

La dimensión local de la Alianza de Civilizaciones

Documento de trabajo para la Sesión sobre
la Dimensión Local de la Alianza de Civilizaciones
Conferencia Mundial sobre la Diplomacia de las Ciudades
La Haya, junio de 2008

Manuel Manonelles

Director de la Fundación Cultura de Paz
y ex asesor especial de la copresidencia del
Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones

A) Antecedentes

A.1) La iniciativa de la Alianza de Civilizaciones: A.1.a) La iniciativa – A.1.b) El proceso del GAN y el Informe – A.1.c) El Alto Representante y el Plan de Ejecución

B) La dimensión local de la Alianza

B.1) Global frente a local, la naturaleza de los actores locales

B.2) CGLU y la Alianza: B.2.a) De Dakar a Jeju – B.2.b) El Foro de Madrid y el M. de E.

B.3) La acción en el ámbito local: B.3.a) Educación y juventud – B.3.b) Migración – B.3.c) Medios de comunicación – B.3.d) La *dimensión religiosa* y la gestión del espacio público

C) Notas conclusivas

A) ANTECEDENTES

A.1) La iniciativa de la Alianza de Civilizaciones:

A.1.a) La iniciativa:

Fue en septiembre de 2004, en su discurso dirigido a la 59 Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando el presidente Zapatero lanzó por vez primera la idea de una Alianza de Civilizaciones y propuso al Secretario General la creación de un Grupo de Alto Nivel para sacar adelante esta iniciativa. Esta propuesta la secundó enseguida el Primer Ministro del Gobierno turco, que se convirtió en copatrocinador de la Alianza.

Siguiendo la propuesta y tras meses de consultas y preparativos, el 15 de julio de 2005 Kofi Annan anunció la presentación de la Alianza como iniciativa oficial de las Naciones Unidas. Siguieron más consultas, y, finalmente, el 2 de septiembre de ese mismo año se dieron a conocer la composición y las *funciones* del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones.

A.1.b) El proceso del GAN y el Informe:

El Grupo de Alto Nivel (GAN), cuya presidencia compartieron Federico Mayor (España) y Mehmet Aydin (Turquía), se componía de 20 miembros¹ que representaban distintos entornos geográficos además de diversas realidades religiosas y culturales. Durante un año, a partir de noviembre de 2005, el GAN celebró cuatro reuniones plenarias (Mallorca, Doha, Dakar y Estambul), así como otras reuniones e iniciativas regionales y de actualidad (una reunión de trabajo en Nueva York, actividades en Ginebra, Viena, Quito, etc.) para preparar su Informe, que se entregó al Secretario General el 13 de noviembre de 2006 en Estambul (con la presencia del Presidente del gobierno de España y del Primer Ministro de Turquía, copatrocinadores).

Ya durante el proceso de preparación se hizo un esfuerzo por implicar en la iniciativa a diversas organizaciones internacionales e intergubernamentales. Por lo tanto, se invitó a varias organizaciones a que se dirigieran al GAN e interactuaran con él, entre ellas la UNESCO (Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas), la OSCE (Organización para la Seguridad y la

¹ La lista completa de los miembros del GAN, así como el Informe del Grupo en distintas lenguas y otras informaciones se encuentran en: www.unaoc.org

Cooperación en Europa), la OIC (Organización de la Conferencia Islámica), la Liga de Estados Árabes, la ISESCO (Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).

El Informe que finalmente se entregó al Secretario General primaba la acción y constaba de dos partes; la primera se dedicaba al análisis, la dimensión política y las recomendaciones generales, y la segunda, a la acción, haciendo hincapié en cuatro dominios fundamentales: la educación, la juventud, la migración y los medios de comunicación.

Durante el proceso de redactado se estableció un *Grupo de Amigos* – formado por un creciente número de estados miembro– para dar apoyo a la iniciativa dentro del sistema de las Naciones Unidas. El 18 de diciembre de 2006 se presentó el Informe en Nueva York a todo el sistema de las Naciones Unidas mediante un debate plenario oficioso en la Asamblea General, recibiendo un gran apoyo de muchos estados miembro y sus agrupaciones regionales.

A.1.c) El Alto Representante, el plan de ejecución y el primer Foro:

Siguiendo las recomendaciones del Informe del GAN se creó un Alto Representante de la Alianza de Civilizaciones; en abril de 2006 se nombró como tal a Jorge Sampaio, ex presidente de Portugal y también ex alcalde de Lisboa.

Desde entonces, el Alto Representante se ha responsabilizado de desarrollar la iniciativa mediante acciones muy diversas, incluido el trazado de un plan de ejecución y la celebración del primer Foro de la Alianza de Civilizaciones en Madrid² en enero de 2008, donde participaron varios centenares de personas –incluidas 89 delegaciones oficiales– que representaban el mundo de la política, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, fundaciones y el sector empresarial, y donde se presentó una lista de acuerdos de carácter práctico para emprender acciones.

Después se han empezado a ejecutar varias de estas acciones, incluida la firma de acuerdos de cooperación con algunas instituciones internacionales (UNESCO, Consejo de Europa, Liga de Estados Árabes, ALECSO [Organización de la Liga Árabe para la Educación, la Ciencia y la Cultura], ISESCO y CGLU), además de ponerse en práctica proyectos como la Educación y Alfabetización Mediáticas³ por Internet, el Mecanismo de Reacción Rápida en los Medios de Comunicación, el primer llamamiento para realizar proyectos que lanza el Fondo Juvenil Solidario de la Alianza de Civilizaciones y una breve lista de los Proyectos que apoya la Alianza de Civilizaciones (A. de C.).⁴

² Para más información véase: www.madrیداocforum.org

³ www.aocmedialiteracy.org

⁴ Toda esta información puede encontrarse en: www.unaoc.org

B) LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA ALIANZA

B.1) Global frente a local, la naturaleza de los actores locales, aspectos generales:

En realidad, los gobiernos locales y los municipios, por su naturaleza tienen un papel importante y estratégico que desempeñar en una iniciativa y un proceso de las características de la Alianza. Su experiencia y proximidad al ciudadano son básicas para alcanzar lo que el Alto Representante subraya como la necesidad fundamental de la Alianza, «*desglobalizar sus objetivos universales y producir resultados locales*». ⁵

Sin embargo, los principios de proximidad y los que van unidos al concepto de subsidiariedad no son los únicos que hay que tener en cuenta aquí. Muchos gobiernos locales –a diferencia de aquellos que se supone que tendrían que hacerlo⁶– no solamente están contribuyendo con el 0,7% de su presupuesto a realizar políticas de cooperación y desarrollo en todo el mundo, sino que, en algunos casos, aportan porcentajes aún mayores, que se sitúan en torno al 1%. Esto les da credibilidad y muestra su compromiso incondicional al tratar políticas de cooperación internacional, algo que no está tan claro en los dominios de los actores tradicionales de las relaciones internacionales –los estados–, que en demasiados casos supeditan o vinculan sus políticas de cooperación a preferencias de política geoestratégica según el llamado «interés nacional».

En este estadio es pertinente recordar algunas de las conclusiones de la Conferencia de Barcelona del pasado septiembre, cuando, si bien reiteraron los principios de *confianza y credibilidad, disposición a intervenir y complementariedad con otros actores*, los propios actores locales subrayaron:

*«La globalización ha dado lugar a una mezcla de culturas que coexisten en las grandes ciudades. Los gobiernos locales pueden impedir el enfrentamiento entre culturas, estimular el diálogo entre los distintos grupos y promover la cohesión social.»*⁷

Además, a decir del Alto Representante:

⁵ Jorge Sampaio, Alto Representante de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones: «*La Mujer y la Alianza de Civilizaciones; oportunidades y desafíos*», Buenos Aires, 28 y 29 de Abril de 2008.

⁶ Alusión a los estados ricos que son miembros del sistema de las Naciones Unidas; la mayoría de ellos ha incumplido su reiterado compromiso de dedicar el 0,7% de su PIB a políticas de cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

⁷ Conclusiones finales. *El papel de los gobiernos locales en la construcción de la Paz*. Resumen de la Conferencia de Barcelona, septiembre de 2007.

«[...] las ciudades son la vanguardia de los esfuerzos para construir puentes entre las comunidades [...]. Es en las ciudades donde el impacto de la globalización es más evidente: gente de diversas culturas mezclándose entre sí, exponiéndose a diferentes tradiciones y religiones, diferentes clases de alimentos y música. Las ciudades son microcosmos en los que se junta la gente de distintas naciones y entornos diversos, y también el espacio en el que se liberan las tensiones [...].»

Quien también afirmó:

«[...] pero el carácter multicultural de muchas ciudades modernas también supone retos [...]. En este sentido, las ciudades reflejan en el ámbito local las fisuras que dividen a las culturas y las comunidades globalmente.»⁸

B.2) CGLU y la Alianza:

B.2.a) De Dakar a Jeju:

De acuerdo con lo que se ha dicho hasta ahora, desde que se inició el proceso de la Alianza se han realizado esfuerzos –por ambas partes– para asegurar la apropiada interacción entre la iniciativa de la ONU y los gobiernos locales a través de su interlocutor global, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Ya en la tercera reunión plenaria del Grupo de Alto Nivel⁹ –es decir, en fecha tan temprana como en la que estaba teniendo lugar el propio proceso de conceptualización global de la Alianza–, se invitó a CGLU a presentar sus puntos de vista y tener un intercambio de impresiones, lo que se hizo mediante la participación de Wim Deetman, entonces alcalde de La Haya y presidente de la Comisión sobre Diplomacia de las Ciudades de CGLU.

Siguieron una serie de contactos y una mesa redonda plenaria dedicada a la Alianza en el Consejo Mundial de CGLU que tuvo lugar en Marrakech¹⁰ en 2006. Este consejo condujo al II Congreso Mundial de

⁸ Jorge Sampaio, Alto Representante de la ONU para la Alianza de Civilizaciones. II Congreso Mundial de CGLU. *Las ciudades cambian y transforman el mundo. Intervención en la ceremonia de apertura.*

⁹ Que tuvo lugar en Dakar (Senegal) los días 28 y 29 de mayo de 2006.

¹⁰ Este, con el título *La Alianza de Civilizaciones: el papel de los gobiernos locales*, tuvo lugar el 1 de noviembre de 2006 y participaron en él Omar El Bahraoui, alcalde de Rabat y presidente de la Asociación Nacional de Gobiernos Locales de Marruecos (en calidad de presidente de la sesión), Bertrand Delanoë, alcalde de París y copresidente de CGLU, Manuel Manonelles, asesor especial de la copresidencia del GAN de la ONU para la Alianza de Civilizaciones, Wim Deetman, alcalde de La Haya y presidente de la Comisión sobre Diplomacia de las Ciudades de CGLU y Hikmet Sahin, alcalde de Bursa (Turquía). El debate contó con la participación de Abdel Meneem Al-Ariss, alcalde de Beirut, Wolfgang Schuster, alcalde de Stuttgart, y otras autoridades locales.

CGLU en noviembre de 2007,¹¹ que contó con la participación de Sampaio, el Alto Representante, y aprobó de manera oficial los objetivos de la Alianza, además de aceptar en principio la invitación de ser miembro del *Grupo de Amigos* y participar en el I Foro de la Alianza que se celebraría en Madrid.

B.2.b) El Foro de Madrid y el M. de E.:

Siguiendo otros contactos officiosos,¹² la participación de los gobiernos locales en el I Foro de la Alianza de Civilizaciones, que se celebró en Madrid, acabó siendo relevante.¹³ De hecho, el presidente de CGLU, Bertrand Delanoë, recalcó mucho la esencia del papel y el apoyo de los actores locales a la Alianza al dirigirse al Foro:

«No hay ciudad en el mundo que no se haya enriquecido a lo largo de su historia por la diversidad de culturas de sus ciudadanos. Por eso tenemos la profunda convicción de que los líderes locales deberían comprometerse en la integración armoniosa y la preservación de la diversidad en nuestros pueblos y ciudades para desarrollar iniciativas políticas que fomenten el respeto mutuo, el diálogo y una verdadera igualdad. Esto es lo que constituye la esencia real de nuestro inquebrantable apoyo a la Alianza de Civilizaciones.»¹⁴

Y fue precisamente mientras tenía lugar el Foro –el 15 de enero de 2008– cuando se firmó el Memorando de Entendimiento entre la Alianza y CGLU. El Memorando establecía las modalidades de trabajo y cooperación y reconocía, entre otras cuestiones, la importancia de las ciudades y de su diplomacia en la promoción del diálogo entre culturas y el papel de CGLU a la hora de implicar a actores locales en el trabajo y las iniciativas de la Alianza.

B.3) La acción en el ámbito local:

Como se ha mencionado antes, el Informe del GAN establecía cuatro dominios principales de acción para el trabajo de la Alianza: educación, juventud, migración y medios de comunicación. También se han comentado los principios por los que el papel de los gobiernos locales se percibe como clave para ejecutar el proceso y las iniciativas de la Alianza.

¹¹ Celebrado en Jeju (Corea del Sur).

¹² Entre otros, una reunión de trabajo con el Alto Representante organizada por la Fundación Cultura de Paz, el 22 de noviembre de 2007 en Barcelona.

¹³ Entre los participantes estaban el alcalde de París –y presidente de CGLU–, los alcaldes de Madrid y Barcelona, la alcaldesa de Córdoba y el gobernador de El Cairo, así como el alcalde de Estambul, que presidió la última sesión plenaria del Foro. También estuvo presente una delegación del Secretariado de CGLU, liderada por la secretaria general, Elisabeth Gateau.

¹⁴ Tercera sesión plenaria de la Alianza de Civilizaciones presidida por Kadir Topbas, alcalde de Estambul. www.cities-localgovernments.org

En este contexto, siguen algunas sugerencias de posibilidades para que la Alianza y los actores locales –es decir, alcaldes y municipios– aúnen esfuerzos y cooperen principalmente a través de CGLU. En todos los sentidos, la contribución que sigue no es una propuesta cerrada; más bien aspira a ser la base de un debate que permita construir una propuesta mucho más completa y coherente.

En un planteamiento más concreto y detallado, en sus dos alocuciones al II Congreso Mundial de CGLU, Jorge Sampaio ya presentó algunas propuestas específicas. Por una parte, sugirió reforzar los lazos entre la Alianza y CGLU –lo que ya se ha hecho por medio del Memorando de Entendimiento, la entrada de CGLU en el *Grupo de Amigos* y su participación en el Foro de Madrid–; por otra, apeló a los gobiernos locales a contribuir al desarrollo de «estrategias nacionales a favor del diálogo intercultural» junto con la Alianza por medio de su experiencia y buen hacer.

B.3.a) Educación y juventud

En el ámbito local, las actividades dirigidas a la educación y la juventud están muy interrelacionadas, probablemente todavía más que en otros ámbitos, puesto que en muchos países los municipios tienen competencias tanto en educación como en juventud y ejercen la mayoría de ellas de manera integrada. El Informe del GAN hace distintas recomendaciones en estas dos esferas, en especial la «*promoción de la participación: La participación de los jóvenes en instituciones de la comunidad, etc.*»,¹⁵ enlazando con otros ámbitos – como la migración– y centrándose directamente en los gobiernos locales al recomendar: «*Los gobiernos municipales y las fundaciones locales deberían intensificar su apoyo a la creación de organizaciones comunitarias de jóvenes.*»¹⁶ Es importante subrayar el hecho de que el Informe reconoce «*a la juventud no sólo como una fuente de movilización, sino como actores y asociados autónomos.*»¹⁷

En el dominio particular de la educación, el Informe da un gran apoyo a la educación intercultural, cívica y para la paz,¹⁸ algo que es interdependiente con las políticas sobre la juventud, dado el hecho de que en estos dominios el papel de las organizaciones juveniles –en especial en el ámbito local– está condicionado por la obtención de buenos resultados. A caballo entre la educación y los medios de comunicación está la cuestión de la *Evaluación crítica de los medios de comunicación*,¹⁹ que puede encararse tanto con un planteamiento

¹⁵ Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel, apartado 6.16, p. 31.

¹⁶ Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel, p. 41.

¹⁷ Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel, apartado 6.12, p. 30.

¹⁸ Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel, en particular en los apartados 6.3 a 6.8; págs. 27-28.

¹⁹ Alianza de Civilizaciones. Informe del Grupo de Alto Nivel, apartado 6.7, p. 28.

formal como con uno no formal y puede tener su espacio de trabajo pertinente en el ámbito local tanto vinculado al dominio de la educación cívica no formal como al de los medios de comunicación locales.

Aquí, de nuevo podría ser de enorme ayuda en el trabajo de la Alianza la capacidad de extraer recomendaciones para adoptar buenas prácticas sobre la base de numerosas políticas que han tenido éxito –y también sobre la de los errores– de diversos municipios de todo el globo (creación y funcionamiento de consejos juveniles en muchas ciudades, políticas de apoyo a las organizaciones juveniles y su implicación en iniciativas de educación no formal en el dominio de la mediación y prevención de la violencia, observatorios, etc.).

B.3.b) Migración

Está claro que una de las materias centrales en la que debe haber una mayor interacción y cooperación entre la Alianza y los municipios es la relacionada con la cuestión de la migración y aquellas políticas y acciones que promuevan la integración por medio de la inclusión social y las estructuras y mecanismos de participación adecuados.

Este es un punto clave en las reflexiones y el trabajo diario de los actores políticos y administrativos en el ámbito local desde hace muchos años. En Europa, a modo de ejemplo, se han hecho esfuerzos a fin de crear herramientas y espacios en los que diversos municipios pueden intercambiar experiencias y políticas en este dominio a fin de aprender de las múltiples experiencias y fortalecer sus capacidades. La *Red Europea de Ciudades para la Política de Integración Local de los Migrantes*, conocida como CLIP (*Red de Ciudades para la Política Local de Integración*) liderada por la ciudad de Stuttgart, es un buen ejemplo de ello. En una esfera más general, existe la *Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa* (CISDP) de CGLU, que no solamente se centra en la cuestión de la migración, sino también en aspectos de participación e inclusión social que son capitales para lograr un verdadero proceso de integración, como ha reconocido el Informe del GAN.

B.3.c) Medios de comunicación

A primera vista, al tratar la cuestión de los medios de comunicación y la Alianza, podría tenerse la errónea percepción de que en este sector los actores locales casi no tienen nada que hacer, que no debería ser preferente en absoluto. Hay una tendencia a pensar que el trabajo de la Alianza debería centrarse nada más que en los medios de comunicación establecidos; sin embargo, un análisis más detallado

muestra un dominio muy interesante en el que podría hacerse algo constructivo.

Los medios de comunicación locales existen, y tienen un impacto mayor del que se acostumbra a percibir. En muchos municipios –por no decir todos– de cierto tamaño, e incluso en muchos de aquellos que son bastante más pequeños, hay periódicos, revistas, radios e incluso televisiones locales, con una cuota de público que no puede negarse ni despreciarse y que viene siendo proporcionalmente más relevante en un «mercado» que se está fragmentando de manera progresiva.²⁰

Además, la experiencia muestra que a veces la proximidad de los medios de comunicación locales con respecto al ciudadano implica una confianza y afinidad notables. En muchos casos, la relación entre estos medios y los gobiernos locales es muy estrecha, incluso de propiedad.²¹ Esto y el hecho de que por lo común los medios de comunicación locales están como mínimo menos condicionados que los de masas por los flujos y los dictados del mercado podría propiciar que se trabajara con contenidos y líneas editoriales cercanos a los principios de la Alianza.

Muy probablemente, es este un dominio que haya de estudiarse y analizarse mucho más, pero también está claro que es un espacio que tiene un potencial importante. Hay varios ejemplos de este potencial, tanto en su vertiente positiva como en la –muy– negativa.²² Que actores como las instituciones y consejos que regulan el sector audiovisual, en especial los que están organizados internacionalmente, se implicaran en este aspecto podría ser de ayuda.²³

B.3.d) La *dimensión religiosa* y la gestión del espacio público:

Aunque el Informe del GAN no lo reconoce de modo directo, hay otros dos dominios que los gobiernos locales tienen que encarar a diario y están directamente vinculados a esferas de trabajo de la Alianza. Son lo que podríamos llamar la *dimensión religiosa*²⁴ y la gestión del espacio público. Estas dos cuestiones son en extremo delicadas y han llegado a

²⁰ En especial, en la mayoría de los países desarrollados, después de la irrupción de la prensa gratuita o la eclosión de canales de televisión –muchos de ellos de ámbito local– debido al proceso de digitalización.

²¹ No es tan infrecuente que los medios de comunicación locales –televisión, radio o prensa– sean propiedad total o parcialmente de consejos municipales u otras instituciones. En otros casos, lo que poseen los gobiernos locales no es tal o cual radio o televisión en concreto, sino las infraestructuras técnicas –estudios, etc.– que estos medios de comunicación utilizan en su labor cotidiana.

²² De tremendas consecuencias, como es el caso del papel que desempeñaron las radios locales en el genocidio de Ruanda.

²³ Red Mediterránea de Autoridades Reguladoras: www.rirm.org/en, Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras: www.epra.org, Broadcasting Regulation and Cultural Diversity: www.brccd.net (Regulación de Radio y Teledifusión y Diversidad Cultural).

²⁴ Esto incluye no solamente las peticiones religiosas de muchas comunidades de inmigrantes, que a veces contrastan con las de las poblaciones locales, sino también la cuestión más profunda de las tensiones que surgen del contraste entre las tradiciones más seculares y laicas de muchas sociedades que son receptoras de migraciones y las de los inmigrantes que se centran más en la religión.

ser algunos de los retos más complejos que deben afrontar los gobiernos locales. En muchos lugares, la línea divisoria entre el «enfrentamiento y la alianza» reside simbólicamente en estas cuestiones, y cómo se gestionen y solucionen es un asunto de gran calado político. Iniciativas como la *Red Internacional sobre Religiones y mediación en Zonas Urbanas*,²⁵ además de otras iniciativas concretas, son de enorme ayuda, pero lo más urgente es contrastar experiencias y trabajar de manera conjunta para ayudar a definir pautas claras que sean congruentes con los principios de la Alianza y con los principios de los países receptores.

C) NOTAS CONCLUSIVAS

En una especie de conclusión abierta, está clarísimo que el trabajo que tenemos por delante es importante. Algunas de las estructuras y herramientas necesarias para interactuar son una realidad e incluyen, aparte de las que ya se han mencionado, otras comisiones de CGLU, como la de Cultura y la Interregional Mediterránea, además de conferencias, como esta de La Haya.

Dos, entre otras, podrían ser las líneas a seguir. Por una parte, la creación de grupos de trabajo junto con la celebración de reuniones temáticas a fin de desarrollar conjuntamente –CGLU, otros actores locales y la Alianza– pautas y buenas prácticas que podrían ser de ayuda para la acción futura en muchos municipios e incluso en otros ámbitos de gobernanza.

La otra podría vincularse a iniciativas de importante dimensión política y simbólica en línea con la implicación de ciertos municipios –mediante el desarrollo de la diplomacia de las ciudades u otras acciones especiales o metodologías, como hermanamientos de especial incidencia y relevancia políticas–, sobre todo en aquellas zonas en las que los conflictos son más agudos (Oriente Medio en sentido lato, etc.). Sin embargo, esta cuestión ya se está debatiendo en otros espacios de esta conferencia, y, por lo tanto, sería necesario seguir estas y otras discusiones que, a buen seguro, enriquecerán también los temas comentados en este artículo.

²⁵ www.unescocat.org/religions-mediacio/