

Edificando Capacidad para la Paz y la Unidad

El papel del gobierno local en la consolidación de la paz

Autor principal: Kenneth Bush

Una publicación conjunta de la Federación Canadiense de Municipalidades y del Programa canadiense-filipino de apoyo al gobierno local



En colaboración con el Instituto Urbano Canadiense



Autor Principal : Kenneth Bush (kbush@iprolink.ch)
Conflict Studies Programme, St. Paul University, Ottawa, Canada.

Escritores: Kenneth Bush
Michel Fromojvic, Acacia Consulting and Research

Editor: Celeste Kinsey

Concepto: Kenneth Bush, Sébastien Hamel, y Renée Giroux

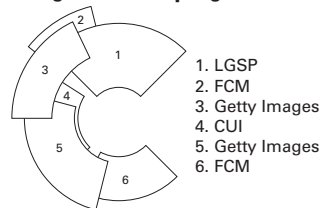
Colaboradores: PROGRAMA CANADIENSE-FILIPINO DE APOYO AL GOBIERNO LOCAL (PAGL):
Alix Yule, Marion Maceda Villanueva, Myn García y Jing López
PCIA NETWORK EN LAS FILIPINAS:
Madett Gardiola, César Villanueva, Tess Tajanlangit,
Grace Rebollos, PhD y Norania "Nanie" Acmad
ESTUDIO DE CASO DEL GÉNERO, CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y DESARROLLO (FILIPINAS):
Myrna Lim y The Notre Dame Foundation – Women in Enterprise
Development Inc.
ESTUDIO DE CASO DE LAS ZONAS DE PAZ (FILIPINAS):
Madett Gardiola y la Community-Organizing Multiversity (CoM) –
Mindanao
ESTUDIO DE CASO DE LOS TERRITORIOS PALESTINOS:
Wafa Saad, Brock Carlton y Adel al Jazzar
ESTUDIO DE CASO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA:
Andrew Plunkett, Andrew Farncombe, Azra Bektasagic, Alma Zabic,
Selim Beslagic, Tibor Frank, Lisa Cavicchia, y Zehra Morankic

Traducción: Tere García Moreno, TGM Translations

Revisión: Carolina Bórquez Holch

Diseño gráfico: Allegro168 Inc.

Fotografías de tapa: gentileza de



Todas las demás fotografías

Equipo LGSP: páginas 4, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, estudios de caso 3 y 4

Mohammed Al Baba: páginas 11, 27, 28, 29, 30, 32. Todos los derechos reservados.

Equipo CUI: páginas 8, 17, 18, 21, 22, 23, 25

Equipo FCM: página 3, 5, 9.

Edificando capacidad para la paz y la unidad: el papel del gobierno local en la consolidación de la paz.

Copyright © 2004 Federation of Canadian Municipalities (FCM)

Todos los derechos reservados

La Federación canadiense de municipalidades alienta el uso, traducción, adaptación y copia de este material para usos sin fines de lucro dando el reconocimiento apropiado a la FCM.

Si bien se ha tenido cuidado en la preparación de este libro, tanto la editorial como los colaboradores y/o editores no son responsables por las consecuencias que se produzcan debido al uso de la información aquí contenida.

Copias de esta publicación están disponibles en francés e inglés



Federation of Canadian Municipalities
International Centre for Municipal Development

24 Clarence Street
Ottawa, Ontario
Canada, K1N 5P3

Correo electrónico: international@fcm.ca
Internet: <http://www.fcm.ca>

ISBN: 0-919080-68-5
FCM No.: FCM 10440

Fecha: enero de 2004

Este proyecto fue llevado a cabo con el apoyo financiero del Gobierno de Canada suministrado a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. La Federación Canadiense de Municipalidades puede proveerle copias de esta publicación disponibles en francés e inglés.

Índice

1	Introducción	1
2	Papel del gobierno local en la consolidación de la Paz	3
	Características de un gobierno local eficaz	3
	Experiencia canadiense pertinente	6
3	Evaluación del impacto sobre la paz y el conflicto	8
	EIPC: principales sectores de influencia	10
4	Estudios de casos de gobernanza local y consolidación de la paz	15
	Bosnia y Herzegovina (CBIHCP: Programa de cooperación de Canadá-Bosnia y Herzegovina para el gobierno local y cantonal)	16
	Territorios palestinos (PPGM: Proyecto sobre la gestión municipal palestina).....	23
	Mindanao, Filipinas (PZP: Proyecto sobre las zonas del país)	33
	Mindanao, Filipinas (Genpaz: Proyecto sobre género, paz y desarrollo)	41
5	Conclusión	51
6	Anexos	52
	Anexo A: Tabla 1 – Responsabilidades del gobierno municipal	53
	Anexo B: Dónde buscar medidas que favorezcan una paz posible o los impactos del conflicto	54
7	Índice de consulta	59



1

Introducción

Este documento demuestra la forma en la que los gobiernos municipales pueden servir, como a menudo lo hacen, como piedra angular para la consolidación de la paz y la gestión del conflicto. Aquí se usan estudios de cuatro casos para ilustrar las distintas formas en las que los gobiernos municipales pueden contribuir a la consolidación de la paz y de la gestión del conflicto en el transcurso de su trabajo diario y convencional, desde el suministro de servicios sociales y de salud básicos hasta seguridad pública, transporte y desarrollo económico local (ver Anexo A).

Este documento incluye un cuadro o estructura de Evaluación del impacto de la paz y del conflicto (Anexo B) para ayudar a aquellos que deseen realzar el potencial del impacto de la consolidación de la paz de los gobiernos municipales. Esta tarea

exige la inclusión sistemática de la Evaluación del impacto de la paz y del conflicto (EIPC) en el diseño, implementación y evaluación de todas las actividades municipales en las áreas propensas a conflicto. La EIPC es un medio útil para comprender y medir los impactos ejercidos por la paz y por el conflicto en una forma comprensiva y sistemática. Si bien la EIPC es un proceso relativamente nuevo, es un instrumento de suma importancia por cuanto ayuda a asegurar que las iniciativas propuestas no agraven un conflicto violento y que, en cuanto sea posible, contribuyan a consolidar la paz dentro y entre las comunidades.

Uno de los objetivos de esta publicación es el de recordar a los actores locales e internacionales el importante papel desempeñado por los gobiernos municipales en la facilitación y promoción de la consolidación de la paz a través de su trabajo de gobernanza local y de la prestación de servicios a nivel local.



2

Papel del gobierno local en la consolidación de la paz*

El gobierno municipal desempeña un doble papel: promueve el proceso democrático a nivel local y entrega servicios locales básicos. El alcance de las responsabilidades del gobierno municipal en una localidad dada, varía enormemente y depende del grado de descentralización de los servicios del gobierno central, de la población municipal y de las entradas con las que cuenta. La Tabla que se encuentra en el Anexo A ilustra esta gama de responsabilidades basándose en el ejemplo del gobierno municipal canadiense.

Características de un gobierno local eficaz

Un gobierno municipal fuerte y efectivo está definido por seis características marcadas que reflejan su papel único en la gobernanza democrática y en la entrega de servicios. Cada una de estas características tiene implicaciones significativas en cuanto al papel desempeñado por el gobierno local en la consolidación de la paz y en la resolución de conflictos.

Liderazgo legítimo. La legitimidad y credibilidad de un gobierno municipal están íntimamente ligadas a un proceso transparente y representativo del proceso de establecimiento de políticas por un consejo de líderes de la comunidad democráticamente

* Esta sección fue escrita por Michel Fromojvic, con aportes de Kenneth Bush y Myn García.



electo, que goza de reconocimiento legal como entidad corporativa establecida. La tradición de un gobierno local fuerte, en muchos casos, es anterior a las formas actuales de gobierno nacional. Como resultado, los/las alcaldes y los/las oficiales electos de mayor jerarquía son, a menudo, respetados y considerados como líderes confiables de la comunidades, quienes son capaces de armonizar intereses e ideas discrepantes o discordantes. En los casos en los que los gobiernos nacionales carecen de la capacidad de llegar a las comunidades locales – o en instancias de un gobierno incumbente, transferido o descentralizado como en las Filipinas – el gobierno municipal es, a menudo, la única presencia estatal en funcionamiento a nivel local. Dentro del contexto de la descentralización, los gobiernos municipales tienen el mandato de cumplir ciertas funciones transferidas y/o entregar servicios.

Habilidad de alcanzar las vidas diarias de los ciudadanos por medio de una entrega mejorada de servicios. Una característica importante de un gobierno local efectivo es su proximidad a los recipientes de los servicios básicos que suministra. El gobierno municipal es reconocido por el papel que desempeña en la provisión de estructuras básicas como agua potable, gestión de desechos, construcción de letrinas e instalaciones públicas, instalaciones recreativas y parques, y rutas y caminos locales. La descentralización de las responsabilidades del gobierno nacional ha significado que las autoridades locales desempeñan cada vez más un papel crecientemente más importante en la entrega de servicios sociales básicos, entre los que se incluyen la educación primaria y secundaria, la educación preescolar o de la primera infancia, la salud pública y la asistencia social.

Estrecha relación de trabajo con las comunidades y con las organizaciones comunitarias. Su participación en la entrega de servicios básicos ha dotado a los gobiernos municipales con una mayor sensibilidad a las necesidades únicas de los individuos, familias y comunidades dentro de su propia jurisdicción. El enfoque en la entrega de servicios a nivel local también fortaleció las relaciones de trabajo entre los gobiernos municipales y las organizaciones basadas en la comunidad y las ONG activas a nivel local. Los gobiernos municipales, como resultado, pueden responder mejor a las necesidades básicas de comunidades privilegiadas y bien establecidas así como a las de los grupos marginados. Esto incluye una capacidad más

amplia para desarrollar acercamientos constructivos al trabajo y el desarrollo de un entendimiento mejor del sector informal. Las asociaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones de la comunidad han conducido hacia el incremento de la capacidad y del liderazgo dentro de la sociedad civil, así como también al aumento de oportunidades para la identificación de nuevas soluciones a los desafíos locales que surgen.

Gobernanza participativa y transparente. La gobernanza participativa ofrece la oportunidad a todos los ciudadanos, incluyendo a los grupos marginados, de convertirse en socios del gobierno. Permite la existencia de un marco de toma de decisiones para el establecimiento de prioridades políticas que favorecen un ambiente de aprendizaje y colaboración mutuos entre el gobierno y la sociedad civil, elevando la capacidad del gobierno para comprometer abiertamente a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y promoviendo, al mismo tiempo, la inclusión de temas sociales en este proceso. La habilitación de la comunidad refuerza la confianza de la sociedad civil en el gobierno municipal y crea entre las partes interesadas un mayor sentido de responsabilidad con respecto a los resultados de las políticas y del desarrollo.

La apertura del gobierno local a la participación popular y la creación de asociaciones mejores con la sociedad civil y con el sector privado favorecen una mayor transparencia y responsabilidad en el establecimiento de prioridades, del presupuesto y de la entrega de servicios del gobierno local. Estos

objetivos pueden ser alcanzados por medio de la preparación de estrategias para el desarrollo local y planes de acción participativos.

Refuerzo de la participación pública en la consolidación de la paz. Los gobiernos municipales desempeñan un papel crucial al fomentar, canalizar y facilitar la participación de las distintas partes interesadas en la promoción de la paz. Este papel incluye el apoyo a iniciativas de paz a nivel local basadas en la comunidad misma e implica a los partidarios y defensores de base de la paz. La participación pública y los mecanismos basados en la comunidad, tales como los diálogos, las consultas y las campañas de información pública, pueden ser efectivamente emprendidos por los gobiernos municipales que están asociados con los abogados defensores de la paz y por aquellas organizaciones que abogan por la paz en las comunidades, pudiéndose extender su influencia aún a las esferas de actuación nacionales e internacionales. Los gobiernos municipales, trabajando con estas asociaciones estratégicas (a nivel local, nacional

e internacional), pueden optimizar su impacto positivo en la consolidación de la paz.

Centro de enlace para la facilitación y la coordinación de la prestación de servicios y de la toma de decisiones. La gestión y la prestación de servicios a nivel local desbordan, a menudo, los límites jurisdiccionales y cortan a través de las líneas de responsabilidad gubernamental. Las soluciones a estos problemas se encuentran en una mayor cooperación entre los gobiernos vecinos y a través de los distintos niveles de gobierno, pudiendo incluir la creación de alianzas para la planificación y programación, para compartir recursos y para la creación de redes de trabajo.

Un gobierno local fuerte no es solamente la mejor forma de prestar servicios sino también un mecanismo altamente eficaz para asegurarse de que las políticas y programas nacionales están juiciosamente adaptados a las realidades locales. Para los gobiernos nacionales resulta beneficioso apoyarse en las capacidades de los gobiernos municipales por cuanto es una forma importante de abordar los temas locales de importancia, es decir, estar al tanto de las necesidades locales y de la forma adecuada de responder a las mismas.

Las municipalidades se comunican cada vez más frecuentemente entre sí para lograr una mejor coordinación de servicios y para abogar por un cambio necesario a nivel nacional. Las asociaciones de los gobiernos municipales sirven para articular preocupaciones definidas localmente y para constituir una tribuna de discusión esencial para la disseminación de buenas prácticas municipales. Estas mismas asociaciones están empezando a desarrollar sus propios programas, los que son puestos en marcha por y para el beneficio de sus miembros.

La coordinación en el seno mismo de las municipalidades también está mejorando. Los gobiernos municipales, en lugar de apoyarse en distintos servicios individuales, encaran temas complejos por medio de un acercamiento integrado y global. La cooperación entre los diversos servicios y las respuestas multisectoriales han conducido hacia un desarrollo mejor coordinado, que implica un uso más eficiente y efectivo de los recursos locales. Como resultado, las municipalidades tradicionalmente involucradas en la prestación y entrega de servicios básicos, están mejor equipadas para resolver complejos temas sociales tales como el crimen, la drogadicción, la situación de las personas sin hogar, el SIDA y el VIH, y la prostitución infantil. Estos nuevos tipos de acercamiento han tenido éxito para definir y alcanzar grupos específicos y para el diseño de servicios que responden a las necesidades específicas de estos grupos.



Estas características excepcionales son factores importantes en la comprensión del papel que desempeña el gobierno municipal en la consolidación de la paz y la envergadura del trabajo que debe realizar para reforzar el papel que debe desempeñar, como también su eficacia y efectividad.

Experiencia canadiense pertinente

Si bien Canadá no se caracteriza por la existencia de conflictos violentos y abiertos entre sus gobiernos, el gobierno municipal canadiense ejemplifica muchas prácticas y mecanismos efectivos para la consolidación de la paz. Aunque las municipalidades canadienses aún están aprendiendo y experimentando con muchas de estas prácticas, ellas mismas pueden brindar la fundación necesaria para contribuir a la consolidación de la paz y evitar el conflicto.



El gobierno municipal de Canadá presenta dos dimensiones principales: la gobernanza democrática y la prestación de servicios. El gobierno local en Canadá refleja la estructura democrática básica: el cuerpo primario de gobierno es el concejo municipal en el que sus miembros son electos por los ciudadanos para ejercer los poderes de la corporación en su nombre. El personal municipal es designado y asegura la prestación de los servicios. Los partidos políticos, generalmente, no desempeñan papeles importantes en la política local. Los intereses locales específicos son normalmente defendidos por distintos grupos de ciudadanos y agrupamientos empresariales.

Los gobiernos municipales canadienses han establecido sistemas administrativos, presupuestarios, de aprovisionamiento y de contratación de empleados a nivel local dignos de fe, creíbles, confiables, responsables y responsivos. La participación ciudadana se ha convertido en una característica establecida del escenario político local. Las municipalidades canadienses cuando planifican programas de desarrollo a largo plazo, activan mecanismos efectivos que incluyen a ciudadanos de diversos grupos étnicos y socioeconómicos. Del mismo modo, los ciudadanos pueden adquirir la información necesaria con respecto a decisiones que afectan su entorno inmediato, tales como cambios en el uso de la tierra y proyectos de construcción propuestos. En la gran mayoría de los casos, los ciudadanos y las organizaciones comunitarias ejercen su influencia en la toma de estas decisiones.

Los residentes de las municipalidades canadienses, en lo concerniente a la prestación de servicios, dependen y confían en los sistemas municipales que administran la prestación de servicios básicos tales como el agua potable y la recolección de desechos. Las municipalidades contribuyen al tejido básico de la sociedad civil construyendo rutas y caminos, aceras, alumbrado público y puentes. También proveen y regulan sistemas de transporte, incluyendo el tránsito urbano, aeropuertos, puertos, la industria del taxi y, generalmente, la circulación y el estacionamiento público de vehículos. También forman parte del mandato municipal la planificación urbana, la regulación del uso de la tierra, las áreas industriales y el desarrollo económico. Los sistemas de educación pública controlados localmente brindan educación de calidad accesible a todos los residentes como parte de la responsabilidad municipal. Dentro de este contexto, las actividades municipales pueden parecer relativamente no contenciosas, sino técnicas. Sin embargo, en caso de conflicto violento entre grupos, la politización y la mala administración de estos servicios básicos (el favoritismo, preferencia o exclusión de un grupo en favor de otro) pueden provocar tensiones y conflictos no violentos que pueden degenerar en conflictos abiertos.



Las municipalidades tratan de asegurar la seguridad pública y cuentan con una amplia gama de poderes regulativos. Los servicios de protección incluyen servicios de urgencia tales como servicios policiales, de protección contra incendios y servicio de ambulancias. Los servicios de la salud se centran en la prevención y control de las enfermedades transmisibles, disponibilidad de agua potable y el mantenimiento de normas sanitarias en la manipulación de alimentos y la gestión de los desechos. En algunas partes de Canadá, la prestación de servicios sociales, particularmente la ayuda social, los hogares para personas de la tercera edad, los refugios de urgencia y las viviendas para los necesitados son funciones atribuidas o asignadas por contrato por los gobiernos provinciales a los gobiernos locales. Los principios de eficiencia y accesibilidad que apuntalan la prestación de estos servicios por el gobierno municipal canadiense no son, sin embargo, universales. Solamente cuando prestamos atención a otros casos, especialmente aquellos que se encuentran en escenarios propensos a la violencia, podemos apreciar el impacto profundo y real que puede tener la aplicación concreta de estos principios

para la consolidación de la paz (tal como lo ilustra el estudio del caso de Bosnia y Herzegovina).

En Canadá, la prestación de servicios de guardería infantil y de transporte público por el gobierno municipal puede ser percibida como una forma de ofrecer acceso a oportunidades de empleo a individuos y grupos que podrían ser excluidos de otra forma. Sin embargo, en escenarios propensos a la violencia, los mismos servicios podrían crear oportunidades para consolidar la paz y actuar como incentivos para que los grupos en conflicto cooperen y compartan estos beneficios. Alternativamente, también podrían acrecentar la competición y fricción entre los distintos grupos acerca de la distribución de dichos beneficios. En Canadá, las municipalidades refuerzan las comunidades de nuevos inmigrantes y de refugiados aumentando su acceso a empleos y a servicios municipales por medio de la capacitación lingüística, de guarderías infantiles y de servicios de transporte subvencionados. El apoyo al desarrollo económico local, las iniciativas de desarrollo comunitario y el desarrollo y gestión de viviendas subvencionadas atraviesan y cortan barreras raciales, étnicas, religiosas y

socio-económicas. El potencial existente para la consolidación de la paz de la creación de programas similares fuera de Canadá es considerable.

No todos estos ejemplos se pueden encontrar en las municipalidades canadienses. Sin embargo, éstas y otras iniciativas sugieren la importancia de aprender y de compartir estas experiencias adaptando y llevando las prácticas canadienses sobre gobernanza local más allá de las fronteras canadienses y adquiriendo conciencia de su interesante potencial para la consolidación de la paz.



3

Evaluación del impacto en las situaciones de paz y de conflicto*

La evaluación del impacto de la paz y del conflicto (EIPC) es una forma de anticipar, vigilar y evaluar las formas en las que una intervención puede afectar o ya ha influenciado la dinámica de la paz y el conflicto en una región propensa a los conflictos.

El EIPC es un proceso con múltiples facetas similar al análisis de género y al estudio de la evaluación del impacto sobre el ambiente, que ayuda a identificar y comprender el impacto que puede tener una iniciativa de paz o conflicto. El EIPC puede ser usado en una amplia gama de escenarios propensos a la violencia, por ejemplo, lugares en los que existe el riesgo de que un conflicto no violento se convierta o reaparezca en forma violenta. El EIPC debe ser integrado a cada etapa del ciclo del proyecto –

diseño, implementación y evaluación – si debe producir una evaluación certera y comprensiva del impacto ejercido por la paz y por el conflicto.

El EIPC es un proceso sumamente importante y útil que le ayudará a asegurar que las iniciativas con las que está trabajando no agravan un conflicto violento y que, en lo posible, contribuyen a la consolidación de la paz en y entre las comunidades. Desde el punto de vista del impacto de la paz y del conflicto, la forma en la que hacemos nuestro trabajo es tan importante, y a veces más importante, que el tipo de tarea que llevamos a cabo.

* Esta sección fue escrita por Kenneth Bush.

Los siguientes principios están destinados a ser una buena guía para las Evaluaciones del impacto de la paz y de los conflictos:

Las EIPC son un proceso, no un instrumento. Si bien algunos querrían contar con una “caja de instrumentos” que puede ser usada en cualquier momento, el uso de las EIPC no producirá ninguna diferencia excepto si desafía o cambia la forma en la que se lleva a cabo el trabajo en las zonas de conflicto. Es muy posible que no debamos ejecutar un trabajo diferente, pero tendremos que hacerlo de una manera distinta. La EIPC nos desafía a reformular nuestro trabajo en las zonas propensas a la violencia militarizada.

La EIPC no es estática. La EIPC es un proceso dinámico y constante integrado antes, durante y después de una intervención determinada en una región propensa al conflicto.

La EIPC necesita ser transparente, compartida y concentrada en las personas. Los verdaderos expertos en la EIPC son las mujeres, hombres, chicas y chicos que viven en las zonas de conflicto. Si estas personas no se encuentran en el centro mismo del análisis e interpretación de la paz y del conflicto, el ejercicio de la EIPC fracasará o, aún peor, perjudicará y paralizará a las comunidades privándolas de tomar decisiones que afectan fundamentalmente sus vidas. Si una comunidad no cree que la EIPC es auténtica o legítima, que no actúa protegiendo sus intereses o que será usada

para forzar proyectos o decisiones no deseados, entonces la comunidad estará plenamente justificada al rechazar el proceso y sus resultados. La EIPC es demasiado importante para dejarla en manos de los llamados expertos, las comunidades mismas deben asumir la responsabilidad del proceso.

La consolidación de la paz incluye la destrucción de las estructuras de la violencia. Así como la destrucción de las estructuras de la violencia no conlleva automáticamente la paz, tampoco la simple adición o fortalecimiento de la capacidad para la paz automáticamente frena a la violencia. Y es por esta razón que los expertos arquitectos de la consolidación de la paz deben considerar estratégicamente cómo desarmar las estructuras de la violencia construyendo, al mismo tiempo, la capacidad para la paz, pues de otra forma arriesgan la desaparición de su arduo trabajo en la próxima ola de violencia.

Las EIPC nos ayudan a comprender los elementos específicos más que los elementos generales. “Sabemos que muchas cosas pueden ser verdaderas acerca de la violencia social, pero no sabemos cuándo serán verdad (James Rule)”. Las EIPC nos ayudan a ver y comprender cuándo, por qué y cómo un factor en particular, en una situación determinada, puede contribuir a la paz o a un conflicto violento. Por ejemplo, muchos creen que la pobreza conduce al conflicto violento. La EIPC puede ayudar a identificar el momento en que un



sentido colectivo de injusticia, privación de dignidad y desesperación se suma a las condiciones ya existentes de pobreza y cómo, cuándo y por qué, en ciertos casos, este sentido colectivo puede contribuir a precipitar un conflicto violento. La EIPC puede ayudarnos a efectuar cambios en una iniciativa para mejorar las posibilidades de que pueda lograr tanto el desarrollo como un impacto en la consolidación de la paz.

Busquen ambos impactos, el de la consolidación de paz y el que crea el conflicto. Cuando se usa la EIPC, es a menudo más fácil identificar el impacto que crea el conflicto en los proyectos de desarrollo (p. ej. salud, educación, agua y sanitación, provisión

de proyectos de servicios públicos). La violencia especialmente la violencia militarizada¹ siempre demanda más atención que la paz misma. Por esta razón, necesitamos mejorar nuestra habilidad para identificar y fortalecer los impactos de la consolidación de paz en proyectos e iniciativas. Simplemente nombrando una iniciativa, un proyecto de consolidación de paz, no lo hace ser tal.

Ni el desarrollo ni la consolidación de la paz pueden, por sí mismos, crear la paz. Las actividades de desarrollo y de consolidación de la paz pueden efectuar importantes contribuciones a la paz y la unidad, pero también pueden aumentar las tensiones existentes. No pueden, por sí mismos, crear la paz. Una paz auténtica, global y duradera exige la realización de esfuerzos sustanciales y sostenidos llevados a cabo por un vasto y variado elenco de actores (locales, nacionales, regionales e internacionales) en una extensa gama de actividades (por ejemplo, en el campo militar, en el de intercambio comercial, en el de desarrollo y asistencia humanitaria, en el terreno diplomático, etc.).

La EIPC exige tiempo. A pesar de las limitaciones de tiempo que siempre ejercen su impacto en la planificación y la implementación de un proyecto o iniciativa, este tiempo es también necesario para establecer un diálogo auténtico, un aprendizaje verdadero y una real construcción de las capacidades. Una EIPC apresurada resultará en una EIPC infructuosa.

Principales elementos de impacto sobre la paz o los conflictos

El secreto de una EIPC exitosa es la formulación de las preguntas correctas dentro de un contenido adecuado en cada etapa del ciclo del proyecto. El marco incluido en el Anexo B destaca las cinco áreas en las que las actividades de los gobiernos municipales pueden ejercer un impacto en situaciones de paz (o de conflicto):

- capacidades de gestión de conflictos;
- violencia militarizada y seguridad de la población;
- estructuras y procesos políticos;
- estructuras y procesos económicos; y
- facultación o fortalecimiento del poder social.

La gobernanza efectiva a nivel local es un componente esencial en cada una de las cinco áreas principales. Las áreas de impacto proveen un marco para el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza local para la consolidación de la paz y el desmantelamiento de las estructuras del conflicto violento. Los estudios de casos presentados en la Sección IV ilustran el uso de este marco para el escrutinio y análisis del impacto de la paz y del conflicto en ejemplos selectos de proyectos de los gobiernos municipales en escenarios propensos al conflicto.

Área 1

Capacidades de gestión de conflictos

Las capacidades de gestión de conflictos de los gobiernos locales pueden incluir habilidad para:

- 1) reflexionar acerca de e identificar desafíos y oportunidades para la consolidación de la paz;
- 2) auto reestructuración para responder a los desafíos y oportunidades de la consolidación de la paz; y
- 3) cambiar la forma de trabajar para asegurarse de que son capaces de responder efectiva y eficientemente en formas que produzcan un impacto positivo y concreto en la consolidación de la paz, por ejemplo, por medio de la mejora de la equidad, la imparcialidad, la imputabilidad y la transparencia.

Prácticas administrativas mediocres e inapropiadas tienen el potencial necesario para empeorar o crear conflictos conductivos al uso de la violencia. Uno de los tópicos tratados por la EIPC es la capacidad del gobierno local para evitar o resolver situaciones de conflicto violento a nivel local y la promoción de una paz genuina y durable por medio de mecanismos formales e informales y de procedimientos normales de operación usados en el transcurso de sus actividades cotidianas.

¹ **La violencia militarizada** conduce a un concepto más preciso de la naturaleza del conflicto armado contemporáneo más que la misma palabra guerra. Ésta incluye a los combates militares convencionales entre fuerzas organizadas; abusos definidos como guerras sucias; control a través del terror y la manipulación del miedo; el abuso sistemático de los derechos humanos; y un proceso totalitario en el cual, todos los problemas sociales, políticos, y económicos pasan a ser definidos como problemas militares — y como tales, la respuesta más adecuada de acción, considerada automáticamente, es la utilización de armas de guerra.

El estudio del caso de las Filipinas ofrece un ejemplo de una intervención directa en el campo de la consolidación de la paz. Entre otras cosas, los grupos de administración local (GAL) reciben formación para adquirir competencia en el campo de negociaciones, facilitación y diálogos conductivo a la paz. Estas competencias no tratan de entrenar a los GAL para que negocien acuerdos de paz para los múltiples conflictos violentos que azotan a las Filipinas, sino para ser usados durante el curso del trabajo cotidiano de los gobiernos municipales. En las zonas propensas a conflictos, el trabajo del gobierno municipal inevitablemente afecta las dinámicas de paz o conflicto por medio de los servicios que suministran. Por ejemplo, las autoridades locales ejercen influencia sobre el acceso a la tierra por medio de la planificación del uso de la tierra, la asignación de parcelas y la gestión de la tierra. Un sistema transparente de la planificación del uso de la tierra puede servir como mecanismo para la prevención de conflicto. En el área de la prestación de servicios básicos los gobiernos locales incapaces de expandir la prestación de la infraestructura y de los servicios básicos hacia zonas tradicionalmente marginadas y descuidadas pueden contribuir a conflictos creados por desigualdades socioeconómicas.

Las autoridades locales están también bien situadas para mantener comunicaciones constantes con una red de líderes de la comunidad y con las organizaciones de base de la misma. Esta característica puede contribuir a la movilización oportuna de los recursos necesarios para solucionar situaciones de violencia posible en sus etapas más tempranas por medio, por ejemplo, de la apertura de líneas de comunicación entre y dentro de los grupos para los que el gobierno local tiene el mandato de representar.

Para que un gobierno municipal efectivamente pueda gestionar un conflicto por medio de la prestación de servicios y bienes públicos debe ser digno de confianza y debe estar legitimizado por grupos representativos de la región propensa a conflictos. Así, su legitimidad, por ejemplo, puede reflejarse en la habilidad de las altas autoridades electas locales, como por ejemplo el/la alcalde, para actuar como una tercera línea de dignatarios capaz de crear un espacio neutral en el que los grupos puedan identificar, examinar y, posiblemente, resolver sus conflictos inmediatos.



El mantenimiento del orden público es un tema particularmente importante para la gobernanza municipal de las zonas predispuestas al conflicto. Un organismo legítimo de aplicación de la ley que goza de la confianza del público puede convertirse en la fundación para una transición desde un período plagado por las consecuencias posteriores al conflicto a un período de auténtica y pacífica coexistencia. Un gobierno municipal percibido como injusto en sus procesos de tomas de decisiones y corrupto en la prestación de servicios no sólo fracasará en la resolución de conflictos locales sino que probablemente agravará las tensiones que conducen al conflicto violento.

Área 2

Violencia militarizada y seguridad de la población

Este elemento se encuentra definido por los patrones y niveles de conflictos que ocurren dentro de una municipalidad, relacionados directa e indirectamente con la violencia militarizada, el crimen, los abusos de derechos y la corrupción. Se refleja en el correspondiente grado de temor e inseguridad vividos por los residentes de una municipalidad, siendo síntomas que incluyen el bienestar físico y mental y un sentido de la identidad individual o colectiva.



Aquí es necesario recordar que los diferentes grupos sociales experimentan distintos niveles y tipos de violencia por lo que pueden sufrir variables niveles de inseguridad y vulnerabilidad, por ejemplo, mujeres, niños, grupos minoritarios, grupos migratorios de regreso y otros grupos marginados. Las fuentes de amenazas y de inseguridad son las fuerzas militarizadas entre las que se pueden incluir fuerzas armadas nacionales, fuerzas rebeldes, paramilitares, milicias, bandidos, caciques, bandas de crimen organizado, grupos de vigilantes y hasta la policía misma que gozan de una característica común: el uso de armas, estructuras y tácticas militares.

Los gobiernos municipales ejercen una influencia directa e indirecta en los impactos de y en las respuestas a la violencia y la inseguridad en su jurisdicción. Por ejemplo, los gobiernos municipales se encuentran en la posición de asegurarse de que las estrategias para poner en vigencia las leyes sean tanto justas como eficaces. Aquí se incluye la necesidad de asegurar un acceso justo y equitativo a la justicia por medio de los servicios policiales locales y al sistema de justicia, además de un tratamiento justo de las personas que han sido

detenidas o encarceladas. Los gobiernos municipales a menudo ofrecen, en forma continuada, refugios de emergencia y servicios de apoyo para mujeres abusadas y para sus niños. En circunstancias de crisis o de guerra se pueden ofrecer servicios similares a personas desplazadas. Las municipalidades, a nivel de la planificación a largo plazo, pueden implementar políticas que aseguren la integración de los principios de seguridad, justicia y equidad al diseño urbano y a la prestación y entrega de servicios.

Área 3

Estructuras y procesos políticos

Las estructuras y procesos políticos se refieren a la capacidad de gobernanza de los distintos niveles de gobierno tal como se reflejan en los procesos locales de toma de decisiones y en el alcance hasta el que las autoridades electas locales y los servicios de los gobiernos municipales responden a las necesidades de la sociedad civil, así como la habilidad de los actores de la sociedad civil para participar activa y constructivamente en los procesos políticos. Esto puede ser constatado en: una mayor o menor transparencia, imputabilidad y

participación en las decisiones que afectan al público; en el fortalecimiento o la debilitación de la primacía de la ley y del gobierno representativo; en el aumento o disminución y en los mayores o menores niveles inclusivos de participación en términos de representación geográfica y sectorial de los grupos, especialmente la participación de las mujeres y de otros grupos marginados; en el fortalecimiento o debilitación de las capacidades de los líderes legítimos y, finalmente, en el fortalecimiento o debilitación de las fuerzas antidemocráticas.

En general, reflejará un sistema de gobernanza local construido sobre la participación activa y constructiva de la sociedad civil en el establecimiento de una agenda y en el proceso de toma de decisiones. En su más simple nivel, la legitimidad de las estructuras y procesos políticos puede ser medida en términos del nivel de participación en las elecciones para gobiernos locales. Ante la falta de una participación significativa de la sociedad civil, el gobierno local pierde su título de legitimidad y responsabilidad correspondiente para administrar los recursos públicos y para representar los intereses de la sociedad como conjunto. La efectividad de las estructuras políticas está determinada por el grado en el que las políticas son formuladas e implementadas justa y eficientemente, incluyendo aquellas que se refieren a empleos justos, provisión de subsidios, políticas de procuración y corrupción por parte de las autoridades electas y del personal municipal.



Si la sociedad civil va a conceder legitimidad al gobierno municipal, éste último debe desempeñar un papel activo para involucrar a la sociedad civil en el proceso local de toma de decisiones. Los gobiernos municipales que han sido exitosos en comprometer al público lo han hecho demostrando su compromiso con una participación pública genuina en formas que se reflejan en su presupuesto, en la apertura de sus reuniones y en la eficacia de los mecanismos necesarios para integrar al público al establecimiento de una agenda y al proceso de toma de decisiones. La participación ciudadana también se puede extender a brindar oportunidades para que los residentes y organizaciones comunitarias puedan trabajar con el gobierno municipal en la prestación y entrega de servicios.

La consolidación de la paz y la gestión del conflicto están basadas en la habilidad del gobierno municipal de construir exitosamente una relación abierta y digna de confianza con sus residentes y con las organizaciones y líderes comunitarios que representan distintos grupos dentro de la municipalidad.

Área 4

Estructuras y procesos económicos

Esta área del impacto de la paz o del conflicto se refiere al fortalecimiento o debilitación de las estructuras y procesos socioeconómicos en la municipalidad y la habilidad del gobierno municipal como catalizador del desarrollo económico a nivel local. Igualmente importante es la habilidad del gobierno para asegurar que los beneficios resultantes sean compartidos por todos los ciudadanos. La percepción de la forma en la que el desarrollo económico beneficia o perjudica a los diferentes grupos que integran la sociedad puede actuar como catalizador para la paz o para el conflicto.

Casi todas las municipalidades son típicamente responsables por la entrega de una extensa gama de servicios relacionados al estímulo del desarrollo económico local. Más notable es la habilidad de las municipalidades de acceder a financiación o a formar asociaciones con organizaciones del sector privado para invertir en infraestructuras básicas y para entregar servicios asociados. Las inversiones estratégicas en infraestructuras físicas y sociales pueden ejercer un efecto multiplicador que atrae una mayor inversión económica y que expande el acceso de la comunidad a infraestructuras y servicios.

Las municipalidades también juegan un papel en la promoción del desarrollo económico local actuando como socios de la comunidad empresarial local y cabildeando a los otros niveles de gobierno en busca de programas y recursos. La capacidad del gobierno local para ejercer influencia sobre el desarrollo económico local es pertinente en: (1) sitios propensos a la violencia por medio de la prevención del conflicto; (2) sitios de conflicto como medio de apagar las llamas de la violencia, y (3) escenarios posteriores al conflicto como contribuidor a la consolidación de la paz y al desarme de factores económicos perjudiciales o irritantes de los conflictos violentos.

Área 5

Facultación social

La quinta área de impacto de la paz o del conflicto comprende la habilidad del gobierno local de construir una cultura de paz, fortalecer la sociedad civil y contribuir a un ambiente caracterizado por la facultación, la comunicación social constructiva, la tolerancia, la inclusión, la justicia, la participación y el respeto. Esto incluye el fomento de la confianza y de las capacidades de los ciudadanos, de las organizaciones comunitarias y de los establecimientos locales para que puedan desempeñarse efectivamente y sin violencia dentro de las tensiones normales generadas por la competición dentro de la vida civil y económica. Otras medidas de la facultación social incluyen el grado

de responsabilidad local con respecto a los procesos de paz; el nivel de participación de los grupos marginados o no facultados en el proceso de consolidación de la paz y el nivel y tipo de interacciones sociales entre los grupos que integran la sociedad civil.

El gobierno municipal puede contribuir a la facultación social en diferentes formas. Cuando se trata de una institución legítima y confiable, las autoridades electas locales se encuentran en una situación ideal que les permite desempeñar un importante papel de liderazgo en la facilitación y coordinación de los esfuerzos de los actores locales para construir las instituciones de la sociedad civil. La facultación social puede ser nutrida por medio de las acciones de los gobiernos locales para solucionar los problemas de la pobreza, incluyendo la prestación de servicios sociales y de salud básicos y la eliminación de barreras relacionadas con la situación económica para la búsqueda de empleo tales como el transporte público y las guarderías infantiles.





4

Estudios de casos en gobernanza local y consolidación de la paz

Los cuatro estudios de casos siguientes subrayan las contribuciones del gobierno municipal a la consolidación de la paz a nivel local en tres países que se encontraban en diferentes etapas de un conflicto violento: las Filipinas, los Territorios Palestinos y Bosnia y Herzegovina. Cada estudio de caso ilustra la forma en la que el impacto de un conflicto muy violento es experimentado, en realidad, en forma local, sin tomar en cuenta los factores que puedan haber causado o sostenido la violencia. Por esta razón, la dimensión de la consolidación de la paz del gobierno municipal es tan importante como inevitable.

Los gobiernos municipales, en cada uno de los cuatro casos, son autoridades legítimas que funcionan a nivel local con responsabilidades cotidianas con respecto a la gobernanza local y a la prestación de servicios. Lo que resulta claro es que las estructuras efectivas y legítimas de la gobernanza son factores clave en la transformación y desactivación de un conflicto violento y que las estructuras de gobernanza ineficaces e ilegítimas son también factores sobresalientes en la propulsión de un conflicto no violento hacia el reino de la violencia.

Estudio de caso 1

Canadá-Bosnia y Herzegovina: Programa de Cooperación del Gobierno Local y Cantonal (PCGLCCBYH)*

RESUMEN

El conflicto militar que ocurrió en Bosnia y Herzegovina entre 1992 y 1995 paralizó los sistemas políticos y económicos, destruyó la infraestructura y, aún más trágicamente, desgarró socialmente al país y a su gente. El Acuerdo de Dayton de 1995 terminó el conflicto, creando una nueva estructura para gobernar al país. Los gobiernos locales están luchando para comprender las nuevas estructuras políticas y administrativas creadas por el Acuerdo, así como para mantener la tenue paz que ahora existe. El Programa de Cooperación del Gobierno Cantonal y local de Canadá – Bosnia y Herzegovina (PCGLCCBYH) administrado por el Instituto Urbano Canadiense (IUC) subvencionado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACID) – ha sido instrumental en el apoyo brindado al cantón de Tuzla en la mejora de sus capacidades para suplir servicios a las comunidades mientras se construían las estructuras para la consolidación de la paz y la unidad. Este proyecto es un excelente ejemplo de la forma en la que la cooperación del desarrollo puede contribuir a la consolidación y promoción de la paz y de la unidad en un ambiente posterior al conflicto.

1. Contexto de la consolidación de la paz y unidad

Bosnia y Herzegovina (ByH) es un complejo mosaico étnico. El 44 por ciento de la población, en 1991, se clasificaba a sí misma como musulmana, el 31,5 por ciento como serbios (cristianos ortodoxos) y un poco más del 17 por ciento como croatas (católicos apostólicos romanos). El resto de la población pertenece a grupos de otras etnias, entre las que se incluyen 5,5 que se declaran yugoeslavos. Estas descripciones oscurecen el hecho de que antes del conflicto uno de cada tres matrimonios en la zona de ByH cruzaba los límites étnicos.

La mayoría de los musulmanes, también llamados bosnios, habitaba, antes de 1992, en ciudades y pueblos junto a serbios y croatas. La minoría serbia generalmente vivía en las áreas rurales, formando la mayoría de la población en amplias partes de Bosnia. La minoría croata vivía, generalmente, en áreas cercanas a la frontera con Croacia, a pesar de que existían comunidades croatas de importancia en muchas ciudades de Bosnia. La religión,

* Esta sección fue escrita por Kenneth Bush, Andrew Farncombe, Director de Programación del Instituto Urbano Canadiense, y Andrew Plunkett, Gestor de proyecto, Instituto Urbano Canadiense.

antes de la guerra, no parecía ser el tema más predominante en la vida de las personas; el apego religioso se convirtió en una religión que está cada vez más ligada a la membresía en un grupo étnico-político.

Más de 250.000 personas murieron en el conflicto bélico que azotó a ByH entre 1992 y 1995.² En una región poblada por 4,4 millones de personas, 2,5 millones fueron aterrorizados y desplazados de sus hogares. Si bien todas las comunidades fueron tocadas directamente por la violencia, los musulmanes fueron, sin lugar a dudas, el mayor grupo de víctimas. No todos los grupos participaron igualmente en el empleo de la violencia pues de acuerdo al informe de una comisión de la ONU, el 90 por ciento de los crímenes cometidos en ByH, fueron cometidos por extremistas serbios, el 6 por ciento por extremistas croatas y el 4 por ciento por extremistas islámicos. La **limpieza étnica**

Limpieza étnica incluía: confinamiento ilegal de la población civil en campos de concentración, tortura, violaciones sistemáticas, ejecuciones sumarias, apropiación y pillaje de propiedades privadas, destrucción sistemática de patrimonios culturales y religiosos, usos de civiles como escudos humanos en el frente y en campos minados, hambrear, degradación y humillación y mucho más.

fue la característica central del conflicto: uno de sus objetivos fue la creación de territorios croatas y serbios “étnicamente puros”.



La violencia militarizada concluyó con la firma del Acuerdo de Dayton en noviembre de 1995. La gran parte de la infraestructura de ByH en esta época había sido devastada: ya no existía un banco nacional o una moneda común que pudiera ser usada en a través de las fronteras étnicas, las conexiones ferroviarias fueron interrumpidas o destruidas y más de la mitad de los edificios y construcciones del país fueron destruidos o dañados; se calcula que hay aproximadamente de 4 a 5 millones de minas terrestres sin explotar en el campo³ y que muchas industrias cerraron sus puertas, mientras que otras operaban a capacidad mínima.

El Acuerdo de Dayton creó nuevas estructuras para gobernar el país, estableciendo un estado único aunque dividido en dos partes para Bosnia y Herzegovina: (1) la Federación Musulmana Croata con el 51 por ciento de la población y (2) la República Srpska (República Serbia) con 49 por ciento del territorio. La República Serbia es gobernada por una entidad unitaria aunque existen siete regiones administrativas. La Federación Musulmana-Croata está dividida en tres cantones: 3 musulmanes, 3 croatas y 4 mixtos. La segregación étnica todavía existe a pesar de los esfuerzos llevados a cabo para dar vigor a la integración, especialmente en los cantones mixtos.

2 Informe de una Comisión especial de expertos de la ONU dirigido por Cherif Bassiouni de la Universidad de Paul de Chicago. Ver: Florence Hartmann, “Bosnia,” en Roy Gutman y David Rieff (eds.) *Crimes of War: What the Public Should Know* (New York: WW Norton & Co., 1999), p. 56.

3 El CAMByH (Centro de acción de minas de ByH) ha descrito a Bosnia-Herzegovina como el país más minado de Europa, después del extenso uso de minas antipersonal hecho durante la guerra que duró desde 1991 hasta 1995. Una considerable cantidad de artefactos no explotados también se encuentra en el territorio de este país. El CAMByH describió la situación como “una amenaza de bajo voltaje y de naturaleza fortuita”. El área total afectada es de aproximadamente de 14.000 kilómetros cuadrados. La mayor parte de esta zona necesita un estudio específico para determinar la extensión finita del problema. El CAMByH había catalogado, hasta el 30 de abril de 2002, 18.228 campos minados. Sin embargo, estima que el número total de minas [RS3]es de 30 mil, conteniendo aproximadamente un millón de minas. El CAMByH también calcula que existen 2 millones de artefactos no encontrados. Si desea una descripción completa del problema de las minas consulte: “Mine Situation in BiH,” www.bhmac.org, and “The Mine Problem,” www.bhmac.org/fed/opsis.htm. La cifra un millón de minas está basada en 307.000n informes que se encuentran en la base de datos del CAMByH de minas diseminadas por los ejércitos de la entidad. Se calcula que los ejércitos instalaron 700.000 minas y, aproximadamente, 300.000 fueron enterradas por civiles sin informar a nadie. “BHM MAC Mine Action 2002,” January 2002. www.bhmac.org/bhmac/info/statistics/statistics_e.htm



La reconstrucción posterior al conflicto en la región es altamente política. El flujo de grandes cantidades de dinero y de otros recursos, en el nivel político y económico, refuerza el control de jefes militares y economías criminales que se enraizaron durante la época del conflicto. La percepción, a nivel comunitario, de que una comunidad se está beneficiando desproporcionadamente ha agravado las relaciones entre grupos.

La comprensión de las fronteras que dividen a la Federación Musulmana-Croata y a la República Srpska es un desafío a largo plazo para el gobierno a nivel estatal: las fronteras actuales son el resultado de negociaciones y presiones diplomáticas, de intereses étnicos y de la necesidad de crear rápidamente líneas de cese de fuego entre comunidades más que divisiones basadas en la lógica y en las prioridades económicas y administrativas.

Si bien las autoridades locales no pueden conseguir, por sí mismas, la paz, deben desempeñar un papel de gran importancia para establecer un ambiente de unidad entre diferentes comunidades.

Un gobierno local puede ejercer un impacto negativo o positivo en la consolidación de la paz y en la unidad que depende de si exagera o ayuda a cerrar las brechas de desigualdad entre diferentes comunidades, grupos étnicos o estratos socio-económicos. La buena gobernanza a nivel local puede ayudar a consolidar la paz cultivando una cultura de unidad, diversidad, tolerancia y equidad, persiguiendo, al mismo tiempo, un acceso equitativo a los procesos de toma de decisión del gobierno, sus servicios y sus recursos.

La paz en Bosnia es extremadamente frágil patrullada por las unidades militares de la Fuerza de Estabilización (FS) de la OTAN y otras naciones. Los aspectos civiles del Acuerdo de Dayton están controlados por la Oficina del Alto Representante (OAR), mientras la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) organiza las elecciones y otros organismos internacionales prestan asistencia humanitaria, ayuda para la reconstrucción y programación de cooperación técnica. La gran preocupación es que se cree que si las fuerzas internacionales de la paz abandonan la región se reiniciarán nuevamente las hostilidades.

2. Contexto de la gobernanza local

La paz y estabilidad a largo plazo en ByH dependerá significativamente de la efectividad de las entidades gubernamentales a nivel no estatal. Aquí se incluye al nivel cantonal de gobierno, que fuera establecido en la Federación de Bosnia y Herzegovina de acuerdo al Acuerdo de Dayton de 1995 (la República Serbia no cuenta con un nivel cantonal de gobierno).

Los cantones están organizados como el gobierno nacional con un gobernador, un primer ministro y ministerios de sectores. Más que cualquier otro nivel de gobierno, los cantones se han beneficiado tanto con la descentralización del poder del estado como con la centralización del poder del gobierno municipal. Sin embargo, aún existe una reacción contradictoria al establecimiento de cantones en la Federación. Muchos opinan que este nivel de gobierno fue "impuesto" por fuerzas ajenas al país y, como tal, cuenta con un apoyo débil por parte de las autoridades oficiales. Uno de los problemas principales es que los gobiernos municipales estaban bien establecidos en Bosnia pero no existía

realmente una historia de gobernanza local, situación ampliamente demostrada por los dolores del crecimiento que ha sufrido la naciente administración cantonal.

Los cantones, parecen, sin embargo, que tienen las responsabilidades más importantes entre los cuatro niveles de gobierno por cuanto absorbieron muchos de los poderes más importantes de las comunidades locales además de haberles sido otorgados parte de la autoridad anteriormente ejercida por el Estado mismo. Las responsabilidades cantonales incluyen la mayoría de los poderes sobre: educación, cultura, salud, vivienda, comunicaciones, sistemas de agua potable y de aguas servidas, policía, desarrollo económico local, impuestos (aunque los impuestos a la renta son la función de dos entidades) y reglamentación del uso de la tierra incluyendo zonificación.

Los cantones son responsables por la mayoría de las actividades locales aunque existe una tradición de gobiernos locales fuertes en ByH, razón por la cual las municipalidades son aún más pertinentes en la vida diaria de la ciudadanía. Los poderes dejados a las municipalidades por el Acuerdo de Dayton fueron al principio un tanto indefinidos, pero continuaron cambiando a medida que cada gobierno cantonal tomó sus propias decisiones referentes a las responsabilidades que delegaría a las municipalidades. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades están involucradas en: protección contra incendios, servicios de agua potable y de aguas servidas y actividades humanitarias. Algunos de los ingresos municipales son generados localmente, pero la mayor parte

proviene de una proporción de las ventas, de las plantillas y de las tasas a las ganancias de los cantones. La dificultad más grande para establecer un gobierno eficaz reside en los cantones mixtos en los que las organizaciones paralelas se están desarrollando de acuerdo a partidos políticos basados en las etnias.

Uno de los grandes desafíos del gobierno local de ByH es lograr que el sistema de gobierno descentralizado decretado por el Acuerdo de Dayton sea operativo y eficaz. Esto exigirá: clarificación de la división de responsabilidades entre la federación, los cantones y las municipalidades, la promoción de cooperación intergubernamental, el desarrollo de nuevos sistemas para la generación del desarrollo económico y de las rentas públicas y el establecimiento de un método eficaz y al día para la prestación de servicios locales. Las autoridades locales necesitan, específicamente, desarrollar su comprensión de los principios y las prácticas y de las de estructura y procesos para gobernar democráticamente en una economía de mercado.

3. Descripción del proyecto

El programa de Cooperación del gobierno local y cantonal de Canadá – Bosnia y Herzegovina (PCGLCCByH) es un programa de construcción de la capacidad dirigido a mejorar la administración urbana en el cantón de Tuzla en ByH. Éste es un programa subvencionado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y administrado por el Instituto Urbano Canadiense (IUC). Los asociados y participantes clave del proyecto incluyen al Instituto Urbano de Tuzla (el socio ejecutor y

coordinador primario), al cantón de Tuzla, a la ciudad de Tuzla, las otras 12 municipalidades en el cantón, el Instituto Económico de Tuzla, la Universidad de Tuzla y grupos de la sociedad civil (ONG, organizaciones basadas en la comunidad (OBC) y organizaciones del sector privado) activos en el cantón. Si bien los beneficiados primarios son el cantón de Tuzla y las trece municipalidades que lo constituyen (incluyendo la ciudad de Tuzla), el PCGLCCByH apoya el desarrollo de un acercamiento modelo que podría ser usado por otros gobiernos tanto en la Federación como en la República Srpska.

El proyecto también tiene como objeto promover la buena gobernanza en ByH dentro del contexto de un sistema democrático emergente y de una economía basada en el mercado por medio de la construcción de las capacidades de los gobiernos locales en una administración urbana estratégica. El PCGLCCByH presta asistencia para permitir que el gobierno local abra el proceso de toma de decisiones al desarrollar e implementar planes para el crecimiento y el desarrollo. El proyecto es una etapa muy importante para resolver los distintos desafíos asociados a la **descentralización** y

La ventaja de la **descentralización** es que permite que se tomen decisiones a nivel local por las autoridades que son conscientes de los intereses y actitudes de la comunidad que representan.

establecimiento de un sistema eficaz de gobernanza local incluyendo:

- Ayudar en la creación e implantación de formas innovadoras para que el sistema de gobernanza **descentralizado** decretado por el Acuerdo de Dayton resulte operativo y eficaz.
- Desarrollar los mecanismos para la cooperación intergubernamental a nivel local.
- Ayudar en la transición a nivel local a sistemas económicos basados en el mercado y promover el desarrollo económico local.
- Desarrollar una mejor comprensión de los principios y prácticas de un gobierno democrático entre las autoridades locales (cantón y municipalidad).
- Mejorar las oportunidades para la generación de ingresos de los gobiernos locales.
- Establecer métodos eficaces y al día para la prestación y entrega de servicios locales.
- Encontrar formas de mejorar el proceso de toma de decisiones locales de forma que incluya el gasto estratégico de limitados recursos para la reconstrucción de la infraestructura básica, de las viviendas y para prestar servicios sociales clave.

Localización del proyecto: Cantón de Tuzla y Municipalidad de Tuzla

El cantón de Tuzla, situado al noroeste de ByH cuenta con una población de aproximadamente 580.000 habitantes, entre los que se incluyen más de 80.000 refugiados, generalmente musulmanes, desplazados de un territorio que se encuentra ahora bajo la jurisdicción de la República Srpska. Tuzla fue un importante centro industrial y el sitio del complejo industrial químico más importante de la antigua Yugoslavia,

La municipalidad de Tuzla es la cuarta ciudad de ByH con una población de 160.000 habitantes entre los que se incluyen 45.000 refugiados. La ciudad, antes de la guerra, era étnicamente mixta, compuesta aproximadamente de un 50 por ciento de musulmanes y un número igual de serbios y croatas. Hoy en día, como resultado del influjo de musulmanes desplazados, más del 70 por ciento de la población de Tuzla es musulmana, un 17 por ciento es croata y sólo un 9 por ciento es serbio⁴.

El gobierno cantonal de Tuzla cuenta con mucho poder técnicamente hablando, pero está desarrollando paulatinamente los recursos necesarios para encargarse realmente de sus nuevas responsabilidades. Muchas de las comunidades más pequeñas del cantón están aisladas y son pobres. La producción industrial se está recuperando lentamente después del conflicto si bien muchas plantas industriales no han abierto nuevamente sus puertas. El aeropuerto funciona nuevamente para las fuerzas del mantenimiento de la paz pero sólo tiene un uso civil limitado porque las conexiones ferroviarias están siendo restablecidas. También hay una falta de viviendas muy considerable en muchas partes del cantón debido al gran número de refugiados. En el norte, hay una disputa de límites no resuelta con la República de Srpska (Serbiobosnia). Los desafíos más importantes que debe enfrentar el gobierno son: el desarrollo económico, la provisión de un sistema de agua, transporte y viviendas. Los líderes del cantón consideran de alta prioridad la modernización

de las estructuras administrativas, recursos y el establecimiento de relaciones claras y colaboradoras con la Federación y con los gobiernos locales.

Papel del gobierno local en el proyecto

El fortalecimiento del gobierno local es el elemento central del diseño del PCGLCCByH. El impacto deseado del proyecto es lograr que las instituciones del gobierno local en el cantón de Tuzla sean más transparentes, responsables, y eficaces. El proyecto está diseñado para lograr estos cuatro resultados esperados:

- Procesos de planificación más eficaces, transparentes y participativos en el cantón de Tuzla.
- Aumentar y realzar el compromiso de los oficiales del gobierno local del cantón con las prácticas y principios participativos en la gobernanza local, la planificación y el proceso de toma de decisiones.
- Realzar la facultación ambiental del gobierno local, de la sociedad civil y de los partenariados del sector privado para implementar los planes de desarrollo cantonal.
- Aumentar la eficaz participación y la voz de los ciudadanos del cantón de Tuzla en la gobernanza local y en los procesos de planificación del desarrollo.

⁴ Datos obtenidos a través de *Spatial Plan for Tuzla Canton*, Ministry of Physical Planning and Environmental Protection, Tuzla Canton, Bosnia and Herzegovina, 2003.

4. Consolidación de la paz y buenas prácticas en la gobernanza local

El PCGLCCByH ha ejemplificado y/o contribuido a la buena práctica de gobierno al enlazar la gobernanza y la consolidación de la paz en varias formas importantes:

Acercando la gobernanza y la entrega de servicios básicos a los ciudadanos. El proyecto trata, principalmente, de desarrollar formas novedosas de lograr que el sistema de gobernanza descentralizado sea eficaz y operativo. Esta tarea ha incluido la promoción de la participación pública, una mayor transparencia y procesos de interesados múltiples en la gobernanza local y regional. Aquí se debe notar que la delegación de la autoridad para tomar decisiones al nivel local disminuye la distancia entre los procesos de toma de decisiones y la comunidad, de las decisiones y de sus impactos y, como tal, los gobiernos locales deberán representar un papel vital cerrando las brechas o vacíos. La descentralización no promoverá la consolidación de la paz por sí misma, aunque exponiendo el proceso de toma de decisiones a un mayor escrutinio e involucrando al público y a una gran variedad de accionistas en los procesos gubernamentales, se creará una mayor oportunidad para la paz por medio de una mayor transparencia.

Modelar ideales por medio del liderazgo a nivel local. La ciudad de Tuzla goza de una larga tradición de tolerancia y cooperación interétnica que, en este momento, está siendo puesta a prueba por la llegada de miles de sobrevivientes amargados y resentidos por las atrocidades cometidas en lugares como Srebrenica.⁵ Si bien el gobierno cantonal se encuentra en las manos del partido bosniaco, con respecto a los otros cantones de ByH, Tuzla permanece como un modelo de calma interétnica. El liderazgo de la región de Tuzla, fundamentado en un núcleo de ideales, ha sido ejemplificado en el alcalde y gobernador de Tuzla, Selim Beslagic. Durante la primera etapa del proyecto Beslagic ascendió al poder con el apoyo de todos los grupos étnicos. Su primer objetivo fue convertir a Tuzla en una municipalidad moderna, tolerante y progresiva que se beneficiaría de todas las experiencias vividas en otras áreas convirtiéndose en la almenara del resto del país. La credibilidad e integridad del alcalde inspiraron y movilizaron a la ciudadanía cuando se encontraron en circunstancias muy difíciles. El proyecto se benefició, mientras Beslagic lideraba el camino como alcalde y gobernador de Tuzla con su plataforma interétnica, de otros asociados interétnicos (en composición y orientación), incluyendo al personal de la municipalidad y del Instituto urbano de Tuzla, ambos aún integrados por personas de todos los grupos étnicos.

⁵ Si desea más información acerca de la "caída" de Srebrenica, consulte: Charles Lane, "Dateline Zagreb: The Fall of Srebrenica", in Dat Nader Mousavizadeh, ed., *The Black Book of Bosnia; the Consequences of Appeasement* (New York: Basic Books, 1996), 116-124.

Apoyo a los líderes locales como campeones.

Un campeón es alguien quien, por medio de la influencia moral, la diplomacia, presencia pública o habilidades de mediador y manipulación, es capaz de influenciar el pensamiento y la conducta de grupos e individuos. Los campeones, al cambiar a individuos y grupos, inducen cambios estructurales en sistemas económicos, políticos y sociales. Una campeona es normalmente alguien que ya tiene un perfil positivo en la comunidad, que conoce las reglas del juego y desea cambios que contribuyan a la paz y a la unidad. Los campeones son particularmente importantes en ambientes caracterizados por la desconfianza, tales como escenarios de posguerra. El PCGLCCByH ha apoyado el desarrollo del liderazgo por medio de un enfoque directo en el desarrollo de la capacidad, dirigido a construir el conocimiento y las pericias de las autoridades locales en los principios de la buena gobernanza, planificación participativa y estratégica y acercamientos integrados a los complejos problemas locales.



Campeones locales: Selim Beslagic

Cuando Selim Beslagic fue electo alcalde de Tuzla en 1990, se convirtió en el primer alcalde elegido democráticamente y no partisano en Bosnia y Herzegovina en la era poscomunista. Su partido social-democrático (PSD) formó un gobierno multi-étnico dedicado al desarrollo del mercado libre y a la reforma política. Beslagic, durante su mandato como alcalde, pudo desviar la marea de nacionalismo étnico que azotó a la antigua Yugoslavia durante el conflicto que fracturó al país ocurrido en 1991. Sus políticas han servido de hito que marca la buena gobernanza, la democracia y la coexistencia étnica a nivel local. Sus esfuerzos para mantener la paz y la civilidad durante las agresiones de 1992-1995 en Bosnia y Herzegovina trajeron como resultado la supervivencia de la ciudad como baluarte de tolerancia y de relaciones democráticas entre sus habitantes, ganando para Beslagic el reconocimiento internacional y numerosos premios, incluyendo la nominación al Premio Nóbel de la Paz. Después de servir por diez años como alcalde, se desempeñó por un término como gobernador del Cantón de Tuzla. El Sr. Beslagic es actualmente miembro del parlamento de Bosnia y Herzegovina.

Asegurar la sostenibilidad. El PCGLCCByH trató de establecer mecanismos para integrar las estructuras de administración del proyecto en el proceso local de toma de decisiones en el Instituto Urbano, la municipalidad y el cantón de Tuzla. Los profesionales y las instituciones locales participan activamente en la entrega de este proyecto que contribuye al fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones locales. La supervisión de todo el trabajo del proyecto está a cargo de Comité directivo del proyecto constituido por representantes de los tres niveles de gobierno en la Federación, así como también por otros miembros de las agencias del cantón de Tuzla, organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales. El Comité directivo brinda apoyo a la administración local, integrada por miembros de todas las asociaciones asociadas entre las que se cuentan el Instituto Urbano de Tuzla, la universidad del mismo nombre y el ministerio del cantón de Tuzla para la planificación física y la protección del ambiente. El comité ejecutivo se reúne semana por medio para diseñar y revisar planes de trabajo y para controlar el progreso. El comité administrativo y el de propiedad local son ejemplos de buenas prácticas porque sirven para asegurar que el proyecto está dirigido hacia el contexto y las prioridades locales y que contribuye a lograr, a largo plazo, la sostenibilidad.

Organización de giras de estudio e intercambios profesionales. El PCGLCCByH ha usado las giras de estudios (sesiones de aprendizaje en grupo en otros países) y los intercambios profesionales en su dimensión de desarrollo de la capacidad del proyecto. Las giras de estudios y los intercambios

profesionales pueden brindar importantes contribuciones estratégicas y catalíticas a la consolidación de la paz y de la unidad cimentando las relaciones personales y profesionales que permiten romper las barreras creadas por el conflicto. Las giras de estudios liberan a la gente de las tensiones producidas por trabajar y vivir en ambientes altamente politizados y segregados.

Las giras y los intercambios permiten que algunas personas, que probablemente nunca hubieran tenido esta oportunidad, ingresen a un ambiente neutral de desarrollo profesional y aprendizaje. El PCGLCCByH subvencionó, además de las giras de estudio, giras del este y del oeste: un intercambio con Hungría permitió a las participantes de ByH aprender más acerca de los esfuerzos de Hungría para unirse a la Unión Europea.

Apoyo a iniciativas basadas en la comunidad.

También es necesario notar que el PCGLCCByH también prevé el establecimiento de un fondo de apoyo a las iniciativas locales, que consiste en diez por ciento del presupuesto del proyecto, es decir que el fondo actuará como succión inicial para iniciativas de pequeños negocios que tienen como objetivo realzar la gobernanza local, la formulación de políticas y la prestación de servicios en el cantón de Tuzla. El objetivo de la asignación estratégica de un subsidio inicial es crear un ímpetu positivo y energía inicial para incrementar la apropiación local del proyecto, promover la sostenibilidad de las iniciativas, premiar acercamientos innovadores a la resolución de problemas y construir la capacidad de los grupos locales para diseñar y administrar proyectos de forma que se basen en los resultados.



Compartir las experiencias del proyecto con todos los participantes de Bosnia-Herzegovina.

La intención es que las experiencias vividas y adquiridas como resultado del PCGLCCByH sirvan como modelo e inspiración para los otros gobiernos locales de la Federación y de la República Srpska. El PCGLCCByH ha hecho esfuerzos especiales para traer profesionales de la República Srpska, como también de otros cantones de la Federación a todas sus actividades de extensión (ejercicios de capacitación, seminarios, presentaciones, etc.). El PCGLCCByH también trabaja conjuntamente con la Asociación bosniaca de Urbanistas, organización constituida por integrantes de la Federación y de la República Srpska. La incorporación de los participantes de la República de Srpska ha creado un nuevo espacio dentro del cual éstos pueden imaginar cómo podría establecerse un proyecto similar de acuerdo a las características de sus contextos políticos y sociales respectivos. Las redes inter-étnicas de trabajo que surgieron como consecuencia de estos eventos crearon un capital común de ideas, pericias y

confianza que puede ser aprovechado y aplicado a esfuerzos de duplicación. Sin embargo, la duplicación posible de experiencias de los proyectos necesitará revisiones innovadoras y modificaciones apropiadas para adaptarla al contexto local.

Apoyar la transición a una economía de mercado libre. El PCGLCCByH enfatiza significativamente el apoyo de la transición a una economía de mercado libre. En el contexto existente inmediatamente después de la guerra de Bosnia-Herzegovina, había habido muy poca interacción entre las entidades de ambos bordes, excepto por un espacio situado en un campo del que se habían quitado las minas, el mercado Arizona entre la República Srpska y la Federación. Desafortunadamente, si bien el conflicto mismo había creado una estructura económica que suministraba bienes y servicios a las poblaciones locales, esta estructura no era precisamente un modelo de competición de mercado libre por cuanto fortificaba los poderes de los caciques militares y sostenía una red de intermediarios que sólo buscaba su propio enriquecimiento. Sin embargo, ocho años después de su establecimiento, no se ha

producido una confrontación significativa entre los grupos étnicos que actúan en este mercado. Dentro del mercado Arizona se encuentra la clave para la reconstrucción de la sociedad multiétnica de Bosnia, sin importar el intercambio de bienes en el mercado negro presente.

El cantón de Tuzla, la ciudad de Tuzla y las municipalidades del cantón reconocen que la presencia de un mercado negro o gris de bienes y servicios representa pérdidas en posibles recaudaciones impositivas. Todos estos organismos, por lo tanto, tienen intereses institucionales para avanzar hacia sistemas más transparentes de transacciones económicas. Las sensibilidades y volatilidad de un escenario de posguerra exigen que cualquier movimiento hacia la regularización y la formalización económica sean planificados e implementados muy cuidadosamente: es un proceso de identificación y creación de incentivos para la participación en las actividades del mercado libre y de desincentivar las actividades contrarias a dicho mercado.

El PCGLCCByH sugiere dos mecanismos para trabajar con sistemas que están luchando para superar el legado de las economías sucias de la guerra: (1) apoyarse en campeones y (2) enfatizar la participación pública, particularmente en lo que se refiere a planificación estratégica. El PCGLCCByH, como se indica anteriormente, se benefició muchísimo por las acciones de su campeón, el alcalde de la ciudad de Tuzla. El PCGLCCByH, además de cultivar las capacidades de la gobernanza en la sociedad civil, también apoya y crea las oportunidades para el ejercicio de esas capacidades, también apoya los esfuerzos para

aumentar la participación pública que sirve como una función de control en el proceso de toma de decisiones por medio del aumento del escrutinio y de la transparencia en los procesos gubernamentales que, a su vez, ayuda a mantener a los funcionarios imputables, aumentando la confianza de los inversores.

5. Lecciones aprendidas

Las iniciativas de gobernanza y de consolidación de la paz necesitan mucho tiempo

Ningún proyecto que se refiere o que se apoya en el enlace de la gobernanza y de la consolidación de la paz funcionará exitosamente si no se le da el tiempo necesario. La construcción de un cimiento de confianza es un elemento crítico del éxito del proyecto, pero, nuevamente, se necesita tiempo para desarrollar relaciones de confianza entre los asociados del proyecto, entre asociados y comunidades y gobiernos y entre gobiernos y la sociedad civil y los grupos que integran la misma. Un elemento de la construcción de la confianza, después de haber establecido los cimientos de la misma, es la presencia física. Entrar y salir del sitio de un proyecto debilita la habilidad de establecer una confianza verdadera. Un compromiso a largo plazo es tan importante como la presencia física: casi todos los residentes de las zonas propensas a conflicto han visto el vaivén de acoros humanitarios y de desarrollo, de proyectos que empiezan y se cierran. La gente de Bosnia-Herzegovina es más consciente que la de otras comunidades afectadas por la guerra de la veleidad del compromiso del donante (diplomático, militar, de desarrollo y humanitario).

Descentralización exige un apoyo sostenido

El desafío más grande para el gobierno local de Bosnia-Herzegovina es lograr que el sistema descentralizado de gobernanza decretado por el Acuerdo de Dayton resulte operativo y eficaz. El gobierno cantonal cuenta con mucho poder en papel pero sólo está empezando a desarrollar los recursos necesarios para afrontar sus responsabilidades. Las autoridades locales luchan con el difícil desafío de construir las economías locales para poder resolver el problema de la pobreza y para mejorar la entrega de servicios urbanos esenciales. Los gobiernos locales, para poder enfrentar estos desafíos tendrán que efectuar cambios importantes en los métodos de gobernanza y en su modo de pensar.

Importancia de partenariados

Tuzla se ha beneficiado con una serie de partenariados en su búsqueda de una mejor gobernanza local y de una planificación para el desarrollo de la región. Es muy difícil o casi imposible para las municipalidades resolver solas una gran mayoría de los problemas que se les presentan porque muchos de estos problemas atraviesan fronteras jurisdiccionales. El liderazgo y los campeones dirigen y empujan el proceso de desarrollo. Tuzla se benefició con el fuerte liderazgo local de las autoridades electas, que dirigieron un difícil proceso de cambio en las prácticas institucionales y en las formas tradicionales de pensar lo que permitió que la región emergiera como una pionera y como modelo de gobernanza local y como administración local del gobierno.

La diversidad étnica no es un problema sino una oportunidad

La historia reciente de la región de Tuzla ha demostrado que con determinación y concentración se puede lograr la unión de una sociedad multiétnica, pues puede trabajar en conjunto para encauzar sus distintos puntos fuertes para lograr el objetivo común.

Planes consolidados de acción basados en una sólida planificación estratégica pueden propulsar el desarrollo

Tuzla enfatizó primero el desarrollo de una comprensión amplia de sí misma y de sus temas pertinentes, luego tradujo esta comprensión a un consenso del futuro por medio de un sólido marco de planificación estratégica y, finalmente, por medio del desarrollo de planes concretos de acción en materias prioritarias. Esta metodología brinda al gobierno local un instrumento para obtener el cambio.

Podemos aprender con experiencias ajenas

Tuzla ha trabajado con ciudades y municipalidades de Europa y de América del Norte, trabajo que le ha permitido aprender de los fracasos e inspirarse con sus triunfos.

El primer paso para resolver un problema es saber escuchar y comunicarse

Los gobiernos locales de la región de Tuzla tomaron seriamente la necesidad de consultar e involucrar a sus ciudadanos. Esta actitud fue el primer paso en el alejamiento de las formas anteriores de actuar y pensar y un movimiento hacia un nuevo acercamiento para resolver problemas locales.



Los ciudadanos deben sentirse propietarios del gobierno local o, por lo menos, sentir que ejercen su influencia en los procesos del gobierno local

Si los ciudadanos no se sienten parte de la determinación de sus propios rumbos hacia el futuro, no se puede esperar que contribuyan a lograr ese futuro deseable.

Los funcionarios electos deben aprender a confiar en los ciudadanos

Los contribuyentes tributarios tienen derecho a saber el gasto exacto que se hizo del dinero que pagaron. Para lograrlo, deben exigir primero la transparencia y responsabilidad fiscal de los funcionarios locales electos.

Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel en el fortalecimiento de la sociedad civil

Bosnia ha vivido una experiencia positiva en los últimos años para encauzar el poder de la población por medio de la construcción y del fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales basadas en la comunidad. Una sociedad civil fuerte y activa puede ayudar a gobernar a los políticos locales. Las municipalidades tienen, en sí

mismas, el poder necesario para reforzar la voz y la fuerza de sus comunidades.

Los grandes problemas parecen insuperables, pero se pueden dividir en fracciones manejables

El desafío de la reconstrucción y del desarrollo de la región de Tuzla inmediatamente después de la cesación del conflicto, fue enorme. El establecimiento de prioridades de los problemas a resolver primero fue muy difícil. Las perspectivas para mejorar la calidad de vida parecían prácticamente inalcanzables. El uso de una planificación estratégica participativa proveyó el mecanismo apropiado para hallar el consenso entre los varios actores actuando en estas difíciles negociaciones.

El proceso de privatización de facilidades estatales debe resultar en un dividendo pagadero a las comunidades

Esta afirmación es particularmente aplicable a industrias que producen consecuencias ambientales o sociales exógenas. Por ejemplo, es necesario encontrar un modelo por el cual la autoridad local recibe derechos, compensaciones o entradas de cualquier industria privatizada que continúa contaminando el ambiente.

Estudio de caso 2

Proyecto sobre la Gestión Municipal Palestina (PGMP)*

RESUMEN

Las confrontaciones violentas y persistentes entre israelíes y palestinos han tenido efectos devastadores sobre la sociedad palestina tanto en el plano social como en el económico y político. Las municipalidades palestinas – el único orden de gobierno que todavía funciona – deben enfrentar increíbles desafíos para brindar liderazgo y servicios básicos a su población. El Proyecto sobre la gestión municipal palestina (PGMP) – gestionado por la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM) con la asistencia financiera de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) – está trabajando en colaboración con la municipalidad de Rafah a fin de reforzar las capacidades municipales y mejorar la participación pública en la administración municipal. El PGMP es ejemplo de un proyecto que está contribuyendo positivamente a la paz y unidad ambiental, pero también ilustra un proyecto limitado y obstaculizado por una situación conflictiva permanente que no puede detener.

1. Consolidación de la paz y contexto de la unidad

Los civiles son las víctimas principales de las

llamas de la violencia militar en Israel, en los territorios ocupados de Cisjordania, en la franja de Gaza y en los Territorios de la Autoridad Nacional Palestina. El conflicto ha sido marcado por ataques a civiles y a objetivos civiles tanto por las fuerzas de seguridad de Israel como por los grupos armados palestinos. Más de setecientos palestinos y doscientos israelíes – niños, mujeres y hombres – civiles fueron muertos en el año 2001, mientras que 16000 palestinos y 1700 israelíes resultaron lesionados ⁶.

Uso de la población civil como blancos de tiro constituye una violación de las leyes humanitarias internacionales: “La población civil como tal, así como los individuos, no pueden ser el objeto de ataques. Actos o amenazas de violencia, cuya causa primaria es le el de sembrar el terror en la población civil están prohibidos.” Protocolo I de la Convención de Ginebra de 1949 (adoptado en junio de 1977). Israel no ratificó este Protocolo pero como ley consuetudinaria resulta universalmente aplicable, independientemente de su ratificación.

* Esta sección fue escrita por Kenneth Bush, con el aporte del Equipo del Programa de Medio Oriente de la FCM.

⁶ Human Rights Watch Annual Report 2001.

Esta situación de conflicto ha incitado al ejército israelí a tomar distintas medidas: imposición de un cierre estricto de los Territorios, restricción al desplazamiento o movimiento de personas y de bienes, rechazo de transferencias de dinero debido a los palestinos. Una red de más de 20 puestos de control militar, fijos y móviles han dividido a la franja de Gaza en tres secciones, impidiendo que las personas y los bienes circulen libremente dentro, en y fuera de Gaza. Desde el punto de vista de la paz y de la **unidad**, estas medidas destruyen los lazos entre palestinos e israelíes y contribuyen a la intensificación de tensiones y de movimientos extremistas por ambas partes.

Las consecuencias económicas sobre las vidas, los medios de ganarse la vida y la salud de los palestinos han sido devastadoras. La situación ha reducido la productividad económica y el acceso a servicios básicos y ha aumentado los costos de producción y el desempleo. La tasa de pobreza en la franja de Gaza ha sido tradicionalmente alta, pero la situación se ha deteriorado considerablemente desde el último levantamiento. Los palestinos que trabajan en Israel no tienen autorización para viajar a sus trabajos, lo que ha resultado en una caída considerable en el nivel de ingresos de muchos de ellos. Los ingresos reales por habitante han disminuido en un mínimo de 30 por ciento comparados a los niveles de 1994. El número de

Unidad en la adversidad: La municipalidad de Khan Yunis, por los cierres israelíes, no ha tenido acceso a su sitio de relleno. En respuesta a ello, la cercana comunidad de Rafah puso a disposición de Khan Yunis su sitio de relleno sin costo alguno. Esta iniciativa sobre unidad y cooperación en general será medida en función de la cooperación que genere en otros sectores y áreas de actividad.

pobres (pobre, por definición, es quien lleva a cabo un consumo menor al de 2 dólares estadounidenses por día), en Cisjordania y en la franja de Gaza, aumentó marcadamente de 0,6 millones en septiembre del 2000 a 1,5 millones a fines del 2001.

El Banco Mundial calcula que la Autoridad Palestina (AP) necesitará varios años para retomar el nivel de actividad económica y obtener una entrada por habitante similar a la de la época anterior a la crisis. Ochenta por ciento de las entradas de la AP se originan en tasas indirectas al consumo. Israel se ha negado, desde diciembre de 2000, a transferir fondos a la AP que fueron recaudados por la administración tributaria israelita, pero que se acumularon a nombre de la AP por medio del sistema de compensación de entradas. Se estima

que esta suma era de 507 millones de dólares estadounidenses a fines del año 2001.

Las confrontaciones violentas no solamente han sido la causa de graves problemas económicos sino que también han resultado en serio deterioro al activo económico, a los bienes públicos y personales y a la infraestructura. Existen daños en todos los sectores: agua, aguas servidas, desechos sólidos, electricidad, agricultura y rutas y caminos. La destrucción de la infraestructura y de los servicios ha llevado a un aumento sustancial en el costo de las prestaciones de servicios y, en muchos casos, la destrucción completa del servicio. A medida que la capacidad de la AP es destruida por ataques sistemáticos de las fuerzas israelíes de defensa, la población civil depende



cada vez más de sub-organizaciones sociales y benéficas de grupos militares y políticos extremistas. La base de apoyo y la fortaleza institucional de estos grupos cobra mayor fuerza cada día con resultados netos totalmente contrarios a la paz y a la unidad.

2. El contexto de la gobernanza local

El desarrollo de instituciones públicas eficaces era uno de los mayores objetivos de la AP antes del levantamiento, habiendo progresado en el establecimiento de marcos institucionales, en el aumento de

capacidades y competencias, en la clarificación de estructuras legales y legislativas y en el fortalecimiento de los sistemas financieros. Además, se había avanzado en el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales locales y en la prestación de servicios. El Ministerio Palestino de Gobiernos Locales (MGL) tiene el mandato de establecer un sistema de gobierno local que no sólo tiene la capacidad de responder a las necesidades de sus residentes, sino que también es transparente, imputable y responsable. Por otra parte, el MGL también ha estado a cargo de promover la descentralización administrativa y financiera y la reconstrucción de la infraestructura y de los servicios.

Desafortunadamente, los conflictos violentos en las entidades palestinas e israelíes han prácticamente paralizado la economía palestina. Las ganancias obtenidas en el transcurso de los años se están esfumando. Las instituciones palestinas, incluyen los servicios de policía y el sistema judicial están a punto de colapsarse. Su capacidad para suministrar servicios públicos y mantener proyectos de desarrollo ha sido seriamente mutilada. Servicios básicos, tales como las redes de aprovisionamiento de agua y de electricidad, las redes camineras, los servicios de salud y las instituciones educativas han sido interrumpidos o discontinuados.

Los gobiernos locales continúan brindando servicios básicos y liderazgo a su población. Sin embargo, años de negligencia y la ocupación israelí han inundado las **municipalidades** de los

El apoyo debería basarse igualmente en los papeles de liderazgo de las **municipalidades** tanto durante la violencia como después de la misma. Las capacidades de liderazgo y de gestión durante los conflictos violentos no sólo son útiles en escenarios posteriores al conflicto, sino que son críticas para el mantenimiento de las estructuras y de los procesos que contribuyeron a la instauración de la paz.

Territorios Palestinos con increíbles desafíos. Algunos de los obstáculos que deben enfrentar incluyen la falta de recursos, los altos niveles de pobreza, la falta de mano de obra capacitada, un creciente problema de refugia-

dos, redes de información pobres, falta de una infraestructura básica, una estructura institucional pobre y débil y un alto grado de control por parte del gobierno central. La situación es aún más crítica por el deterioro físico de los territorios y la continua inseguridad política y económica que reina en la región.

3. Descripción del proyecto

La ACDI, como parte de su apoyo permanente al desarrollo en los Territorios Palestinos, desarrolló el Proyecto de Gestión Municipal Palestina (PGMP) con la colaboración de la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM) para ayudar a que el MGL logre sus cometidos. El PGMP, implementado por el Centro Internacional para el Desarrollo Municipal de la FCM (CIDM) busca mejorar la capacidad administrativa y elevar el nivel de participación pública en la gestión municipal de los Territorios Palestinos para responder a necesidades





humanas básicas. El PGMP ha concentrado sus miras sobre una municipalidad en particular, la de Rafah, en la franja de Gaza.

Las actividades del proyecto se dirigen a tres niveles: la comunidad, la municipalidad de Rafah y el MGL. Todos los niveles de actividades se encuentran interrelacionados de manera de estimular y sostener las iniciativas de refuerzo de las capacidades y de mejora de la participación pública. El componente del nivel comunitario fue diseñado para mejorar los vínculos entre los grupos basados en la municipalidad y la municipalidad misma, y para ayudar a los grupos locales a que mejoren la calidad de vida en Rafah por medio de la implementación del Fondo de apoyo a las iniciativas locales y de actividades de desarrollo de la educación. El componente referente al nivel municipal fue diseñado para apoyar a Rafah en la mejora de los sistemas de gestión municipal y

para aumentar la participación pública en la administración de datos, en la planificación estratégica a largo plazo, en la gestión de desechos sólidos y de aguas servidas, en la construcción de la capacidad institucional y en el desarrollo de la igualdad de géneros. El componente del MGL fue diseñado para aumentar la capacidad del Ministerio en su ayuda a las municipalidades palestinas por medio de la mejora de la prestación de servicios municipales, de la difusión de prácticas mejores y de la coordinación de programas de capacitación.

Las más importantes mejoras fueron logradas cuando se implementó el proyecto, en 1998, en relación a una capacidad administrativa mejorada de la municipalidad de Rafah y a un aumento en los niveles de participación pública. El proyecto, después de los violentos levantamientos del mes de junio del 2000, empezó a enfrentar una serie de demoras, hasta que fue finalmente completado en junio del 2002.

Las principales actividades del PGMP incluyen:

- *Establecimiento* de un banco de datos y la formación de aquellos destinados a tomar decisiones para asegurar el uso efectivo de este proceso.
- *Preparación de un plan municipal oficial* que incluya la capacitación de autoridades de Rafah así como de otras municipalidades.
- *Mejora de la gestión de desechos sólidos.* El personal municipal fue capacitado en las pericias necesarias para preparar e implementar un plan operacional sobre la gestión de desechos sólidos y la obtención de una activa participación pública. Estas tareas mejoran la

capacidad municipal para involucrar al público en los programas de la gestión de desechos, en sus actividades y en la concienciación de los habitantes.

- *Formación en la evaluación de incidentes ambientales (EIA).* Los funcionarios municipales recibieron formación en la EIA para mejorar la capacidad de los mismos en la consideración e interpretación de la repercusión ambiental causada por la excavación de pozos de agua.
- *Formación en la gestión y en el análisis financiero* para funcionarios municipales para mejorar su capacidad en la preparación de presupuestos y el uso del sistema contable.
- *Liderazgo, gestión y construcción de la capacidad,* los que comprenden: mejora de la capacidad de los dirigentes municipales a fin de identificar las necesidades de liderazgo en la planificación de la formación y de la estrategia, en la mejora de las aptitudes directivas a fin de favorecer la planificación y la gestión estratégica, en el refuerzo de las capacidades de los funcionarios del MGL para preparar planes operativos, evaluar el rendimiento, desarrollar documentos que establezcan la política a seguir y suministrar servicios, y en la elaboración de políticas, métodos y planes de orientación de los procesos de gestión.
- *Establecimiento de un Fondo de apoyo a las iniciativas locales* para fortalecer la capacidad de los comités de barrio locales y los vínculos entre los grupos locales y la municipalidad de forma que mejoren los servicios a la comunidad y de que aumente la participación pública.

Emplazamiento del proyecto: Municipalidad de Rafah

La ciudad de Rafah fue selecta dada la participación previa de Canadá en apoyo de los refugiados palestinos. Rafah está situada al sur de la franja de Gaza, lo que le brinda importancia estratégica. La ciudad ha tenido un alto crecimiento demográfico durante los últimos veinte años tanto como resultado del gran número de refugiados como de una elevada y natural tasa de crecimiento. Aproximadamente el 70 por ciento de los residentes de Rafah viven en campos de refugiados.

La proximidad de Rafah al mar Mediterráneo, al Aeropuerto internacional de Gaza y a la futura zona libre de estados industriales, brinda un significativo potencial de desarrollo económico y social. Sin embargo, la incertidumbre política y la incapacidad del gobierno municipal para usar recursos existentes obstaculizan la realización de este potencial. La situación está exacerbada por la presencia de colonos israelíes y por el hecho de que la distribución de las tierras depende de las autoridades palestinas e israelíes, situación que hace difícil el ejercicio de influencia sobre recursos y uso de la tierra.

Rafah, como otras municipalidades palestinas, se enfrenta a muchos desafíos: necesidad de incrementar los recursos financieros, reducción de la pobreza, creciente obtención de mano de obra especializada, resolución del proble-

Los 18 últimos meses de violencia han hecho sentir sus catastróficas repercusiones en **Rafah**: el 85 por ciento de la población no puede abonar los impuestos y los derechos municipales; el 86 por ciento de la población no puede saldar las facturas de la electricidad y el 45 por ciento no cuenta con ninguna fuente de entradas (Banco Mundial)



ma de los refugiados, mejora de las redes de información, desarrollo de la infraestructura básica, fortalecimiento de las estructuras institucionales y descentralización de los sistemas de gobierno.

La segunda fase del proyecto se inicia ahora y se centrará en dos municipalidades: Rafah y Kan Yunis, municipalidad vecina a Rafah que comparte con esta última muchos indicadores demográficos y económicos.

Papel del gobierno local en el proyecto

La tarea parece colosal pero existe una sólida voluntad política para establecer en el seno de la AP un sistema de gobierno local descentralizado y democrático. El PGMP apoya y refuerza la voluntad política existente gracias a la mejora de la capacidad de gestión municipal y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones.

El PGMP está ahora en su segunda etapa (2003-2006), que se apoyará en los éxitos y lecciones aprendidas durante la primera etapa. El PGMP se concentra ahora en el papel que juegan

las municipalidades en su trato de la presente situación de conflicto así como responder a las necesidades prioritarias de sus comunidades en materia de desarrollo. El proyecto tiene como objetivo el apoyo de las iniciativas de paz y de desarrollo a fin de mejorar la calidad de vida y de crear colectividades viables en las municipalidades palestinas de Rafah y Khan Yuni. Los resultados esperados del PGMP incluyen:

- aumento de la capacidad municipal para diseñar e implementar programas de desarrollo económico local e iniciativas de reducción de la pobreza;
- mayor accesibilidad a los servicios municipales y a las infraestructuras;
- lograr que los miembros de la comunidad, particularmente las mujeres, participen activamente en la reconstrucción, en los asuntos municipales y en el proceso de toma de decisiones;
- mejora de la eficacia del gobierno municipal para reaccionar frente a las situaciones de urgencia; y

- aumento de la capacidad del MGL para apoyar los servicios y funciones de los gobiernos municipales.

4. Buenas prácticas en materia de gobernanza y de consolidación de la paz

El diseño e implementación del PGMP presentan ejemplos de buenas prácticas en el contexto de la consolidación de la paz y la unidad.

Enfatizar la devolución del poder al nivel local.

El proyecto ha permitido importantes progresos y ha contribuido a mejorar la capacidad administrativa de la municipalidad de Rafah, aumentando, al mismo tiempo, los niveles de participación pública. En el concepto del PGMP todo control, vigilancia y prestación de servicios recaen en el nivel municipal.

Reforzar las capacidades y las aptitudes de liderazgo del gobierno local.

Los gobiernos locales siguen ofreciendo liderazgo y servicios básicos a sus poblaciones, sin embargo, la insuficiencia de fondos y la falta de recursos limitan más y más la capacidad de las municipales para prestar servicios. Para fortalecer el papel de liderazgo desempeñado por las municipalidades un grupo núcleo de 22 funcionarios municipales recibió formación para prepararlos para representar el papel de “agentes de cambio” y dirigir los esfuerzos de desarrollo en Rafah. La formación trajo consigo la mejora de las competencias, la aplicación de conceptos de reflexión global y de planificación de estrategias para una variedad de problemas, la elaboración de programas, de políticas y de

soluciones que permitirán la obtención de los principales objetivos y la utilización de instrumentos legislativos y administrativos disponibles para concretar la visión de su ciudad y de su organización.

Involucrar activamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de planificación municipal.

Asegurarse de la cooperación efectiva y activa de todos los participantes es una forma de promover la imputabilidad y de controlar la implementación eficaz en función de los costos. El público ha sido invitado a participar en la recopilación de datos, a la puesta en marcha de proyectos piloto en el terreno de la gestión de desechos, a las evaluaciones de incidentes ambientales, así como a la participación en ejercicios de reflexión sobre el futuro de las municipalidades. De acuerdo a lo establecido por el PGMP los funcionarios municipales de Rafah cuentan ahora con la capacidad de articular su visión del futuro al mismo tiempo que la participación comunitaria ha mejorado. El concejo preparó y aprobó la Direcciones estratégicas de Rafah 2015 para guiar los esfuerzos de desarrollo. Aproximadamente 500 personas de todos los sectores de la comunidad participaron en una serie de reuniones de consulta pública en 1999. La credibilidad y transparencia del proceso de consulta a la comunidad fue asegurado por la comunicación de los resultados de las consultas públicas a los mismos interesados.

La recopilación y uso de datos puede ser una actividad muy política y puede, por lo tanto, aumentar tensiones: los datos pueden ser usados para vigilar y controlar poblaciones, para extraer recursos (por medio de impuestos y tasas) y para asignar

recursos públicos (creando el temor, en ciertos grupos, de que pueden ser desfavorecidos). Sin embargo y en la medida en la que los procesos de recopilación y de utilización de datos son transparentes y basados en la participación del público mientras se proteja el derecho a la privacidad, pueden contribuir a una capacidad incrementada de planificación y de toma de decisiones y despertar una mayor confianza e imputabilidad dentro del seno de la autoridad y entre las autoridades y la sociedad civil.

Apoyar la pertenencia de la comunidad de las actividades de desarrollo. El PGMP alentó la pertenencia local y la facultación de la comunidad por medio de la provisión de fondos para apoyar a las ONG locales para pequeños proyectos de servicios comunitarios. Ocho proyectos localmente identificados fueron implementados y completados en Rafah. Las líneas directivas y el modo de funcionamiento del Fondo de apoyo a las iniciativas locales proveyó un modelo útil para las iniciativas de desarrollo comunitario que facultaron a instituciones locales y que promovieron enlaces entre los actores principales en distintas comunidades.

Apoyar la cooperación a distintos niveles de gobierno. El proyecto es una combinación de los componentes a nivel municipal, comunitario y ministerial. Las actividades a todos los niveles están interrelacionadas para apoyar y reforzar las capacidades relativas a la construcción de la capacidad y a las iniciativas de participación pública. La incorporación de altos funcionarios de otras municipalidades sirve para que el proceso de planificación se beneficie de una reserva más diversificada de ideas y de sugerencias en el

proceso de planificación y, desde la perspectiva de la paz y la unidad, también puede fortalecer los vínculos personales y profesionales en los Territorios Palestinos contribuyendo, por lo tanto, a la consolidación de la solidaridad y de la unidad entre comunidades separadas.

Permitir el acceso a escasos recursos. El acceso al agua es una de los temas más volátiles y políticos en el conflicto israelí-palestino por su escasez y por la dependencia de Israel de las reservas subterráneas de Cisjordania⁷. Las disputas respecto al agua han perneado el conflicto, y la ocupación de Cisjordania permite a Israel el control de suministros de agua vitales que se originan en Cisjordania pero que son consumidas, en su mayoría, en Israel. La capacidad para efectuar una Evaluación del impacto en el ambiente, en este contexto, y tal como fuera desarrollada por el PGMP, puede contribuir a lograr una sostenibilidad ecológica.

El PGMP, además de estas buenas prácticas, ha obtenido los siguientes logros:

- entregó a los líderes y ciudades de Rafah las armas y procesos necesarios para responder a los desafíos lanzados y mejorar tanto la gobernanza municipal como también productos físicos y tangibles para demostrar cambios positivos;
- capitalizó la fuerte voluntad política para apoyar el desarrollo y la descentralización del gobierno local;

- llevó a cabo una inversión duradera en la capacitación y en la construcción de la capacidad; y
- fue sensitivo a las sensibilidades locales por medio de la introducción de ideas nuevas y progresivas aplicables y pertinentes a las condiciones y a la cultura local.

5. Lecciones aprendidas

El escalamiento descontrolado de la violencia producido en los Territorios palestinos ha minado considerablemente la capacidad de funcionamiento del gobierno local. La destrucción de la infraestructura y de los servicios han llevado a un aumento sustancial en el costo de la prestación de servicios y, en muchos casos, produjeron, como resultado final, la interrupción total de la entrega de servicios.

El impacto en la capacidad del gobierno local para funcionar de manera efectiva ha sido dramático. La destrucción de la infraestructura y servicios ha llevado a un aumento sustancial en el costo de prestación de servicios y, en muchos casos, al fracaso de prestaciones de servicio por completo.



El conflicto prolongado ha hecho difícil el enfoque a largo plazo de los objetivos de desarrollo. Así, el principal foco del PGMP fue iniciar e implementar proyectos de respuesta a emergencias, mientras manteniendo una visión y un marco de capacidad de desarrollo a largo plazo. Los objetivos de paz y de desarrollo siguen siendo el marco estructural del PGMP. El apoyo a las municipalidades palestinas a este nivel, las ayudará a prepararse a tomar el rol de liderazgo cuando la violencia finalice. Además, apoyará los esfuerzos de emergencia y de reconstrucción a corto plazo (servicios, oportunidades de empleo, etc.), así como también, proveerlas de la capacidad para planificar para un desarrollo futuro.

7 Para más información ver: Miriam R. Lowi (1993). "Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water," *International Security*, 18:1 (Summer), pp. 113-138 y Diane Raines Ward, *Water Wars: Drought, Flood, Folly & the Politics of Thirst* (London: Riverhead, 2003).

Estudio de caso 3

Zonas del proyecto de paz*

RESUMEN

El proyecto de las zonas de paz forma parte de los esfuerzos dirigidos a frenar las insurrecciones armadas de la Región Autónoma Musulmana en Mindanao en las Filipinas. Estos esfuerzos también constituyen una tentativa para establecer las bases del pluralismo y de un diálogo a nivel local y perseguir una agenda de desarrollo basada en las condiciones establecidas por la colectividad misma. El Proyecto de las zonas de paz fue diseñado para apoyar el establecimiento de espacios sociales dentro del cual las comunidades tocadas por el conflicto pudieran identificar y resolver problemas en formas no violentas pero culturalmente apropiadas. El proyecto tenía dos componentes: construcción de la capacidad y planificación fundada en la comunidad. La utilidad de considerar ambos componentes del proyecto es que permite establecer enlaces críticos entre el apoyo y el cultivo local de los recursos para la consolidación de la paz, por una parte, y sus aplicaciones, por la otra.

El material presentado en este estudio de caso es tomado de un número limitado de documentos descriptivos de proyectos y de materiales relacionados a los mismos. El enfoque central del estudio de caso es una propuesta de proyecto, no un proyecto real. Si bien este estudio de caso es similar en su presentación a otros de este proyecto, sirve para ilustrar el uso posible de una perspectiva de paz y de unidad para llevar a cabo un análisis profundo y una evaluación de las propuestas de proyectos.

1. Consolidación de la paz y unidad⁸

El contexto socioeconómico de los lugares propuestos para el Proyecto de las zonas de paz (PZP) refleja la complejidad de la geografía filipina – un archipiélago con diferentes concentraciones de conflicto y de organización social en el que aún la historia misma de las negociaciones de paz es desarticulada y, a menudo, incoherente. Las poblaciones musulmanas (Moro) y los indígenas de Lumad de Mindanao, ahora sobrepasadas en número por la mayoría filipina – los descendientes, principalmente cristianos de las regiones del norte y del sur de las Filipinas – están reafirmando sus derechos a las tierras ancestrales y a la auto-determinación.

El Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) inició una guerra de independencia en la década de los años setenta después de que el presidente filipino Ferdinand Marcos declaró la ley marcial. Mientras tanto, una rebelión encabezada por los

* Esta sección fue escrita por Kenneth Bush con el aporte de Myn García.

⁸ Esta sección se basa directamente en el informe comprensivo preparado por las Fuentes de Conciliación (1999).

comunistas, se extendió desde la parte norte de las Filipinas hasta **Mindanao** atrayendo a muchos de la mayoría filipina, particularmente de la población rural pobre, y a algunos Lumads, que se enrolaron en el Nuevo Ejército Popular (NEP). La rebelión Moro ha sido explicada como una respuesta a la aneación forzada y consecuente injusticia social por parte de los grupos etno-lingüísticos islámicos en Mindanao.

Muchos eruditos opinan que los conflictos de **Mindanao** no son atizados por diferencias religiosas a pesar de la aparición de grupos de vigilantes musulmanes y cristianos que atacaron otras comunidades y sus lugares de culto. Las privaciones económicas y políticas de la minorización (privaciones relativas, pérdida de territorios ancestrales, militarización y violaciones de derechos) son identificadas, más a menudo, como las causas subyacentes de los conflictos. Más recientemente, el énfasis ha recaído en la dimensión cultural, es decir, en puntos de vista globales divergentes, formas de vida y valores relacionados a la propiedad de la tierra, la gobernanza y la justicia.

Septiembre de 1996 es una fecha crítica en el sendero hacia una paz duradera en las Filipinas porque en esta fecha se firmó el **Acuerdo de Paz de Mindanao** entre el presidente Ramos

y el gobernador de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán. Como todas las tentativas previas a negociar el fin de los 24 años de guerra civil, durante el que murieron más de 120.000 personas, habían fracasado al tratar de definir un arreglo duradero. Luego del acuerdo después del cese de hostilidades, tanto el gobierno como los líderes locales parecían genuinamente comprometidos a la consolidación de la paz y al desarrollo en Mindanao, especialmente en la Zona Especial de Paz y Desarrollo (ZEPD).

El proceso del gobierno y del FMLN, como todos **los procesos de paz**, fue particularmente inventivo en su diseño e implementación. Las estrategias perseguidas por las partes durante cuatro años de negociaciones muestran un tipo de acercamiento al proceso de la paz que merita elogios en cuanto a su compromiso a mantener abiertos múltiples canales de diálogo y de comunicación en su acercamiento a la institucionalización de las comunicaciones y negociaciones por medio de redes de enlace no oficiales. El acercamiento a las negociaciones del gobierno de Ramos (definido como “los seis senderos hacia la paz”) es un ejemplo de increíble valor internacional en su intento retórico y en su práctica. A pesar de haber sido, en muchos aspectos, un proceso de negociación ejemplar, los reglamentos resultantes resultaron vulnerables desde su establecimiento. El valioso consenso y las consultas se encontraron limitados a las partes negociantes, excepto por unos pocos esfuerzos para comunicarse con las organizaciones de la sociedad civil, razón por la que ambas partes encontraron difícil persuadir al público acerca de la sabiduría del trato cuando se anunciaron oficialmente sus términos.

A mediados del año 2000 las hostilidades se iniciaron nuevamente en Mindanao, destruyendo completamente los ceses de fuego entre el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) y el **FMLN**

No se debería haber esperado que el Acuerdo de paz de 1996 diera fin a la violencia en Mindanao. El **FMLN** fue sólo uno de varios grupos que se habían levantado en armas contra el gobierno de las Filipinas. Otros grupos fueron el FMLI, el más pequeño grupo Abu Sayat, el Consejo del Comando Islámico y el ala de izquierda del Nuevo Ejército Popular y el Ejército Revolucionario del Pueblo. En estas circunstancias, un acuerdo entre el gobierno y cualquiera de los grupos rebeldes implicaba, por definición, una exclusión, dejando de responder así a las distintas aspiraciones de los grupos armados Moro y de las organizaciones de la sociedad civil no representada.

(Frente Moro de Liberación Nacional). La violencia militar devastó los ya debilitados niveles de producción agrícola, la infraestructura y el desarrollo económico.



La Región Autónoma en el Mindanao Musulmán (RAMM) tiene una población de aproximadamente dos millones de personas. En el mes de mayo del año 2000, 413.171 personas habían sido desplazadas de más de 60 ciudades grandes y pequeñas. Las cuatro provincias que integran este territorio representan las zonas más deprimidas de las Filipinas con una incidencia de pobreza que oscila entre el 51 y el 54 por ciento de acuerdo a datos del año 1991 de la Oficina nacional de desarrollo económico. Aproximadamente el 44 por ciento de la población está situada en el grupo de 1 a 14 años de edad, mientras que el 56 por ciento está en el grupo entre los 15 y 64 años de edad. La entrada media de la región es de, aproximadamente, el 60 por ciento del promedio nacional. Solamente 6 de cada 10 residentes de la RAMM, cuentan con un nivel de alfabetización funcional comparado a 9 de cada diez en la región de la capital nacional. La RAMM tiene los porcentajes más bajos de esperanza de vida, de diplomados de las escuelas secundarias, de tasas de escolaridad primaria y secundaria, de niveles de alfabetización funcional y en la proporción del número de habitantes sin acceso mejorado al agua potable.

2. Gobernanza local

Las Filipinas, en el año 2002, estaban divididas en aproximadamente 79 provincias, 112 ciudades, 1496 municipalidades y 41.944 “barangayes” (barrios o distritos). Estas provincias, ciudades y municipalidades constituyen las Unidades de administración local (UAL) del país.

Las UAL fueron establecidas como resultado del Código del gobierno local de 1991, que tuvo la intención de transformar radicalmente los altamente centralizados sistemas administrativos y políticos. El Código transfirió la entrega y prestación de una amplia gama de servicios básicos a las UAL, en los sectores de salud, servicios sociales, el ambiente, la agricultura, trabajos públicos, educación, turismo, telecomunicaciones y viviendas. Las UAL, además de una mayor entrega de servicios, fueron equipadas con los poderes regulativos necesarios para hacer cumplir reglamentos legales relativas a áreas tan diversas como leyes ambientales, inspección de alimentos, reclasificación de tierras agrícolas, implementación de códigos nacionales de construcción y control del uso y desarrollo de la tierras.

Otra dimensión de la reforma institucional fue la inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. El Código determinaba que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos populares (OP) estarían representados en los consejos de desarrollo, de educación y de sanidad locales.

Las UAL también fueron equipadas con una mayor estabilidad financiera y autonomía y una aumentada flexibilidad administrativa en sus respuestas a desafíos locales. Las UAL recibieron, específicamente, más poderes de tasación, una proporción mayor del presupuesto nacional, la habilidad de acceder a fuentes comerciales de financiación y la autoridad para establecer asociaciones con intereses del sector privado.



La gobernanza de las Filipinas, a pesar de la amplia gama de reformas debe aún enfrentarse con varios desafíos y limitaciones:

- Continuada falta de recursos financieros a nivel local y una dominancia continuada por parte del gobierno central en el control de la asignación de recursos.
- La participación ciudadana es una característica más regular de la gobernanza local, si bien el desarrollo de partenariados entre las UAL y las organizaciones de la sociedad civil es aún limitado.
- Todavía existen instancias comunes de corrupción y soborno a nivel local asociados a sistemas inapropiados de imputabilidad local.

La Región Autónoma en el Mindanao Musulmán, mejor conocida como RAMM, es un área situada en la parte de sur de Mindanao que incluye las provincias de Lango del Sur, Maguindanao y los centros isleños tradicionales de las actividades económicas, políticas y culturales musulmanas: Sulu y Tawi-Tawi en el archipiélago Sulu. La Región Autónoma en el Mindanao Musulmán (RAMM), considerada como la decimoquinta región de las Filipinas, fue creada el 6 de noviembre de 1990 por medio del Acta de la República Número 6734, enmendada más tarde por AR 9054.

La RAMM cubre 94 municipalidades, una ciudad (Marawi) y cinco provincias (Maguindanao, Lanao Sur, Basilan, Sulu y Tawi-Tawi). Está administrada por el gobierno autónomo regional. El gobierno nacional y el local prestan servicios sociales y de salud en la región.

La sociedad civil de Mindanao, como en todas las otras regiones, es una complicada construcción de redes, de coaliciones y de alineamientos políticos. Las distintas orientaciones e intereses compiten por la atención y por la lealtad popular así como por las fuentes de recursos. Las tensiones inherentes entre algunos de estos grupos nacen de sus orientaciones políticas divergentes. A veces explotan como consecuencia de las que las organizaciones no gubernamentales llaman rivalidades de pueblo.

3. Descripción del proyecto

El proyecto de las **Zonas de Paz** tiene dos

componentes principales:

(1) un proyecto de seis meses de duración para fortalecer los vínculos entre los funcionarios de los gobiernos locales y la sociedad civil para que puedan trabajar juntos en el mantenimiento de la paz y

(2) apoyo para los equipos locales para desarrollar una propuesta oficial para iniciar sus propias zonas de paz.

Las organizaciones envueltas en esta iniciativa fueron el Programa de apoyo al gobierno local (PAGL) de Filipinas-Canadá subvencionado por la ACDI y Community Organizing Multidiversion (CoM) sa Mindanaw.

El objetivo del proyecto de las Zonas de Paz es fortalecer la UAL y las capacidades de la sociedad civil para la promoción de la paz y la unidad. La organización de la comunidad es un acercamiento integral a la estrategia global del proyecto tal como la igualdad de géneros.

¿Qué es la zona de paz?

La zona de paz, en este proyecto, es un concepto general usado para describir distintos tipos de acciones, algunas parcialmente iniciadas por la comunidad, que nacieron de la idea del establecimiento de un territorio en el que todos –refugiados, ex rebeldes y soldados – puedan reconstruir sus vidas en solidaridad y en una paz relativa.

Las zonas de paz son áreas geográficas que varían en extensión desde el área cubierta por un barrio hasta el de una provincia, que los residentes mismos de las comunidades declaran fuera de límite para los conflictos armados. Sin embargo, no son zonas libres de armas. Las zonas de paz son entidades actuales y operativas administradas por la comunidad que están ganando terreno en todo el país. Las zonas de paz están basadas en los términos y las condiciones establecidos por las habitantes mismos siendo mantenidas por las iniciativas creativas, sostenidas por la colectividad y testigos del firme compromiso con la consolidación de la paz, que se expresan y administran por medio de estructuras de implementación basadas en la comunidad.

Las zonas de paz constituyen una respuesta, iniciada por la gente y basada en la comunidad, a una situación de conflicto armado que reina en el país. Ellas contribuyen a construir la erección de estructuras de base necesarias para mantener la paz a nivel de las masas, trabajando para mitigar inmediatamente a las comunidades locales, especialmente a la sociedad civil, de la carga y horrores de la guerra. Las comunidades buscan, por medio de las acciones de las zonas de paz, crear un espacio social en el que puedan analizar y resolver no sólo los problemas de la comunidad sino también explorar modos alternativos para la resolución del conflicto de acuerdo a su cultura y tradiciones locales. El término zonas de paz también ha sido usado para describir los lugares de asentamiento sostenidos por el PDNU PNUD y destinados a las familias de los antiguos rebeldes pertenecientes al FMLI. Las zonas de paz, en este caso, han recibido el estado de “áreas especiales de desarrollo” y, como tales, las comunidades son tratadas como sitios en los que las raíces de la falta de paz pueden ser analizadas y resueltas por medio de la implementación de proyectos de desarrollo.

A pesar de las variaciones en la comprensión y el uso del término zonas de paz, existen parámetros básicos entre los que se debe ubicar el concepto. Las zonas de paz son:

- lugares donde la gente inició respuestas al conflicto armado
- basados y enfocados en las realidades locales
- un medio para analizar y resolver asuntos inmediatos de violencia militarizada
- las bases para el pluralismo y el diálogo
- implementadas por estructuras basadas en la comunidad
- facultativas porque dan a las comunidades la oportunidad de tomar decisiones que afectan a la comunidad misma.

En las Filipinas existe una sensibilización y un lugar para las zonas de paz dentro de la cultura política nacional y local⁹.

9 Una de las mejores explicaciones acerca del significado de las zonas de la paz fue articulada en la legislación nacional: nota explicativa al Acta de la política de las zonas de paz del año 2000 por el Rep. Jaime D. Jacob en el XI Congreso de la República de las Filipinas (ENPZPA) http://justpeace.net.ph/process/legal/le2000_1013_01.htm

La propuesta del proyecto describe las cuatro etapas principales del proyecto:

- 1) Establecimiento del perfil de las comunidades de las Zonas de Paz usando el formulario de Evaluación de los Recursos Participativos.
- 2) Planificación del desarrollo de las Zonas de Paz basada en los resultados del perfil.
- 3) Movilización de acuerdo a las necesidades e implementación basada en los planes de desarrollo de la Zona de Paz, incluyendo la implementación de pilotos proyecto para la paz y el desarrollo.
- 4) Control y evaluación de los proyectos piloto y consolidación de la paz e iniciativas de desarrollo.

Las principales actividades usadas incluyen:

- Seminarios de construcción de la capacidad – Talleres sobre el terreno sobre el perfil de las comunidades, evaluación de los recursos participativos, planificación del desarrollo de la zona de paz de los barangayes y proyecto de desarrollo y administración con la participación de las organizaciones de la sociedad civil (ONG y líderes de las organizaciones de la comunidad y organismos comunitarios). La OC Multiversity, como contraparte de la contribución al proyecto, contribuirá con dos organizadores comunitarios capacitados quienes entrenarán a voluntarios locales de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en cada zona de paz. El promotor del proyecto deberá



asegurarse de la existencia de un balance de géneros entre los participantes de los seminarios.

- Guiando/ formando – Formación o guía individual o en pequeños grupos sobre el terreno de cada UAL sobre: (1) elaboración y defensa de políticas locales identificadas en los planes desarrollo de los barangayes de las zonas de paz (ordenanzas y pautas de implementación), y (2) control y evaluación de los proyectos y de las áreas de acción identificadas para la implementación inicial.

El primer componente del proyecto involucra una serie de seminarios piloto en cuatro de las nueve ciudades de la RAMM afectadas por la guerra. El objetivo de los seminarios es el de establecer y sostener la consolidación de la paz a largo plazo entre los individuos y las instituciones locales y de reintroducir la paz en la conciencia y en la historia popular como un valor cultural significativo.

El segundo componente del proyecto se desprende directamente del primero: establecimiento de zonas de paz en seis de las UAL en las que ya han sido dados seminarios de construcción de la capacidad. Las UAL serán guiadas en negociaciones de paz, y en aptitudes de facilitación y diálogo para permitirles desarrollar y fortalecer los consejos de paz y orden en cada una de sus localidades.

Sitios específicos para los proyectos: Balabagan, Kapatagan, Matanog, Datu Odin Sinsuat

Las cuatro municipalidades de la RAMM afectadas por la guerra han sido seleccionadas como puntos de lanzamiento precisos de la puesta en marcha del proyecto, son Balabagan, Kapatagan, Matanog y Datu Odin Sinsuat. Tres de las cuatro ciudades están en áreas contiguas y adyacentes a la costa de la bahía de Illana. La autopista Narciso Ramos, escenario de sangrientas y feroces batallas durante la “guerra total” contra el FMLI en el año 2000, ha sido reconstruida a través de las ciudades como un gran corredor. La economía de la zona es principalmente agrícola aunque las pequeñas empresas comerciales y la pesca

suplementan los ingresos. Un pequeño número de profesionales y de ciudadanos integran el liderazgo local y actúan como funcionarios locales.

Distintas olas de migración han hecho que estos lugares sean políticamente frágiles; personas de distintas religiones, historias y culturas han interactuado por al menos tres generaciones. Las poblaciones de los sitios de los proyectos incluyen una mayoría de tribus autóctonas islámicas (Maranaos, Maguindanaos e Iranuns) así como también entre un diez y un cuarenta por ciento de emigrantes.

Uno de estos sitios, **Matanog**, es el centro de la lucha FMLI por la autonomía política. Los rebeldes siguen controlando el principal bastión del FMLI. Este sitio también es la sede de uno de los líderes espirituales islámicos o ulama, quien cree en el potencial que el Islam ofrece para lograr la paz.

Balabagan mantiene una frágil armonía entre los habitantes musulmanes que constituyen la mayoría, y los habitantes migratorios de origen cristiano-cebuano debido a la historia familiar de la alcalde de la ciudad. La mezcla de culturas hace que la ciudad tenga un carácter progresivo pero volátil al mismo tiempo. Casi todos los residentes apoyan al gobierno, a las fuerzas militares de mantenimiento de la paz y el estado político en lugar de apoyar al FMLN o al FMLI. Balabagan ha sido el blanco, por lo tanto, de ataques rebeldes y de enfrentamientos desde la década de los años sesenta.

La madre de la alcalde de **Balabagan**, una cristiana con raíces cebuanas, se convirtió al islamismo cuando se casó con el hijo mayor del sultán. Su casamiento con un musulmán mestizo selló la reconciliación entre dos clanes enemistados, originando, por tanto, una paz muy frágil en Balabagan.



Kapatagan es una típica área de desastre: es la ciudad que más sufrió durante la guerra por cuanto su población predominantemente musulmana fue percibida como partisana de los rebeldes. También está plagada por varios ridos (venganzas) no resueltos. La alcalde de la ciudad ha mantenido una posición muy cautelosa con respecto a sus oponentes políticos derrotados: la elección que la llevó al poder fue contestada y su oponente, quien es el dueño de la tierra sobre la que está construida la municipalidad, le niega la autoridad para ejercer sus funciones.

La experiencia del conflicto en **Datu Odin Sinsuat** fue excepcional: esta ciudad fue considerada como un oasis durante la guerra militar FMLI del año 2000. Los efectos resultantes de las luchas alrededor de la misma, incluyendo el constante flujo de refugiados y rebeldes fugitivos, así como los campamentos de soldados, fueron un arduo peso que tuvo que soportar la ciudad. Su inclusión en la lista de ciudades consideradas como desastres podría dar muchas lecciones a las ciudades que han servido como dispensadoras de ayuda durante y después del conflicto.

El papel del gobierno local en el proyecto

Los objetivos del proyecto de las zonas de paz están centrados en el fortalecimiento de la capacidad de las UAL y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para promover la paz y la unidad. El proyecto logrará estos objetivos por medio de:

- Realzar la sensibilidad y la participación de las UAL y las OSC para analizar y solucionar los temas ligados a la consolidación de la paz y de la unidad identificados por los residentes de las zonas de paz.
- Movilización de las estructuras y mecanismos oficiales y no oficiales dentro de las UAL para analizar asuntos y coordinar la política de apoyo en las zonas de paz declaradas.
- Consolidar las iniciativas de la consolidación de la paz y de unidad de la UAL y de las OSC de las zonas de paz declaradas en programas sostenibles y replicables.

4. Buenas Prácticas en Materias de Gobernanza Local y Consolidación de la Paz

Las buenas prácticas aquí sugeridas se refieren a la concepción de proyectos no a su implementación.

Los proyectos para la consolidación de la paz son proyectos populares. La consolidación de la paz no es un ejercicio lineal y mecánico, sino que es una tarea orgánica, receptiva y fundamentalmente creadora. Las propuestas de proyectos, por lo tanto, que deben enmarcar su trabajo en el idioma del donante, a menudo, se sienten incómodas con la fluidez e impredecibilidad del trabajo de la paz en áreas propensas al conflicto. La redacción del proyecto sirve como un ejercicio interesante y provocativo que ayuda al mapeo de una pequeña porción del terreno del proyecto. Una evaluación crítica de la propuesta del proyecto debería dedicar menos tiempo tratando de adivinar los objetivos y rendimiento y más tiempo en la calidad y carácter de los individuos involucrados, como por ejemplo, cuál es su desempeño, sus niveles de involucramiento con el proceso de la paz, su integridad y su nivel de conectividad a los asuntos y con la comunidad.

Responder a y canalizar las aspiraciones a la paz.

Los seminarios planificados para la construcción de la capacidad pueden constituir una buena práctica hasta donde crean el espacio dentro del cual las comunidades pueden: (1) definir por sí mismas los obstáculos y las oportunidades para lograr la paz en sus comunidades; (2) decidir si y cómo avanzar colectivamente hacia adelante; y (3) adquirir formación útil y culturalmente apropiada que pueden resultar aplicables a los dos primeros.

Comprensión de la gente y del contenido es esencial al éxito del proyecto. Si bien se necesitan instrumentos de control, también se necesita comprender lo ocurrido y por qué ha ocurrido; necesitamos reflexión y aprendizaje. ¿Cómo puede un individuo mantener su involucramiento frente a amenazas de asesinato, atentados y otros tipos de desafíos y obstáculos desagradables? Las respuestas a estos tipos de preguntas nos dirán más acerca del posible éxito o fracaso del proyecto que las metodologías de control más avanzadas. Este punto es esencial no sólo para una sólida administración del proyecto sino también para la transferibilidad del proyecto.

Priorizar el desarrollo de relaciones que mantendrán la paz. Las Zona de Paz están diseñadas para permitir que el tiempo desarrolle relaciones entre el equipo del proyecto y las comunidades asociadas – relaciones susceptibles de ser consolidadas durante los seis meses de ejercicios de construcción de la capacidad. La consolidación de la paz exige la construcción de relaciones no pudiendo tener éxito alguno sin la misma.



Apoyar a los campeones a nivel local. Un campeón es alguien quien, por medio de la influencia moral, la diplomacia, presencia pública o habilidades de mediador y manipulación, es capaz de influenciar el pensamiento y la conducta de grupos e individuos. Los campeones, al cambiar a individuos y grupos, inducen cambios estructurales en sistemas económicos, políticos y sociales. Un campeón es normalmente alguien que ya tiene un perfil positivo en la comunidad, que conoce las reglas del juego y desea cambios que contribuyan a la paz y a la unidad. Los campeones son particularmente importantes en ambientes caracterizados por la desconfianza, tales como escenarios de posguerra. En casi todos los sitios del proyecto de las Zonas de Paz, existe por lo menos una persona que parece ser el campeón esencial del proyecto.

Mentor para la paz. Actuar como mentor o guía exige confianza; la confianza demanda honestidad; la honestidad requiere empatía; la empatía necesita comunicación; la comunicación pide presencia. Estas cuatro características actúan como los cuatro pilares de la guía consejera. Su presencia no garantiza el éxito pero su ausencia sí garantiza el fracaso de la tarea guiadora de un proyecto.



Estudio de caso 4

Proyecto sobre la Igualdad de Género, Consolidación de la Paz y Desarrollo (GÉPADE)*

RESUMEN

El objetivo del proyecto sobre la Igualdad de Género, Consolidación de la Paz y Desarrollo (GÉPADE) es facilitar el trayecto desde el conflicto hasta la paz en las comunidades afectadas de la Región Autónoma en el Mindanao Musulmán en las Filipinas. El proyecto, mediante la educación en la paz y el establecimiento de estaciones de radio en las comunidades, ha construido exitosamente la capacidad local y el compromiso a construir estructuras que consoliden la paz. Los niveles de conocimientos y de participación en asuntos municipales, como consecuencia del proyecto, han aumentado considerablemente. El proyecto GÉPADE es un ejemplo del apoyo y del trabajo que se debe brindar a las comunidades de forma que obtengan la paz.

Nota: las Secciones I y II contienen la misma información contextual que se encuentra en el Estudio de caso número 3: Proyecto de las Zonas de Paz. Si Usted ha leído cuidadosamente el Estudio de Caso Consolidación de la Paz y Contexto de Unidad y el Contexto del Gobierno Local, tal vez preferiría avanzar hasta la Sección III: Descripción del Proyecto.

1. Contexto de la Consolidación de la Paz y Unidad¹⁰

El contexto socioeconómico de los lugares propuestos para el Proyecto de las Zonas de Paz (PZP) refleja la complejidad de la geografía filipina – un archipiélago con diferentes concentraciones de conflicto y de organización social en el que aún la historia misma de las negociaciones de paz es desarticulada y a menudo, incoherente. Las poblaciones musulmanas (Moro) y los indígenas de Lumad de Mindanao, ahora sobrepasados en número por la mayoría filipina – los descendientes, principalmente cristianos de las regiones del norte y del sur de las Filipinas – están reafirmando sus derechos a las tierras ancestrales y a la auto-determinación.

* Este estudio de caso fue escrito por Kenneth Bush, con el aporte de Myn García.

¹⁰ Esta sección está basada directamente en el informe comprensivo preparado por las Fuentes de Conciliación (1999).

El Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) inició una guerra de independencia en la década de los años setenta después de que el presidente filipino Ferdinand Marcos declaró la ley marcial. Mientras tanto, una rebelión encabezada por los comunistas, se extendió desde la parte norte de las Filipinas hasta **Mindanao** atrayendo a muchos de la mayoría filipina, particularmente de la población rural pobre, y a algunos Lumads, que se enrolaron en el Nuevo Ejército Popular (NEP). La rebelión Moro ha sido justificada como la respuesta a la anexión forzosa y la

Muchos eruditos opinan que los conflictos de **Mindanao** no son atizados por diferencias religiosas a pesar de la aparición de grupos de vigilantes musulmanes y cristianos que atacaron otras comunidades y sus lugares de culto. Las privaciones económicas y políticas de la minorización (privaciones relativas, pérdida de territorios ancestrales, militarización y violaciones de derechos) son identificadas, más a menudo, como las causas subyacentes de los conflictos. Más recientemente, el énfasis ha recaído en la dimensión cultural, es decir, en puntos de vista globales divergentes, formas de vida y valores relacionados a la propiedad de la tierra, la gobernanza y la justicia.



consiguiente injusticia histórica por los grupos etno-lingüísticos Islámicos en Mindanao.

Septiembre de 1996 es una fecha crítica en el sendero hacia una paz duradera en las Filipinas porque en esta fecha se firmó el **Acuerdo de Paz de Mindanao** entre el presidente Ramos

y el gobernador de la Región Autónoma en el Mindanao Musulmán. Como todas las tentativas previas a negociar el fin de los 24 años de guerra civil, durante el que murieron más de 120.000 personas, habían fracasado al tratar de definir un arreglo duradero. Luego del acuerdo después del cese de hostilidades, tanto el gobierno como los líderes locales parecían genuinamente comprometidos a la consolidación de la paz y al desarrollo en Mindanao, especialmente en la Zona Especial de Paz y Desarrollo (ZEPD).

A mediados del año 2000 las hostilidades se iniciaron nuevamente en Mindanao, destruyendo completamente los ceses de fuego entre el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) y el **FMLN** (Frente Moro de Liberación Nacional). La violencia militar devastó los ya debilitados niveles de producción agrícola, la infraestructura y el desarrollo económico.

El proceso del gobierno y del FMLN, como todos los procesos de paz, fue particularmente inventivo en su diseño e implementación. Las estrategias perseguidas por las partes durante cuatro años de negociaciones muestran un tipo de acercamiento al **proceso de paz** que merita elogios en cuanto a su compromiso a mantener abiertos múltiples canales de diálogo y de comunicación en su acercamiento a la institucionalización de las comunicaciones y negociaciones por medio de redes de enlace no oficiales. El acercamiento a las negociaciones del gobierno de Ramos (definido como “los seis senderos hacia la paz”) es un ejemplo de increíble valor internacional en su intento retórico y en su práctica. A pesar de haber sido, en muchos aspectos, un proceso de negociación ejemplar, los reglamentos resultantes resultaron vulnerables desde su establecimiento. El valioso consenso y las consultas se encontraron limitados a las partes negociantes, excepto por unos pocos esfuerzos para comunicarse con las organizaciones de la sociedad civil, razón por la que ambas partes encontraron difícil persuadir al público acerca de la sabiduría del trato cuando se anunciaron oficialmente sus términos.

La Región Autónoma en el Mindanao Musulmán (RAMM) tiene una población de aproximadamente dos millones de personas. En el mes de mayo del año 2000, 413.171 personas habían sido desplazadas de más de 60 ciudades grandes y pequeñas. Las cuatro provincias que integran este territorio representan las zonas más deprimidas de las Filipinas con una incidencia de pobreza que oscila entre el 51 y el 54 por ciento de acuerdo a datos del año 1991 de la Oficina Nacional de Desarrollo Económico. Aproximadamente el 44 por ciento de la

No se debería haber esperado que el Acuerdo de Paz de 1996 diera fin a la violencia en Mindanao. El **FMLN** fue sólo uno de varios grupos que se habían levantado en armas contra el gobierno de las Filipinas. Otros grupos fueron el FMLI, el más pequeño grupo Abu Sayat. El Consejo del Comando Islámico y el ala de izquierda del Nuevo Ejército Popular y el Ejército Revolucionario del Pueblo. En estas circunstancias, un acuerdo entre el gobierno y cualquiera de los grupos rebeldes implicaba, por definición, una exclusión, dejando de responder así a las distintas aspiraciones de los grupos armados Moro y de las organizaciones de la sociedad civil no representada.

población está situada en el grupo de 1 a 14 años de edad, mientras que el 56 por ciento está en el grupo entre los 15 y 64 años de edad. La entrada media de la región es de, aproximadamente, el 60 por ciento del promedio nacional. Solamente 6 de cada 10 residentes de la RAMM, cuentan con un nivel de alfabetización funcional comparado a 9 de cada diez en la región de la capital nacional. La RAMM tiene los porcentajes más bajos de esperanza de vida, de diplomados de las escuelas secundarias, de tasas de escolaridad primaria y secundaria, de niveles de alfabetización funcional y en la proporción del número de habitantes sin acceso mejorado al agua potable.

2. Gobernanza local

Las Filipinas, en el año 2002, estaban divididas en aproximadamente 79 provincias, 112 ciudades, 1496 municipalidades y 41.944 “barangayes” (barrios o distritos). Estas provincias, ciudades y municipalidades constituyen las Unidades de Administración Local (UAL) del país.

Las UAL fueron establecidas como resultado del Código del Gobierno Local de 1991, que tuvo la intención de transformar radicalmente los altamente centralizados sistemas administrativos y políticos. El Código transfirió la entrega y prestación de una amplia gama de servicios básicos a las UAL, en los sectores de salud, servicios sociales, el ambiente, la agricultura, trabajos públicos, educación, turismo, telecomunicaciones y viviendas.

Las UAL, además de una mayor entrega de servicios, fueron equipadas con los poderes regulativos necesarios para hacer cumplir reglamentos legales relativos a áreas tan diversas como leyes ambientales, inspección de alimentos, reclasificación de tierras agrícolas, implementación de códigos nacionales de construcción y control del uso y desarrollo de la tierra.

Otra dimensión de la reforma institucional fue la inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. El Código determinaba que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos populares (OP) estarían representados en los consejos de desarrollo, de educación y de sanidad locales.

Las UAL también fueron equipadas con una mayor estabilidad financiera y autonomía y una aumentada flexibilidad administrativa en sus respuestas a desafíos locales. Las UAL recibieron, específicamente, más poderes de tasación, una proporción mayor del presupuesto nacional, la habilidad de acceder a fuentes comerciales de financiación y la autoridad para establecer asociaciones con intereses del sector privado.

La gobernanza de las Filipinas, a pesar de la amplia gama de reformas debe aún enfrentarse con varios desafíos y limitaciones:

- Continua falta de recursos financieros a nivel local y una continua dominancia por parte del gobierno central en el control de la asignación de recursos.



- La participación ciudadana es una característica más regular de la gobernanza local, si bien el desarrollo de partenariados entre las UAL y las organizaciones de la sociedad civil es aún limitado.
- Todavía existen instancias comunes de corrupción y soborno a nivel local asociados a sistemas inapropiados de imputabilidad local.

La Región Autónoma en el Mindanao Musulmán, más conocida como RAMM, es una región ubicada en la porción sur de Mindanao e incluye las provincias en el continente de Lanao del Sur, Manguindanao y los centros tradicionales con actividades económicas, políticas y culturales musulmanes de las islas: Sulu y Tawi-Tawi en el archipiélago Sulu. Considerada la 15ª región de las Filipinas, la Región Autónoma en el Mindanao Musulmán (RAMM) fue creada el 6 de noviembre de 1990 por el Acta de la República 6734, la cual fue luego enmendada por la RA 9054.

La RAMM abarca 94 municipalidades, una ciudad (Marawi) y cinco provincias (Maguindanao, Lanao Sur, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi). Es administrada por el Gobierno Regional Autónomo. Los gobiernos nacionales y locales brindan el apoyo a los servicios sociales y de salud en la región.

La sociedad civil en Mindanao, como en otras regiones, es un complicado terreno de redes de conexiones, coaliciones y relaciones políticas. Variando en orientación e intereses, éstas compiten por la atención popular, lealtad y fuentes de financiamiento. Las tensiones inherentes entre algunos de estos grupos están enraizadas en las divergentes orientaciones políticas. En momentos, éstas explotan lo que la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) llaman 'turfing' o la preocupación de una red de conexiones a proteger su línea de trabajo o 'turf'.

3. Descripción del proyecto

El objetivo del Proyecto sobre Igualdad de Géneros, Paz y Desarrollo (GÉPADE) es promover la cultura de la paz y del desarrollo de la igualdad de géneros entre las tres poblaciones étnicas filipinas (cristianos, musulmanes y los aborígenes Lumads) en áreas afectadas por el conflicto de Mindanao. Se está obteniendo este objetivo por medio de educación sobre la paz y por una combinación de iniciativa de educación y comunicación para la instalación de estaciones de radio de las comunidades. El proyecto integra la igualdad de géneros en todas sus actividades y está construyendo la capacidad de mujeres líderes y promotoras de la paz para integrar esta igualdad de género a su trabajo.

Desde mayo de 1999, el proyecto GÉPADE, ha sido puesto en marcha por la Fundación Notre Dame para Actividades de Caridad de las Mujeres en el Desarrollo de Iniciativas (FNDACMDI) y sus asociados, la Población de Vecinos y los Servicios de Desarrollo Incorporados (PVSD) y la Fundación Sarang Bangun Inc. (FSBI). El proyecto también está siendo replicado por los asociados de Consejos para la Paz y el Desarrollo (CPD) seleccionados para poder realzar el impacto del desarrollo a través de la región sur de las Filipinas.



Los objetivos del proyecto GÉPADE son los siguientes:

- Promover una educación en la paz basada en la comunidad que sea consciente de la igualdad de género en las áreas afectadas por el conflicto en Mindanao y construir las capacidades de las comunidades para desarrollar y administrar las actividades de la paz en sus áreas respectivas.
- Integrar programas de educación no oficiales sobre alfabetización funcional y programas de extensión educativa a planes de acción basados en la comunidad por medio de partenariados y una gobernanza mejorada, y
- Promover el uso de la radio de la comunidad como un instrumento para mejorar la movilización de la comunidad, de acciones de colaboración y el desarrollo de comunicaciones eficaces entre la gente para la promoción de la paz y el desarrollo de la comunidad.

Desarrollar comprensión acerca de la “apropiación del conflicto” es tan importante como el desarrollo de la capacidad de las comunidades para la “apropiación de la paz”. La consolidación de la paz implica tanto la construcción de las estructuras de la paz como la deconstrucción de las estructuras de la violencia. El desarrollo de la comprensión, por lo tanto, de la forma en la que las comunidades y gobiernos se apropian de un conflicto, por ejemplo apoyar el conflicto por medio de actitudes, acciones o falta de acciones, etc., es un ingrediente esencial para la paz y la unidad.

El Proyecto GÉPADE tiene dos componentes principales:

- *Alfabetización y educación en la paz.* Las clases informales de educación son organizadas en la comunidad basándose en las necesidades de cada comunidad. La elección de la naturaleza y tipo de intervención está gobernada por la demanda: la comunidad de estudiantes identifica los tipos de clases que deberán ser organizadas. Las clases pueden ser de alfabetización funcional para estudiantes de nivel 0 a 3 y/o de extensión educativa para jóvenes y adultos funcionalmente alfabetizados que ya no concurren a la escuela. Estas clases están diseñadas para elevar la percepción o conciencia de las actividades de consolidación de la paz que sean culturalmente sensibles y pertinentes.
- *Instalación de la radio de la comunidad.* Las estaciones de **radio de las comunidades** son instaladas en los sitios identificados de los proyectos. Las UGL (Unidades de Gobierno Local) actúan como las contrapartes monetarias para la compra de los transmisores de radio mientras que el proyecto suministra otros equipos radiales necesarios y seminarios para la construcción de la capacitación. Se organiza un Consejo de los Medios

Uno de los puntos que se ha observado acerca del proyecto GÉPADE es la falta de desarrollo del enlace o conexión entre las clases de alfabetismo de la paz con la **radio de la comunidad** en la implementación del proyecto. Por ejemplo, no resulta claro cómo se usó el proyecto de radio para lanzar los programas de aprendizaje a distancia que pueden responder al desafío geográfico de llegar hasta las aldeas más lejanas y alientan a las comunidades a hacer un uso más constructivo de la radio.



de Comunicación de la comunidad para administrar, supervisar y controlar la estación de radio. La estación está diseñada para brindar noticias e informaciones vitales para la comunidad a los residentes de dicha comunidad. Materiales sobre la consolidación de la paz y construcción de la confianza son difundidos regularmente.

La promoción de la educación en la paz incluyendo la toma de conciencia de la igualdad de los géneros, además de los dos componentes arriba mencionados, ha sido una parte integral de las actividades del proyecto. El proyecto ha jugado un papel vital en la promoción de una educación de la paz en la percepción de la igualdad de los géneros en los sitios identificados de los proyectos, lo que se está logrando por medio de un acceso igual, a mujeres y a hombres, a la educación basada en la comunidad y a otras actividades de

la construcción de capacidades. Las actividades relacionadas a la movilización social, llevadas a cabo a principios del proyecto, permitieron ganar el apoyo de la comunidad para el proyecto mismo, para obtener su opinión sobre el enfoque y las actividades y para explicar la razón por la que las mujeres son el blanco inmediato del proyecto. Los líderes religiosos, en las comunidades musulmanas, están involucrados en áreas en las que el tema de la igualdad de géneros es considerado como delicado.

Ubicación del proyecto: 6 municipalidades en Mindanao

El proyecto **GÉPADE** está situado en distintos sitios del sur de las Filipinas: Sultán sa Barongis, Ipil, Busbus, Siocon, Malita y Lake Sebu. Estos sitios fueron seleccionados de acuerdo a los siguientes criterios:

- Consejos Establecidos de Paz y Alfabetización
- Alta tasa de analfabetismo
- Alta necesidad / demanda por el proyecto
- Preparación de la comunidad para tomar parte en el proyecto como accionistas
- Situación geográfica estratégica.

Un elemento efectivo del proyecto **GÉPADE** es la presencia de una organización comunitaria eficaz desde su iniciación porque ejerce una significativa diferencia en la movilización de la comunidad y en la estimulación del interés de los diferentes accionistas al reconocer la necesidad de reflexionar sobre la situación existente y, por lo tanto, no sólo reconocer la paz sino el conflicto también.

- Habilidad de las UGL para suministrar fondos financieros como contrapartes.

Si bien cada uno de los sitios del proyecto es único, comparten éstas y otras características tales como: previa historia de conflictos, alta incidencia de pobreza, servicios básicos y mecanismos de apoyo a la vida inadecuados, como por ejemplo, suministro de agua y electricidad, bajos niveles de participación en el proceso de desarrollo por parte de los sectores pobres y marginados. Liderazgo patriarcal y conflictivo, y comunicación limitada entre las unidades de los gobiernos locales y la población desplazada en temas relacionados a la gobernanza. Los programas y servicios de las UGL, en casi todas las comunidades, son poco claros y fragmentados deteriorando las relaciones conducentes a la desconfianza y sospecha de los motivos de los gobiernos. La presencia de las tropas militares en la zona causaron aprensión y animosidad entre la población civil. El aislamiento y la discriminación de varias tribus, en algunas áreas han causado grandes disparidades.

Sultan sa Barongis es una de las áreas en Mindanao central que fue afectada por el conflicto armado. Esta zona está caracterizada por una alta incidencia de pobreza, analfabetismo, entrega inadecuada de servicios básicos y participación limitada de los pobres en los asuntos de la comunidad. Esta zona es parte del proyecto de las Zonas especiales de paz y desarrollo (ZEPD) y ha



sido foco de controversia entre el gobierno y las fuerzas rebeldes. La prestación inadecuada de servicios básicos por parte del gobierno es el mayor factor contribuyente de escuelas, caminos y puentes, clínicas de salud, energía eléctrica y telecomunicaciones no adecuados. La situación se hace aún más complicada debido a la corrupción desenfadada, al narcotráfico, a guerras entre clanes y a disputas familiares.

La municipalidad de **Ipil** incluye cuatro barangays (Tinan, Bacalan, Logan y Dumandan), grupo conocido como TIBALOD. Estas comunidades fueron seleccionadas como área piloto del proyecto GÉPADE por razón de su población Lumad; sin

11 De acuerdo a Amnistía internacional, las operaciones militares contra Abu Sayyaf, un grupo musulmán separatista armado implicado en raptos por rescate continuó durante todo el año, particularmente en las islas Jolo y Basilan. En el mes de mayo del 2001, miembros del grupo raptaron a 17 filipinos y tres ciudadanos de los EE. UU. de un lugar turístico en Palawan, transportándolos después a Basilan. Por lo menos quince de los rehenes fueron muertos entre otros raptos, pagos de rescate y anuncios periódicos. A fines del año 2001, dos de los ciudadanos estadounidenses y una filipina seguían con vida. Existen informes acerca de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y tortura por parte de personal militar y paramilitar, de civiles sospechosos de ser miembros o simpatizantes del grupo Abu Sayyaf. ¿Qué es y que será el impacto que esta situación tendrá sobre el proyecto y viceversa?

embargo, por la presencia de cristianos y musulmanes migrantes también se considera a TIBALOD como integrada por 3 grupos de personas.

Busbus es una comunidad con una población principalmente Tausug, mezclada con Sama, Visayans y Bajau. Esta zona es el hogar de muchos de los combatientes del FMLN y del FMLI y de algunos grupos disidentes. Los años de conflicto armado¹¹ y las continuas condiciones inestables de paz han dejado a esta zona empobrecida, subdesarrollada y alienada. Las luchas existentes entre estos grupos y el gobierno han forzado a las familias a distintos centros de evacuación. La extrema pobreza generalizada es un factor de gran importancia en el creciente reclutamiento de civiles por parte de los componentes militares de los grupos disidentes porque el gobierno es corrupto y ha fracasado en la prestación de servicios básicos. La implementación del proyecto en Busbus ha sido problemática por el conflicto existente entre la Fundación Sarang

Bangun y los que implementan el proyecto, basados en la comunidad.

Las municipalidades de **Siocon** (conocida como Paraíso por los residentes locales), Malita y Lake Sebu son comunidades aisladas que permanecen aún subdesarrolladas.

Papel del Gobierno Local en el Proyecto

Las UGL, si bien el proyecto no se centraba principalmente en el papel desempeñado por los gobiernos locales, jugaron una amplia gama de papeles durante la implementación del proyecto. El más significativo fue el fuerte liderazgo del alcalde y de las altas autoridades electas de las UGL al asegurar la aceptación local al convertirse

Sensibilidad del idioma. ¿Agrava el proyecto las sensibilidades locales al llamar a la ciudad “**Siocon**” en lugar de “Paraíso”? En geografías coloreadas políticamente, el lenguaje y los nombres de lugares se hacen parte del conflicto. La toma de conciencia acerca del idioma y de la pronunciación de nombres es esencial para ganarse la confianza de las comunidades.

en campeones del proyecto. Además, los campeones, dentro de la UGL, como por ejemplo el alcalde, el vice-alcalde y el encargado del presupuesto permitieron que el Concejo apoyara el proyecto aprobando el presupuesto necesario para poner en marcha el proyecto. Las UGL fueron también instrumentales en la construcción de partenariados estratégicos con las organizaciones de la comunidad.

4. Buenas Prácticas en la Gobernanza Local y en la Consolidación de la Paz

El seguimiento del apoyo institucional fue evidente en la facilitación del establecimiento de comités de multi-accionistas usada para la vigilancia y control de las estaciones de radio de las comunidades y para el inicio de las clases de alfabetización locales. Las UGL también brindaron apoyo monetario directo tanto para la compra del equipo radial como para dar apoyo del personal para que asistiera en la entrega del proyecto.

Apoyo a los líderes locales como campeones.

Un campeón es alguien quien, por medio de la influencia moral, la diplomacia, presencia pública o habilidades de mediador y manipulación, es capaz de influenciar el pensamiento y la conducta de grupos e individuos. Los campeones, al cambiar a individuos y grupos, inducen cambios estructurales en sistemas económicos, políticos y sociales. Una campeona es normalmente alguien que ya tiene un perfil positivo en la comunidad, que conoce las reglas del juego y desea cambios que contribuyan a la paz y a la unidad. Los campeones son particularmente importantes en ambientes



caracterizados por la desconfianza, tales como escenarios de posguerra.

En casi todos los sitios del GÉPADE hubo referencia a un individuo que pareció ser el componente esencial para catalizar el proyecto, por ejemplo el alcalde o el vice-alcalde. Este punto fue demostrado claramente en Sultan sa Barongis, Siocon, Malita y Lake Sebu. La UGL de Sultan sa Barongis, encabezada por un alcalde comprometido también brindó su apoyo total al proyecto de GÉPADE. El alcalde de Siocon acogió con entusiasmo el proyecto en su municipalidad, nombrando a un contacto local para que trabajara en apoyo del proyecto. En Manila y en Lake Sebu, los vice-alcaldes ejercieron una positiva y fuerte influencia en la UGL, convenciendo a los alcaldes y a los miembros de los concejos para que aceptaran el proyecto de la radio de la comunidad.

Enfoque en los cambios a nivel municipal. El proyecto GÉPADE es entregado de acuerdo a la escala de cada municipalidad porque presentan una medida adecuada y relativa al nivel de cohesión necesario para lograr los resultados del proyecto.

Generación de una participación activa de la comunidad ayuda a la obtención de resultados.

Se ha notado un cambio medible en los niveles de participación y compromiso en las reuniones de las asambleas comunitarias por parte de los miembros de la comunidad en los sitios del proyecto. Durante recientes elecciones en algunas aldeas también hubo un dramático aumento en el número de votantes en distintos sitios del proyecto, así como una votación independiente de los estudiantes del alfabetismo de la paz que antes nece-

sitaban ser ayudados por otras personas en el precinto electoral. Una característica particular de la estación radial de Sultan sa Barongis es la de comprometer a los estudiantes del alfabetismo de la paz a la difusión de las ideas, además de ser otra forma de generar la participación activa de la comunidad en su propio desarrollo.

Uno de los resultados más positivos del proyecto ha sido la emergencia de las Organizaciones del Pueblo (OP) en tres sitios de proyecto. Estas organizaciones son, generalmente, el producto de la construcción de la capacidad y de las actividades para el desarrollo de recursos diseñados para desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales y del personal de las organizaciones basadas en la comunidad para diseñar, administrar, implementar, controlar y evaluar proyectos. Las OP son ahora socias activas en las UGL, capaces

de obtener fondos de agencias subversoras y de implementar proyectos basados en la comunidad. Estas OP serán capaces de liderar y mantener la participación de la comunidad en asuntos municipales aún cuando el proyecto GÉPADE concluya

Construcción de partenariados multi-accionistas.

Un acercamiento multi-accionista que compromete al gobierno, a las ONG donantes, a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad local es un ingrediente necesario para una paz positiva y para la unidad. Los partenariados resultantes entre accionistas, por ejemplo las comunidades y sus líderes electos, fortalece y faculta a todas las partes participantes. Cabe notar en especial a los Consejo comunitarios de los medios de comunicación que cuentan con miembros multi-accionistas por cuanto desempeñan un papel crucial en asegurar la sostenibilidad del proyecto de la radio de



la comunidad más allá de las entregas de los donantes. También el apoyo de los Consejos de la paz y el orden fuertes y activos, que son cuerpos del gobierno local como el Consejo especial de la consolidación de la paz y desarrollo local, aumentan la legitimidad y la sostenibilidad.

Facilitar el reconocimiento local por medio de iniciativas basadas en la comunidad. La participación y reconocimiento de la comunidad son aspectos cruciales de la sostenibilidad tanto del impacto del desarrollo como del de la consolidación de la paz y la unidad. La cohesión social es más fuerte cuando la mayoría de los miembros se consideran a sí mismos como accionistas en una actividad o asunto particular, pero también resulta una cohesión más débil cuando la mayoría de los participantes está alienado o sin interés. El proyecto GÉPADE enfatiza el desarrollo de acuerdo a las demandas que hace la comunidad de acuerdo a sus necesidades. Las comunidades son alentadas para que identifiquen necesidades pertinentes a cada una de ellas para que, por medio de consultas intensivas se identifiquen y se definan. Los tres grupos diferentes de Mindanao ven cada vez más claramente que el desarrollo y el progreso son sinónimos de paz. Esto resulta cada vez más evidente en la participación activa de accionistas del proyecto basados en la comunidad. El GÉPADE es una forma de mejorar sus comunidades mientras se consolida la paz y la unidad.

Institucionalizar un espacio neutral ayuda a consolidar la paz y la unidad. El proyecto GÉPADE creó foros dentro de los cuales las distintas comunidades y sus respectivos accionistas pudieran encontrarse para tratar de asuntos de interés. Este espacio interior resultó increíblemente importante para el establecimiento de relaciones entre los distintos grupos y para traer gente a un lugar en el que los intereses comunes eran el tópico esencial.

Desarrollar estrategias para deconstruir la violencia y construir las estructuras de la paz. La construcción de la paz y la unidad exige que desegreguemos la mente de gente anteriormente segregada. Las comunidades no pueden desagregarse hasta que la idea de la desegregación no ha echado raíces, aunque no necesariamente en cada miembro de la comunidad sino en un número suficiente de individuos como para crear una masa crítica de interés en cambios fundamentales. El elemento de la radio comunitaria del proyecto GÉPADE fue un instrumento importante para educar a las comunidades con respecto a la desegregación. La radio de la comunidad, como ejercicio en educación no formal, es lo suficientemente flexible como para explorar tópicos (por ejemplo, biografías, geografía, etc.) que han sido divisivos para las comunidades. La desegregación de la mente por medio de actividades educativas ejerce un impacto positivo en la dinámica de la paz y la unidad. La radio de la comunidad ha sido una estrategia clave para efectuar la desegregación en el proyecto GÉPADE.

Incluir a los excombatientes. La participación de excombatientes del Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) en el desarrollo de la comunidad por medio del proyecto GÉPADE, fue significativa e importante en cuanto a la deconstrucción de las estructuras de la violencia y a la construcción de las estructuras de la paz.

Desarrollar una comprensión de la necesidad de la "responsabilidad por la paz" o "por la Guerra". Dado que la consolidación de la paz implica tanto la construcción de las estructuras de la paz como la deconstrucción de las estructuras de la violencia, es esencial desarrollar una comprensión de la capacidad de las comunidades de responsabilizarse tanto del conflicto como de la paz. La comprensión de la manera en la que las comunidades apoyan el conflicto por medio de actitudes, acciones, inacciones, es aceptar responsabilidad y también es un ingrediente esencial de la paz y la unidad.

5. Lecciones aprendidas

Poca credibilidad de las UGL es un elemento clave del conflicto

Todos los sitios del proyecto estaban caracterizados por una historia de conflicto debido en parte a las limitaciones del gobierno local. Varios factores limitaron la credibilidad del gobierno local:

- **Inhabilidad para prestar servicios básicos:** Programas y servicios poco claros y fragmentados de las UGL que han llevado al deterioro de relaciones, lo que conduce a la desconfianza y sospecha de los motivos del gobierno.
- **Exclusión de la población por parte del gobierno:** La comunicación limitada entre las unidades del gobierno local y la población desplazada sobre temas de la negación de la gobernanza de hacer participar en el proceso de planificación a los miembros de la comunidad.
- **Corrupción:** existen continuos problemas de corrupción y de falta de imputabilidad a nivel local.

La falta de credibilidad y la inhabilidad del gobierno local para desempeñar un liderazgo efectivo obstaculizan el progreso hacia la paz y la unidad.

Los medios de comunicación juegan un papel vital en la consolidación de la paz

Los medios de comunicación desempeñan un papel vital en el proceso de la paz, particularmente la radio pues es la que ejerce la mayor influencia a nivel de la comunidad. Los medios de comunicación establecen la agenda para el debate pública, a pesar de que no puede partici-

par directamente en las negociaciones. También juega un papel intermediario de facilitadora actuando como vehículo para la información. Los practicantes de los medios de comunicación de las relaciones con la sociedad civil) ONG, organizaciones de las personas y grupos rebeldes) afectan la cobertura del proceso de paz.

Los medios de comunicación en las Filipinas han tendido a percibir los grupos de la sociedad civil como carentes de importancia y, por lo tanto, no dignos de ser incluidos en las noticias. La percepción que tienen de estos grupos está coloreada por su conservadurismo político, raramente consultando con la ONG para obtener noticias sobre el trabajo de desarrollo social que llevan a cabo. Además, las discusiones de los medios de comunicación sobre el proceso de paz han virtualmente omitido los esfuerzos de la sociedad civil abogando la paz. La falta de atención de los medios de comunicación acerca de los temas vitales abarcados por el proceso de paz también ha contribuido a crear un concepto erróneo acerca de las conversaciones entre el gobierno y el FMLN y el resurgimiento de viejos prejuicios entre cristianos musulmanes.

Parecería que está surgiendo un Nuevo tipo de periodistas en las Filipinas: mujeres y hombres que abogan por un periodismo de la comunidad. Esta idea está apoyada e ilustrada por la reciente creación del Centro para el Periodismo y el Desarrollo de la Comunidad. El objetivo del Centro es el de construir las capacidades de los medios de comunicación locales para permitirles transformarse de corresponsales de guerra en abogados por la paz, de periodistas sensacionalistas a reporteros investigativos y de adversarios del gobierno local a asociados importantes para obtener una buena gobernanza. Si bien este tipo ideal de periodistas no son todavía aceptados, y algunas veces hasta amenazados, por los poderes políticos, el progreso logrado resulta evidente. El Centro para la Libertad y Responsabilidad de los Medios de Comunicación (Center for Media Freedom and Responsibility) y el Centro filipino para el Periodismo de Investigación (Philippine Center for Investigative Journalism) también apoyan y promueven el periodismo de paz en Filipinas.

5

Conclusión

El punto de partida en el marco de un gobierno local para la consolidación de la paz es el reconocimiento que el gobierno local afecta y es afectado por la dinámica de la paz y del conflicto. Sin embargo, al enfocar la mirada en el papel desempeñado por el gobierno local, es también necesario considerar los roles vitales que juegan los gobiernos nacionales, estatales y provinciales, la sociedad civil y las organizaciones del sector privado en la consolidación de la paz y en la deconstrucción del conflicto.

El objetivo central de este documento, y en particular de los estudios de casos, es una mejor comprensión de cómo los gobiernos municipales pueden desempeñar un papel en la consolidación de la paz y aprender cómo el fortalecimiento de las capacidades del gobierno local en escenarios propensos

a conflictos puede evitar la violencia contribuyendo, al mismo tiempo, a la paz y la unidad. Las cinco áreas de paz posible o de impacto de conflicto – gestión de las capacidades del conflicto, violencia militarizada y seguridad de la población, estructuras y procesos políticos, estructuras y procesos económicos y facultación social – (ver el Anexo B) subrayan la importancia de la construcción de una gobernanza efectiva y eficaz a nivel local.

Si bien este documento intenta demostrar la importancia del fortalecimiento del gobierno municipal como mecanismo institucional de apoyo a la consolidación de la paz y resolución del conflicto, también es importante reconocer que la capacidad de construcción del gobierno local y la resolución de conflictos no son sinónimos. La

capacidad de construcción del gobierno local es, necesariamente, un proceso a largo plazo destinado a capacitar al gobierno municipal para la prevención o mitigación de posibles conflictos violentos. El proceso de construcción de la capacidad del gobierno local no puede, por sí mismo, resolver las causas estructurales subyacentes del conflicto violento. Sin embargo, el efecto a largo plazo de la construcción de instituciones locales fuertes es la capacidad de los gobiernos municipales de responder rápidamente para desactivar situaciones potencialmente violentas y para convertirse en asociado en la movilización de recursos de la paz antes, durante y después de la erupción de conflictos violentos.

6

Anexos

Anexos A

Tabla 1 – Responsabilidades del gobierno municipal

	Sector	Sub-sector
Desarrollo social	Salud	Capital del hospital – Salud pública
	Servicios sociales	Asistencia social – Guarderías infantiles subvencionadas
	Viviendas	Asistencia social para la vivienda – Mejoras al alojamiento – Reglamentos
	Democracia local	Consulta pública y equidad – Gestión de las elecciones locales
	Seguridad pública	Policía – Protección contra incendios – Servicios de ambulancia – Respuestas a emergencias
	Recreación y cultura	Bibliotecas y museos – Parques y lugares de esparcimiento – Actividades de recreación – Programación de las artes – Desarrollo de la comunidad
	Ambiente sostenible	Transporte
Ambiente		Calidad del aire – Normas de calidad del Agua potable – Abastecimiento de agua – Alcantarillado y drenajes de tormenta – Tratamiento de las aguas servidas – Recolección de basura y disposición de desechos
Planificación y desarrollo del uso de la tierra		Planificación y reglamentos de zonificación – Preservación de tierras agrícolas
Bienestar económico	Finanzas y tasación	Evaluación de la propiedad – Preparación, aprobación y auditoría de los presupuestos – Aprobación para préstamos
	Desarrollo económico local	Desarrollo económico – Generación de entradas comunitarias – Programas de disminución de la pobreza

Anexo B

Medidas que favorecen la paz o los conflictos ¿qué buscar?

ÁREAS DE POSIBLE IMPACTO DE PAZ O DE GUERRA		EXPLICACIÓN	EJEMPLOS	
			IMPACTO DE LA PAZ	IMPACTO DEL CONFLICTO
1	Capacidad de la gestión del conflicto	<p>Capacidad del estado o de la sociedad civil para (1) gestionar y resolver el conflicto sin uso de la violencia o de estructuras de autoridad que apoyen la violencia ilegítima, y (2) promover una paz genuina y sustentable.</p> <p>Impacto sobre la capacidad de identificar y responder a oportunidades para consolidar la paz o provocar conflicto – creando los desafíos. Aquí se pueden incluir mecanismos formales (consejos de resolución de querellas, mecanismos legales de fortalecimiento) o mecanismos más informales (reuniones de oficio, intervenciones de líderes comunitarios, creación de canales para diálogos locales).</p>	<p>1) Iniciativas en áreas propensas a conflicto que emplean, entrenan y conservan personal local especializado en posiciones administrativas, técnicas y de gestión – fortalecen las capacidades de gobernanza del estado y de las instituciones sociales que tratan los conflictos sin violencia. Desafortunadamente ésta es la capacidad técnica y administrativa que desaparece cuando un conflicto se torna violento o regresa en forma violenta.</p> <p>2) Esfuerzos de muchas organizaciones (internacionales, gubernamentales y no gubernamentales) para incluir seminarios sobre la resolución y consolidación de la paz (cada vez incluyen más a las EIPC) en su trabajo cotidiano son una contribución significativa al desarrollo de las capacidades de la paz.</p> <p>3) Iniciativas que mantienen actividades de extensión y difusión, diálogos públicos o actividades participativas que ayudan a mantener la participación de los accionistas y que fomentan la confianza y la comprensión entre los grupos.</p>	<p>Una de las activistas de los derechos humanos más experimentadas de Kosovo, quien había sido entrenada en Noruega y Ginebra, ayudó en el establecimiento de un centro de ayuda legal para mujeres en la década de los años 90. Durante el ejercicio de reconstrucción iniciado por la ONU, se vio reducida a actuar como traductora de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) para el personal internacional que contaba solamente con una fracción de su experiencia. Ni siquiera pudo, oficialmente, tomar declaración a las víctimas. Esta gema de talento local debería haber sido la pieza central de la estrategia de reconstrucción de la ONU. Sin embargo, el impacto general fue el de una contribución a la incapacidad en lugar de ser una aliada de la capacidad de la sociedad civil para reconstruirse a sí misma sobre una base de tolerancia y respeto. (Guest 2000)</p>
		INDICADORES TIPO*		<ul style="list-style-type: none"> De conflictos en los que los cuerpos gubernamentales y no gubernamentales participan como mediadores, facilitadores, negociadores, etc. Percepción de los mediadores locales y de las partes agredidas que el conflicto puede ser resuelto sin uso de violencia. Número de seminarios para la resolución del conflicto y seguimientos.

* (Estos indicadores pueden ser aplicables o no a casos específicos. Deberían desarrollarse indicadores cuantitativos y cualitativos. Las comunidades deberían tener una completa libertad para identificar indicadores que resulten lógicos para ellas y que se adapten a sus realidades individuales).

Medidas que favorecen la paz o los conflictos ¿qué buscar?

ÁREAS DE POSIBLE IMPACTO DE PAZ O DE GUERRA		EXPLICACIÓN	EJEMPLOS	
			IMPACTO DE LA PAZ	IMPACTO DEL CONFLICTO
2	Violencia militarizada y seguridad de la población	<p>Impacto directo e indirecto en: (1) patrones y niveles de violencia por fuerzas militarizadas y (2) el sentido de seguridad o inseguridad de los individuos y de la comunidad, comprendiendo también el bienestar físico y mental y el sentimiento de identidad personal o colectiva.</p> <p>Patrones de violencia: distintos grupos de la sociedad son víctimas de distintos tipos y niveles de violencia por lo que sufren distintos tipos de inseguridad, como es el caso de mujeres, niños, grupos minoritarios, grupos marginados y grupos migratorios en regreso.</p> <p>Las fuerzas militarizadas incluyen rebeldes, paramilitares, caciques, milicias, bandidos, pandillas de crimen organizado y grupos de vigilantes cuando usan estructuras y armas militares.</p> <p>La comunidad incluye tanto a la población residente como a las poblaciones que regresan.</p>	<p>1) La inclusión de ex combatientes en los procesos de paz y reconstrucción en Nicaragua y en las distintas regiones de Mindanao ha sido un esfuerzo evidente para abolir o deconstruir las estructuras de la violencia militarizada y construir la estructuras de la paz.</p> <p>2) En muchos casos, las negociaciones para los cese de fuego por razones humanitarias (por ejemplo, para las jornadas nacionales de inmunización) abrieron las vías de comunicación, apertura a la que se le puede atribuir directamente la aceptación de un cese de fuego de mayor duración e incluso tratativas de paz, como ocurrió en Sri Lanka (Bush 2000). En Somalia, la exigencia de la población local de que sus niños fueran inmunizados obligó a los líderes locales a limpiar las rutas de minas para permitir el acceso a los equipos de vacunación. También se les ordenó a los combatientes que no exhibieran armas durante los días de la campaña de inmunización. Estas iniciativas frenaron la violencia militar y aumentaron la seguridad de la población.</p>	<p>Trabajar con los grupos que usan la violencia ilegítima y que violan los derechos humanos – o mezclarse con dichos grupos –, por ejemplo para proteger los convoyes, los campamentos o las oficinas, o como intermediarios para la prestación de bienes y servicios, son ejemplos manifiestos de una iniciativa que contribuye a reforzar la regla de la fuerza y de la violencia (amenazas y actos de violencia).</p>
		INDICADORES TIPO*		
		<ul style="list-style-type: none"> Muertes o lesiones relacionadas con el conflicto. Desapariciones Incidencias de abusos de los derechos humanos, incluyendo violaciones, tortura sexual y violaciones de los derechos de la infancia, y efectividad de las respuestas oficiales a los informes acerca de tales violaciones. Niveles de violencia doméstica. Número de disturbios civiles u otras formas descontroladas de disensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Demostraciones Número de personas desplazadas Tasa y patrones de repatriación y desplazamientos Detenciones y arrestos sin causa probable o sin orden judicial. Detención incommunicada Trato cruel, inusual o degradante cuando confinado. Condiciones inhumanas de detención Dependencia de fuerzas de seguridad privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Sentimiento de seguridad individual y colectiva. Niveles de criminalidad (efectividad de las respuestas del estado) Número de armas en circulación (por ejemplo, precio de un rifle de asalto en el mercado negro) Número de niños, mujeres y hombres involucrados en actividades militares. Nivel de seguridad de los alimentos.

* (Estos indicadores pueden ser aplicables o no a casos específicos. Deberían desarrollarse indicadores cuantitativos y cualitativos. Las comunidades deberían tener una completa libertad para identificar indicadores que resulten lógicos para ellas y que se adapten a sus realidades individuales).

Medidas que favorecen la paz o los conflictos ¿qué buscar?

ÁREAS DE POSIBLE IMPACTO DE PAZ O DE GUERRA		EXPLICACIÓN	EJEMPLOS	
			IMPACTO DE LA PAZ	IMPACTO DEL CONFLICTO
3	Estructuras y procesos políticos	<p>Efecto sobre las estructuras y procesos políticos formales y de oficio. Esto podría aplicarse desde el nivel municipal local hasta el nivel nacional. También es aplicable al fortalecimiento de las capacidades de gobernanza de los distintos niveles de gobierno y de las capacidades de los actores de la sociedad civil para participar activa y constructivamente en el proceso político.</p> <p>Puede resultar evidente en: el fortalecimiento de las capacidades de los líderes legítimos (o reforzando el reinado de las fuerzas antidemocráticas), una mayor o menor transparencia, imputabilidad y participación en decisiones que afectan al público; el fortalecimiento o debilitación del reinado de la ley y del gobierno representativo.</p>	<p>1) A fines de los años 90, el Grupo de vigilancia y control ambiental de África del Sur, emprendió un vasto proyecto participativo de investigación aplicada sobre los vínculos entre la militarización y la ecología. Los dos elementos siguientes son claros indicadores de los efectos positivos que este proyecto ejerció sobre la paz: (1) inclusión, hasta la última coma, de la investigación y de las recomendaciones dadas a la política de defensa del gobierno y (2) la movilización de todos los campesinos que no hablaban inglés para el proyecto permitió a estos grupos que continuaran expresando sus preocupaciones muchos después de la conclusión del proyecto y a que contribuiran con un diálogo abierto con el gobierno expresándose acerca de políticas que afectaban sus vidas y sus medios de ganarse la vida.</p> <p>2) Esfuerzos continuos de los grupos locales del sur de las Filipinas para crear zonas de paz son “fuentes de inspiración”: la movilización de ideas y de gente puede empezar a reestructurar las estructuras políticas y militares para instaurar la paz desde la base aún en el medio de la violencia reinante.</p>	<p>La decisión de aceptar, en el año 2002, la oferta más barata para la reconstrucción de un embalse de agua en una región controlada por los rebeldes de un país X, engendró una situación de conflicto. La compañía que emprendió el proyecto estaba controlada por los rebeldes razón por que los trabajadores se vieron forzados a trabajar gratis y los propietarios de las maquinarias necesarias fueron obligados a donar el uso de su equipo. Los fondos que tendrían que haber sido destinados para pagar por el trabajo, equipo y material se transformaron en una significativa contribución financiera para los rebeldes. El proyecto reforzó el reinado antidemocrático del grupo rebelde, ejerciendo un impacto negativo de desarrollo cuando el depósito de agua desapareció durante la estación de las lluvias.</p> <p>La imposición de soluciones por actores ajenos a la situación en beneficio de autoridades impuestas causa el empobrecimiento de las comunidades receptoras. Por ejemplo, la imposición de reformas o soluciones no apropiadas por un gobierno central en áreas marginadas o conflictivas; la bancarrota de un país por las condiciones impuestas por instituciones financieras internacionales, como en el caso de Argentina, o invasiones tales como la guerra en Irak.</p>
			INDICADORES TIPO*	
		<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de expresión y de los medios de comunicaciones • Presencia de partidos políticos, grupos empresariales u organizaciones de la sociedad civil con múltiples lealtades. • Elecciones imparciales y justas (niveles de participación en las elecciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado del poder delegado en casos de urgencia en ciertas partes del país o en todo el país. • Libertad de circulación. • Participación pública o ejercicio de su influencia en los procesos de elaboración de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción y evidencia sobre la existencia de la corrupción. • Percepción popular de que los sistemas políticos, legales y de seguridad son justos, eficaces y adaptados a las circunstancias – o no.

* (Estos indicadores pueden ser aplicables o no a casos específicos. Deberían desarrollarse indicadores cuantitativos y cualitativos. Las comunidades deberían tener una completa libertad para identificar indicadores que resulten lógicos para ellas y que se adapten a sus realidades individuales).

Medidas que favorecen la paz o los conflictos ¿qué buscar?

ÁREAS DE POSIBLE IMPACTO DE PAZ O DE GUERRA		EXPLICACIÓN	EJEMPLOS	
			IMPACTO DE LA PAZ	IMPACTO DEL CONFLICTO
4	Estructuras y procesos económicos	<p>Impacto sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento o debilitación de estructuras y procesos socioeconómicos equitativos; Perturbación y transformación de las economías de la guerra. Infraestructura económica; Disponibilidad de materiales básicos escasos; Disponibilidad de capitales de inversión para crear alternativas económicas y de empleo para reemplazar las actividades bélicas; Estabilidad del sistema bancario; Aumento o disminución de la dependencia económica en los empleo militares o relacionados con las actividades militares; Productividad y distribución equitativa de beneficios no ligados ni a la guerra ni la paz; capacitación; generación de ingresos; Producción de productos o servicios comerciales; Inseguridad alimenticia; Explotación, generación o distribución de recursos, especialmente los no renovables, y los materiales esenciales al sustento a la seguridad alimenticia. 	<p>1) En Etiopía, a mediados de la década de los años 90, proyectos de aprovisionamiento de agua mejoraron el acceso al agua de pastores desplazados, reduciendo, por lo tanto, una fuente importante de conflicto con la población local.</p> <p>2) En Somalia, a principios de la década de los años 90, negociantes y comerciantes apoyaron la violencia y los saqueos porque sus fuentes habituales de aprovisionamiento de productos agrícolas había sido destruida por la sequía y por las guerras entre clanes. Un trabajador del desarrollo, tratando de resolver el problema, conversó con ciertas agencias de desarrollo acerca de implementar programas que permitirían la venta de alimentos a los comerciantes en forma regular y a precios estables para reducir su dependencia en provisiones saqueadas. Los proyectos alentaron a los comerciantes a que ejercieran presión sobre las milicias para que limiten sus interrupciones y cortaron así una forma de subsidio a las milicias que usaban los pagos de los comerciantes para comprar más armas. (Fuente: Natsios 1997)</p>	<p>Distribución desigual de recursos públicos (trabajos, agua, pensiones, etc.); pagos de impuestos a organizaciones bélicas; prácticas discriminatorias en el empleo de personal; debilitación de las fuerzas del mercado por medio del trabajo en economías de guerra.</p> <p>Muchos actores internacionales, a mediados de la década de los años 90, trataron de reforzar la economía rusa como medio para reducir la inestabilidad en un país formado por regiones susceptibles a conflictos. Un área particular de actividad fue una nueva redacción de las leyes sobre la bancarrota. Al forzar a las compañías que habían ignorado a sus deudores a que finalmente pagaran sus deudas, la nueva legislación causó un gran aumento en el número de quiebras, que creció desde 4300 en 1993 a 11000 en 1999. Los analistas esperaban que, con las compañías débiles que perdían dinero, fuera del mercado, la economía rusa se haría más competitiva y robusta. En cambio, políticos y empresarios poderosos (algunos con vínculos oscuros con el crimen organizado) a menudo conseguían que uno de sus compinches fuera nombrado por las cortes administrador de una compañía con problemas financieros, permitiéndoles apoderarse de la firma para deshacerse de cualquier activo importante que tuviera, contribuyendo, así, a la inseguridad económica en lugar de restablecer la seguridad. (Macleans, 20 de mayo de 2002, página 65)</p>
			INDICADORES TIPO*	
		<ul style="list-style-type: none"> Dependencia de las economías de guerra (por ejemplo, uso del mercado negro, apoyo en el empleo militar o paramilitar). Número de trabajos creados en sectores no relacionados a las actividades militares. Proporción de gastos militares con respecto a los gastos sociales del estado. Comparación de los niveles de exportaciones y de inversiones antes y después del conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> Nivel del control económico por parte de los actores locales o nacionales o por intereses nacionales. Tasa nacional de desempleo comparada a la tasa de poblaciones vulnerables (ex combatientes, poblaciones desplazadas o que regresan, incapacitados por la guerra, viudas, juventud, regiones afectadas por la guerra) 	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia de ayuda exterior Disponibilidad de bienes básicos para todas las comunidades. Tasas de ahorro personales Tasas de inflación regionales y nacionales. Fuerza de las divisas extranjeras. Número y envergadura de las nuevas empresas.

* (Estos indicadores pueden ser aplicables o no a casos específicos. Deberían desarrollarse indicadores cuantitativos y cualitativos. Las comunidades deberían tener una completa libertad para identificar indicadores que resulten lógicos para ellas y que se adapten a sus realidades individuales).

Medidas que favorecen la paz o los conflictos ¿qué buscar?

ÁREAS DE POSIBLE IMPACTO DE PAZ O DE GUERRA		EXPLICACIÓN	EJEMPLOS	
			IMPACTO DE LA PAZ	IMPACTO DEL CONFLICTO
5	Facultación social	Efecto sobre la instauración de una cultura de paz: comunicación constructiva en el seno de la sociedad, tolerancia, inclusión de mujeres y hombres, justicia, participación y respeto. Confianza y capacidad de todos los miembros de la sociedad, desde el más débil hasta la más fuerte, de superar efectivamente los obstáculos y alcanzar una vida satisfactoria.	Dentro del marco de un proyecto haitiano de reconstrucción de los servicios policiales, se trató de reclutar a personas pertenecientes a colectividades que habían sido víctimas de la violación de sus derechos por cuanto se creía que serían más sensibles a la necesidad de promover y proteger estos derechos.	Es cada vez una práctica más común consultar a las comunidades antes de emprender una nueva iniciativa – algunas veces éste es el primer y único contacto. Estas reuniones, sin embargo, aceptan y funcionan a través de estructuras existentes del poder por lo que pueden reforzar desigualdades sociales y tensiones. Por ejemplo, las estructuras de autoridad que desautorizan la facultación social de las mujeres o de ciertos grupos sociales o económicos.
			Los programas, en Bosnia-Herzegovina, de inter-grupos de mentores entre urbanistas han contribuido al desarrollo de las competencias técnicas y han favorecido la comunicación y la comprensión entre los grupos.	
INDICADORES TIPO*				
		<ul style="list-style-type: none"> • Sentido de propiedad local de los procesos de la paz. • Niveles de tolerancia o de desconfianza dentro de organizaciones culturales, económicas, étnicas, políticas o religiosas. • Nivel y tipo de interacción social entre los grupos. • Número de casamientos entre miembros de distintos grupos • Niveles de bilingüismo donde el idioma es una cuestión de orden político. • Nivel de participación de los grupos marginados o sin facultación (por ejemplo, mujeres, los pobres, las personas privadas de derechos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de organizaciones multiculturales o destinadas a diferentes grupos sociales; • Sistemas escolares universales o reservados para ciertos grupos. • Percepción de adultos y niños de otros grupos o niveles de estereotipos. Papel de los medios de comunicaciones y nivel de la censura. • Grado de confianza entre los grupos • Rechazo de una cultura militar o de la violencia (glorificación de la violencia militar) • Número de iniciativas para la consolidación de la paz lanzadas y puestas en marcha a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de dependencia en el apoyo exterior en la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz. • Número de familias desplazadas por el conflicto. • Número de familias en las que por lo menos un miembro ha desaparecido. • Nivel de trauma en el seno de las comunidades y medida en la que interfiere con las actividades normales. Eficacia de las respuestas al trauma. • Tasa de suicidios (¿quién?, ¿por qué?, ¿dónde?)

* (Estos indicadores pueden ser aplicables o no a casos específicos. Deberían desarrollarse indicadores cuantitativos y cualitativos. Las comunidades deberían tener una completa libertad para identificar indicadores que resulten lógicos para ellas y que se adapten a sus realidades individuales).

7

Índice de consulta

Índice de consulta

- Anderson, Mary (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace — Or War* (London & Boulder CO.: Lynne Rienner).
- Berdal, Mats and David Malone (2000). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. (London & Boulder CO.: Lynne Rienner).
- Bush, Kenneth (2002). "Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Five Years On: The Commodification of an Idea," *The Berghof Handbook for Conflict Transformation* (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2001).
Html www.berghof-center.org/handbook/bush/
- (1998). *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. Working Paper #1. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- Bush, Kenneth and Diana Saltarelli (2000). *The Two Faces of Education in Ethnic Conflicts: Towards a Peacebuilding Education for Children*, Innocenti Insights, UNICEF International Child Development Centre, Florence, Italy. www.unicef-icdc.org/pdf/twofaces.pdf or <http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=1102&flag=report>
- Conciliation Resources (1999) Accord, "The First Step to Peace: Mindanao in Transition," April 1999. <http://www.c-r.org/accord/index.htm?accser/series.htm>
- Gutman, Roy (1993). *A Witness to Genocide* (New York: Macmillan Publishing).
- Gutman, Roy and David Rieff (1999). *Crimes of War: What the Public Should Know* (New York and London: W.W. Norton & Co.).
- Judah, Tim (1997). *The Serbs: History, Myth, and the Destruction of Yugoslavia* (New Haven: Yale University Press).
- Lowi, Miriam R. (1993a). "Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water," *International Security*, Vol. 18, No. 1, pp. 113-138.
- Lowi, Miriam R. (1993b). *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Loyd, Anthony (2000). *My War Gone By, I Miss it So* (London: Anchor).
- Malcolm, Noel (—). *Bosnia: A Short History*
- Mass, Peter (1996). *Love thy Neighbor: A Story of War* (New York: Vintage Books)
- Mousavizadeh, Dat Nader (1996). ed., *The Black Book of Bosnia: the Consequences of Appeasement* (New York: Basic Books)
- Silber, Laura and Allan Little (—). *The Death of Yugoslavia*