Bankoff y Dorothea Hilhorst), *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics. Studies in Forced Migration – Volume 13*. Oxford: Berghahn Books. (2004; coeditores: P. Essed y J. Schrijvers), *Dealing with Diversity*, Sri Lankan Discourses on Peace and Conflict. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ (2005; coeditor: Bart Klem), *Gender, Conflict and Development*. Washington, D.C.: World Bank (2005; coautores: Tsjard Bouta e Ian Bannon) y *Human Security and International Insecurity* (2007; coeditor: Berma Klein Goldewijk). También ha publicado muchos artículos e informes.

---

**Sr. Dion van den Berg** es asesor senior en políticas en IKV Pax Christi, con dos campos principales de interés: “democratización y consolidación de la paz” y “religión y conflicto”. Estudió literatura holandesa y lingüística. En 1980 empezó a trabajar para IKV, una ONG holandesa (el Consejo de Paz entre Iglesias, que en 2007 se fusionó con Pax Christi para convertirse en IKV Pax Christi). Desde principios de los ochenta ha participado en el fomento de políticas municipales de paz. A lo largo de los años se ha concentrado particularmente en las autoridades locales de las zonas desnuclearizadas, los contactos municipales de hermandad este-oeste y la cooperación con gobiernos locales y ONG locales en Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia (Vojvodina y Sandzak) y Kosovo. Como profesional de la paz, Dion ha trabajado con numerosos municipios individuales, ha organizado seminarios y conferencias locales, nacionales e internacionales, y ha escrito varias publicaciones sobre políticas municipales de paz y asuntos relacionados.

---

**Dr. Kenneth Bush** es profesor literal del programa de Estudios de conflictos en St. Paul University, Ottawa, Canadá. Obtuvo su doctorado en Relaciones internacionales y Política comparada en Cornell University. Kenneth ha trabajado con organizaciones como VNG International, la Federación Canadiense de Municipios, SIDA, DFID, DFAIT, CIDA, UNICEF, OCDE DAC, el Banco Mundial, IDRC y muchas ONG en relación con los desafíos de la consolidación de la paz desde niveles locales a globales. Tiene muchas publicaciones sobre temas relacionados con la consolidación de la paz, conflictos basados en la identidad y mala gestión. En 2004, la Federación Canadiense de Municipios publicó su estudio *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peace building*. El libro de Kenneth, *Reading Between the Lines: the intra-group dimensions of ethnic conflict in Sri Lanka*, fue publicado en diciembre de 2003. Actualmente está investigando, entre otros temas: Valoración del impacto de la paz y los conflictos (PCIA); los papeles de la diáspora en la consolidación de la paz; la política del arte; y la mercantilización de la consolidación de la paz o los impactos de iniciativas de “consolidación de la paz” en la destrucción de la paz.

---

**Sr. Andrés Eduardo Paz Ramos** (1962) es Abogado de la Universidad el Cauca, especialista en Administración pública de la ESAP. Magister Artis en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos del IUOG Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid España. Ha trabajado por 18 años en proyectos de cooperación y apoyo al desarrollo local y regional, la gestión municipal en el Cauca, financiados por el PNUD (en agua potable y saneamiento básico), el PMA (Programa mundial de alimentos. Programa indígena), la Unión Europea (Agua potable y capacitación municipal), la cooperación alemana (GTZ. Proyecto Bota Caucana). Desde el 2003, con el movimiento de paz Holandés IKV Pax Christi, en el norte del Cauca, acompaña trabajos orientados a la construcción de la paz, la garantía de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia local y la cooperación al desarrollo con organizaciones regionales y locales.



---

**Sra. Marianne Moor** es la responsable de programas de Latinoamérica del movimiento holandés por la paz Pax Christi (que, en 2007, se fusionó con el Consejo de Paz entre Iglesias (IKV) para convertirse en IKV Pax Christi). Marianne se unió al departamento de Latinoamérica de Pax Christi en 2000. Es historiadora y está especializada en la historia de Latinoamérica. Su trabajo se concentra en Colombia y Cuba. Los temas principales de los que se ocupa IKV Pax Christi en Colombia son los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (reintegración de antiguos combatientes y apoyo a las víctimas de la violencia), iniciativas locales de paz dentro del contexto de la democracia local y la seguridad de las personas. En 2004, la colaboración de Pax Christi con VNG International en Colombia empezó con una campaña de solidaridad conjunta para los representantes amenazados de la democracia local.

---

**Sr. Chris van Hemert** es director de proyectos en VNG International. Ha participado en la coordinación de la Alianza Municipal por la Paz en Oriente Medio (MAP) y ha sido ayudante de políticas de su presidente desde septiembre de 2005, dos meses después del establecimiento de MAP. Además, es responsable de la implementación de varios proyectos de refuerzo de gobiernos locales democráticos en el sudeste de Europa y el Cáucaso, y ayudante técnico de la Asociación de Autoridades Locales Palestinas (APLA). Chris obtuvo su Licenciatura (con distinción) en Ciencias Políticas, Historia y Antropología en la Escuela Universitaria de Utrecht (Países Bajos) y un Master en Estudios Internacionales de la Universidad de Birmingham (Gran Bretaña). Anteriormente trabajó con la Representación permanente del Reino de los Países Bajos ante la UNESCO, el Comité de la UE de las Regiones y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

224

---

**Dr. Kian Tajbakhsh** works as an international consultant in the areas of local government reform, urban planning, social policy and social science research. He received an MA from University College, London (1984), and a PhD from Columbia University, New York (1993) and taught at universities in Iran and from 1994-2003. In Iran, he has consulted for the Ministry of Interior's Municipalities Organization and directed a three-year municipal governance capacity-building project with that ministry's Office of Councils. He has consulted for several international organizations such as the World Bank, the Netherlands Association of Municipalities and the Open Society Institute. Dr Tajbakhsh's academic research examines the evolving nature of Iranian state institutions at the local and provincial levels as well as comparative analyses of decentralization. He is the author of two books and several academic papers and essays. He is currently working on two new books, one on decentralization and local government reform in Iran, the second on democracy promotion and Political Islam.



## VNG International

Agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios Holandeses  
Comprometida con el fortalecimiento de los gobiernos democráticos locales en todo el mundo

VNG International apoya los procesos de descentralización y facilita la cooperación descentralizada. La organización refuerza los gobiernos locales, sus asociaciones, las instituciones de formación y las fuerzas de trabajo de descentralización, tanto en países en vías de desarrollo como en países en transición. Además, nuestra Oficina de Servicios de Europa ayuda a los municipios holandeses y de otros países de la UE a acceder a subvenciones europeas y a formar redes de conocimiento.

Nuestra oficina central está formada por 50 empleados. Además, tenemos oficinas de proyectos en varios países. Trabajamos con un gran grupo de expertos en gobiernos locales con amplia experiencia internacional. MEPCO y CMRA son nuestras dos filiales: MEPCO es una empresa conjunta de VNG International y la Unión de Ciudades y Municipios de la República Checa; CMRA se organizó mediante una cooperación estrecha con la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica.