

GT 7.1 Diplomacia y Paradiplomacia urbana. La nueva Gobernanza europea

Ponencia. Barcelona y el “Distrito 11 Sarajevo”: diplomacia de ciudad, redes transnacionales y cooperación intermunicipal.

Oscar Monterde, Universitat de Barcelona

Marta Galceran, CIDOB (Barcelona Center for International Affairs)

Introducción

Las transformaciones políticas, económicas y sociales del mundo de la postguerra fría alteraron profundamente las formas tradicionales de la acción internacional. La intensificación de los procesos de integración europea, la creciente interdependencia económica y el avance de la globalización favorecieron la aparición de nuevos actores capaces de intervenir en la esfera internacional más allá de los Estados. Entre ellos, las ciudades adquirieron una relevancia creciente como espacios de gobierno, innovación política y articulación de redes transnacionales. En este contexto se ha consolidado el concepto de diplomacia de ciudades, utilizado para describir las prácticas mediante las cuales los gobiernos locales actúan internacionalmente y establecen relaciones con otras ciudades, gobiernos, organizaciones internacionales, actores sociales y comunidades transnacionales.

La Europa surgida tras el Acta Única Europea (1987) y el Tratado de Maastricht (1993) proporcionó un contexto particularmente favorable para este fenómeno. La progresiva consolidación de una gobernanza multinivel permitió a regiones y municipios establecer vínculos directos con las instituciones comunitarias y desarrollar estrategias internacionales propias. Paralelamente, redes como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)¹ o Eurocities se convirtieron en espacios de cooperación política capaces de articular posiciones comunes frente a los grandes debates europeos.

En este proceso, Barcelona desempeñó un papel destacado. Bajo el liderazgo de Pasqual Maragall (1982 – 1997), la ciudad impulsó una ambiciosa estrategia de internacionalización que trascendía la simple promoción urbana asociada a los Juegos Olímpicos de 1992. La participación activa en redes europeas, la defensa de

¹ El CMRE es la organización sucesora del Consejo de Municipios de Europa (CEM), creada en 1951 con el objetivo de contribuir al proceso de construcción y reconciliación europea mediante la cooperación entre municipios, especialmente mediante los hermanamientos. En 1984 empezó a incorporar las regiones, momento en que pasó a denominarse Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

una Europa articulada desde las ciudades y la apuesta por la cooperación descentralizada constituyeron algunos de los pilares de esta política.

La guerra de Bosnia y, en particular, el asedio de Sarajevo representaron un punto de inflexión en esta trayectoria. Ante las dificultades de la Comunidad Europea para responder de forma eficaz al conflicto, diversas ciudades europeas impulsaron iniciativas de ayuda humanitaria, denuncia política y cooperación directa que acabarían configurando un ejemplo único de diplomacia urbana para la paz. A través de convoyes humanitarios, misiones internacionales, proyectos de reconstrucción y nuevas fórmulas de cooperación descentralizada, las ciudades demostraron una capacidad de acción que trascendía sus competencias tradicionales. Estas iniciativas no pueden entenderse únicamente como expresiones de solidaridad o cooperación humanitaria, sino también como formas emergentes de acción política internacional desde el ámbito local.

Este trabajo analiza la evolución de la actuación de Barcelona y de las redes de ciudades europeas durante la guerra y la reconstrucción de Sarajevo, una experiencia que constituye uno de los primeros ejemplos de acción exterior coordinada de gobiernos locales en Europa. Se sostiene que estas actuaciones deben situarse en el marco de un proyecto político más amplio, vinculado a la construcción de la paz en Europa y a la reivindicación del municipalismo como actor relevante en el proceso de construcción europea. Asimismo, se argumenta que iniciativas como el Distrito 11 o las Embajadas de la Democracia Local contribuyeron a institucionalizar mecanismos de cooperación internacional municipal y a consolidar nuevas formas de diplomacia urbana, que posteriormente influirían en otras experiencias de acción exterior de los gobiernos locales.

Diplomacia de ciudades para la paz, cooperación descentralizada y redes de ciudades

Diplomacia de ciudades y construcción de paz

La creciente presencia de las ciudades en los asuntos internacionales ha cuestionado la concepción tradicional de las relaciones internacionales basada fundamentalmente en la centralidad del Estado como sujeto de la acción diplomática. Durante las últimas décadas, se ha configurado un escenario de gobernanza multinivel en el que las ciudades desarrollan relaciones internacionales, establecen alianzas transnacionales y participan en la definición y ejecución de políticas con una dimensión global. Su internacionalización ya no responde únicamente a objetivos de promoción económica o proyección exterior, sino también a la voluntad de intervenir en agendas globales relacionadas con el

desarrollo sostenible, el cambio climático, las migraciones, la cooperación internacional o la construcción de la paz (Marx, 2008).

La literatura especializada ha abordado este fenómeno a través de conceptos como paradiplomacia (Schiavon et al., 2026), diplomacia multinivel (Hocking, 1993; Crikemans, 2018) o diplomacia de ciudades (Acuto et al., 2018). Más allá de las diferencias terminológicas, todos ellos señalan una misma realidad: la creciente capacidad de los gobiernos subestatales para desarrollar actividades con proyección internacional y participar en espacios tradicionalmente reservados a los estados. Desde esta perspectiva, las ciudades ya no son consideradas únicamente unidades administrativas encargadas de la prestación de servicios públicos, sino también actores políticos capaces de generar agendas propias, construir alianzas y ejercer influencia sobre procesos internacionales.

En este sentido, las iniciativas diplomáticas de las ciudades no constituyen simplemente el nivel administrativo inferior de una política exterior definida por los Estados, sino actores políticos autónomos con agendas internacionales propias, aunque su capacidad de actuación esté condicionada por sus competencias jurídicas, sus recursos y su posición dentro de sistemas de gobernanza multinivel (Setzer, 2015).

La diplomacia para la paz es entendida en este campo como una de las dimensiones fundamentales de la diplomacia de ciudades, junto con ámbitos como la cooperación al desarrollo, la economía, la cultura, la innovación o las migraciones (Kihlgren Grandi, 2020). Diversos trabajos han estudiado el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la construcción de paz y la reconstrucción posbélica (e.g., Musch y Sizoo, 2008). En estos contextos, la diplomacia municipal puede desempeñar funciones que complementan (y en determinadas circunstancias permiten sortear las limitaciones de) la diplomacia estatal (Terruso, 2016). Así, los gobiernos locales pueden mantener canales de comunicación cuando las relaciones interestatales están bloqueadas, establecer vínculos directos entre comunidades, proporcionar asistencia, movilizar recursos, apoyar procesos de reconstrucción institucional y contribuir a generar espacios de confianza (Chan, 2016).

Esta dimensión resulta especialmente relevante para comprender la diplomacia municipal en contextos de guerra. La actuación internacional de las ciudades puede trascender la cooperación o la solidaridad y adquirir una dimensión política orientada a contribuir a la transformación de las condiciones que generan o reproducen los conflictos. En este sentido, la cooperación descentralizada constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales esta acción puede materializarse.

La cooperación descentralizada constituye una modalidad particular de internacionalización de los gobiernos locales, basada en relaciones directas entre gobiernos subestatales y en el intercambio de conocimientos, experiencias y capacidades entre territorios. Frente a una concepción de la cooperación centrada exclusivamente en la transferencia de recursos, pone el énfasis en la colaboración horizontal y el fortalecimiento institucional. Su conexión con la diplomacia de ciudades permite observar cómo las relaciones internacionales municipales se traducen en vínculos sostenidos y prácticas concretas de cooperación.

A su vez, esta relación permite conectar la diplomacia de ciudades con una concepción amplia de la construcción de paz (*peacebuilding*). Desde los planteamientos de Johan Galtung (1976) y los desarrollos posteriores de los estudios críticos de construcción de paz, esta no se limita a la ausencia de violencia directa, sino que implica transformar las relaciones sociales, institucionales y políticas que permiten sostener una convivencia pacífica. La reconstrucción institucional, el fortalecimiento de las capacidades locales, la recuperación de vínculos sociales y la creación de espacios de diálogo adquieren así una importancia central. El ámbito municipal resulta particularmente relevante porque buena parte de estos procesos se desarrolla en espacios urbanos concretos y afecta directamente a la vida cotidiana de las poblaciones.

Las redes de ciudades en Europa

La diplomacia de ciudades debe entenderse como una manifestación de la creciente incorporación de los gobiernos locales a los mecanismos de gobernanza europea y global. La relevancia internacional de las ciudades deriva tanto del proceso de urbanización mundial como de su papel en la gestión cotidiana de muchos de los grandes desafíos globales. Las ciudades se han convertido en espacios fundamentales para la implementación de políticas vinculadas al cambio climático, la transición digital, las migraciones, la cohesión social o los derechos humanos. Como consecuencia, las autoridades locales han buscado canales propios de representación e interlocución con las organizaciones internacionales y con otros gobiernos locales, impulsando formas de cooperación y diplomacia urbana que trascienden las fronteras estatales.

Uno de estos canales e instrumentos son las redes internacionales de ciudades, que constituyen hoy un elemento fundamental de la acción exterior local. No se trata únicamente de plataformas de cooperación técnica o intercambio de buenas prácticas, sino también de espacios de representación política y producción de agendas. Las redes permiten a las ciudades compartir conocimientos y recursos, coordinar posiciones comunes, aumentar su capacidad de incidencia política ante instituciones europeas e internacionales, y reforzar su visibilidad internacional. Al mismo tiempo, contribuyen a institucionalizar la presencia de las ciudades en los

espacios multilaterales y a construir formas alternativas de gobernanza que complementan, y en ocasiones cuestionan, la centralidad de los estados.

Así, el desarrollo de la diplomacia urbana ha ido acompañado de la consolidación de un complejo ecosistema internacional de más de 200 redes de ciudades (Acuto y Leffel, 2021). Inicialmente, estas organizaciones surgieron como mecanismos de cooperación entre gobiernos locales europeos que compartían intereses y problemáticas comunes. Sin embargo, progresivamente se transformaron en plataformas de incidencia política que aspiraban a influir en las agendas europeas e internacionales. Las redes de ciudades actúan simultáneamente como espacios de aprendizaje, instrumentos de cooperación, mecanismos de representación política y plataformas de incidencia sobre organismos multilaterales.

La construcción y consolidación del actual ecosistema de redes en Europa debe situarse en el contexto de los profundos cambios experimentados desde los años ochenta. El avance de la integración europea generó nuevas oportunidades para los gobiernos locales, que encontraron en las instituciones comunitarias espacios alternativos de interlocución y acceso a recursos financieros. La reforma de los fondos estructurales de 1988, el fortalecimiento de la dimensión territorial de las políticas comunitarias y, posteriormente y la creación del Comité de las Regiones (1994) reforzaron la idea de una gobernanza multinivel en la que municipios y regiones podían desempeñar un papel político propio. Las ciudades comenzaron entonces a desarrollar estrategias colectivas destinadas tanto a influir en el proceso de integración europea como a defender sus intereses frente a los gobiernos estatales (Galceran-Vercher, 2024).

Dentro de este proceso desempeñaron un papel relevante organizaciones como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Eurocities o la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Estas redes permitieron articular un espacio político transnacional donde alcaldes y gobiernos locales intercambiaban experiencias, coordinaban acciones y elaboraban posicionamientos comunes sobre cuestiones que afectaban a las ciudades europeas. Más allá de la cooperación técnica, estas plataformas contribuyeron a la emergencia de una cultura política municipalista europeísta, basada en la defensa de la descentralización, la subsidiariedad, la cooperación territorial y la participación directa de los gobiernos locales en la construcción europea (Mocca, 2023)

El desarrollo de estas redes permite, por tanto, superar las interpretaciones de la integración europea centradas exclusivamente en los estados y las instituciones comunitarias. Las ciudades no fueron únicamente receptoras pasivas de políticas europeas, sino actores que contribuyeron a moldear parte de la arquitectura institucional y política de la Unión. Su capacidad para actuar colectivamente mediante redes transnacionales generó nuevas formas de acción política que

combinaron cooperación técnica, representación institucional e intervención en asuntos internacionales. La experiencia de los años noventa demuestra precisamente cómo estas redes podían movilizar recursos, coordinar acciones y generar respuestas comunes ante conflictos y desafíos que trascendían el ámbito local (Borja, J, Castella, M., 1997).

Barcelona y las redes de ciudades en Europa (1986-1992)

La creciente internacionalización de Barcelona durante la segunda mitad de la década de 1980 no puede entenderse únicamente como una consecuencia de la designación olímpica de 1986. Aunque la preparación de los Juegos de 1992 tuvo un efecto decisivo en la proyección exterior de la ciudad, el proceso estuvo acompañado por una reflexión política más amplia sobre el papel de las ciudades en la construcción europea y sobre la necesidad de dotarlas de mecanismos propios de representación e influencia en los procesos comunitarios.

La incorporación de España a las Comunidades Europeas en 1986 coincidió con una etapa de profunda transformación tanto para Barcelona como para el propio proyecto europeo. Mientras la ciudad impulsaba una ambiciosa estrategia de renovación urbana y económica, la Comunidad Económica Europea avanzaba hacia nuevos mecanismos de integración política e institucional que culminarían con la firma del Tratado de Maastricht en 1992. En este contexto, la acción internacional municipal dejó de entenderse exclusivamente como una herramienta de promoción exterior para convertirse progresivamente en un instrumento de intervención política dentro de los debates sobre el futuro de Europa.

La alcaldía de Pasqual Maragall desempeñó un papel particularmente relevante en este proceso. Desde finales de los años ochenta, Barcelona comenzó a participar activamente en las principales redes europeas de gobiernos locales, al tiempo que desarrollaba una reflexión propia sobre la estructura territorial de la futura Unión Europea. La ciudad defendía una visión federalista de la integración europea que cuestionaba parcialmente el monopolio de los Estados en la articulación institucional del continente y reclamaba un mayor protagonismo para las regiones y las ciudades.

Esta estrategia partía de una constatación evidente: los principales desafíos derivados de la globalización y de la integración económica se manifestaban de forma especialmente intensa en las grandes áreas urbanas. Problemas relacionados con la movilidad, la vivienda, la planificación territorial, la gestión medioambiental o la competitividad económica exigían respuestas que trascendían las fronteras estatales y que podían beneficiarse del intercambio de experiencias entre ciudades. La cooperación urbana europea surgió inicialmente como un mecanismo orientado a compartir conocimientos técnicos y soluciones de gestión, pero pronto adquirió también una dimensión política.

En este sentido, Barcelona encontró en las redes de ciudades un espacio privilegiado para desarrollar su proyección exterior. La participación activa en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), el impulso de la fundación de Eurocities (1986) y la participación en otros foros de cooperación municipal permitió consolidar relaciones estables con gobiernos locales de todo el continente. Estas redes favorecieron la circulación de políticas urbanas, el intercambio de experiencias de gestión municipal y la construcción de posiciones políticas comunes ante las instituciones comunitarias.

La creación de Eurocities constituyó un paso especialmente significativo. Concebida inicialmente como una plataforma de cooperación entre grandes ciudades europeas, la organización perseguía incrementar la capacidad de influencia de los gobiernos urbanos ante las instituciones comunitarias y promover formas de colaboración directa entre municipios. Barcelona no solo participó desde de esta iniciativa, compartiendo protagonismo con ciudades como Ámsterdam, Lyon, Birmingham, Frankfurt, Rotterdam o Milán. Sino que fue una pieza clave en su fundación en 1986. A través de esta cooperación, se fue consolidando una comunidad política de alcaldes y responsables municipales que compartían diagnósticos similares sobre los retos urbanos y sobre la necesidad de reforzar la dimensión local del proyecto europeo.

Paralelamente, la preparación de los Juegos Olímpicos convirtió Barcelona en un referente internacional en materia de transformación urbana. El denominado «modelo Barcelona» comenzó a ser objeto de interés por parte de numerosas ciudades europeas que observaban con atención los procesos de regeneración del espacio público, planificación estratégica y modernización de las infraestructuras desarrollados durante aquellos años. Ello situó a la ciudad en una posición particularmente favorable dentro de las redes municipales europeas, permitiéndole combinar la cooperación técnica con una creciente capacidad de liderazgo político.

Sin embargo, la importancia de Barcelona en este ámbito no derivaba únicamente de su experiencia urbanística. Lo que distinguía a la ciudad era, sobre todo, la elaboración de un discurso político que otorgaba a los gobiernos locales un papel central en la construcción europea. Frente a una visión basada exclusivamente en la cooperación entre Estados, la alcaldía defendía que la integración debía apoyarse también en las ciudades como espacios fundamentales de ciudadanía, convivencia y participación democrática.

Esta concepción quedó especialmente reflejada en la intensa actividad desarrollada en torno al CMRE. La elección de Pasqual Maragall para la presidencia de la organización en 1991 reforzó considerablemente la posición internacional de Barcelona y consolidó su papel como uno de los principales referentes del

municipalismo europeo. Desde esta responsabilidad, el alcalde impulsó una agenda centrada tanto en el reconocimiento institucional de los gobiernos locales como en la necesidad de fortalecer una Europa basada en la proximidad, la cooperación territorial y la diversidad cultural. La noción de una «Europa de las ciudades» constituía uno de los elementos centrales de esta visión. No se trataba únicamente de una reivindicación competencial, sino de una determinada forma de entender el proyecto europeo. Para Maragall y para otros dirigentes municipales de la época, las ciudades representaban espacios donde la convivencia entre identidades distintas formaba parte de la experiencia cotidiana. Frente a los nacionalismos excluyentes que reaparecían en algunos puntos del continente tras el final de la Guerra Fría, las ciudades aparecían como escenarios privilegiados de encuentro, intercambio y construcción de ciudadanía. Durante estos años se consolidó además una densa red de relaciones personales y políticas entre alcaldes europeos que posteriormente desempeñaría un papel fundamental en la respuesta a la crisis yugoslava. Los contactos mantenidos con Jacques Chirac en París, Ed van Thijn en Ámsterdam, Walter Vitali en Bolonia, Jorge Sampaio en Lisboa o Catherine Trautmann en Estrasburgo fueron configurando un espacio de cooperación relativamente estable capaz de actuar de manera coordinada ante determinados desafíos internacionales. A diferencia de otras etapas anteriores de cooperación municipal, este entramado comenzaba a mostrar rasgos propios de una auténtica red política transnacional.

Sarajevo: de la solidaridad a la cooperación urbana de las ciudades europeas

La guerra de Bosnia constituyó un punto de inflexión para la acción internacional de las ciudades europeas. Hasta comienzos de la década de 1990, la cooperación municipal se había desarrollado fundamentalmente en ámbitos técnicos relacionados con la gestión urbana, el intercambio de experiencias administrativas y la promoción del desarrollo económico local. Sin embargo, el conflicto desencadenado tras la desintegración de Yugoslavia obligó a los gobiernos locales europeos a enfrentarse a un desafío diferente: la necesidad de responder a una guerra que se desarrollaba en el corazón de Europa y que cuestionaba los fundamentos mismos del proyecto de integración continental. La crisis balcánica estalló en un momento particularmente simbólico. Mientras los Estados europeos negociaban el Tratado de Maastricht y daban pasos decisivos hacia la creación de la Unión Europea, el continente asistía a una guerra marcada por asedios urbanos, desplazamientos forzados de población y políticas de limpieza étnica. La incapacidad de las instituciones europeas para detener la violencia contrastaba con la creciente movilización de amplios sectores de la sociedad civil y de numerosos gobiernos locales. En este contexto, Sarajevo se convirtió no sólo en el principal escenario del conflicto, sino también en un símbolo de las limitaciones de

la nueva Europa y de la necesidad de articular mecanismos alternativos de acción política.

La reacción de Barcelona y de otras ciudades europeas al conflicto no surgió de manera improvisada. Fue posible gracias a la existencia previa de redes de colaboración construidas durante la década anterior. Las relaciones establecidas en el seno del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Eurocities y otros espacios de cooperación permitieron activar rápidamente canales de comunicación y coordinación entre alcaldes y responsables municipales. Cuando las instituciones comunitarias mostraban dificultades para formular una respuesta común, estas redes urbanas ofrecieron una infraestructura política capaz de movilizar recursos, visibilizar el conflicto y promover iniciativas de ayuda humanitaria (Lo Cascio, P. Monterde, O. Mayayo, A. 2025).

La cooperación con Sarajevo adquirió un significado especial dentro de esta movilización. La ciudad simbolizaba una determinada idea de Europa basada en la convivencia entre comunidades diversas, tradiciones religiosas distintas y múltiples identidades culturales. El asedio iniciado en abril de 1992 fue percibido por numerosos alcaldes europeos como una agresión no sólo contra una población concreta, sino contra los principios de pluralismo y coexistencia que sustentaban el proyecto europeo (Monterde, O. 2021). Esta interpretación explica que la solidaridad con Sarajevo trascendiera rápidamente el ámbito humanitario para adquirir una marcada dimensión política.

Los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992 ofrecieron el primer gran escenario internacional para esta movilización. Desde los meses previos a la inauguración, Pasqual Maragall había defendido públicamente la necesidad de impulsar una tregua olímpica que permitiera detener temporalmente los combates en la antigua Yugoslavia. Aunque la iniciativa no consiguió su objetivo, contribuyó a proyectar internacionalmente la situación de Sarajevo y a situar el conflicto en el centro de la agenda política de la ciudad. Durante la ceremonia inaugural y en diversos actos paralelos organizados en el marco olímpico, la capital bosnia estuvo presente como un recordatorio de que la guerra seguía desarrollándose a pocas horas de vuelo de Barcelona. Especialmente significativo fue el encuentro de alcaldes organizado durante los Juegos. La presencia de Muhamed Kreševljaković, alcalde de Sarajevo, permitió trasladar directamente a representantes municipales de todo el mundo la gravedad de la situación que atravesaba la ciudad. Su intervención tuvo un fuerte impacto entre los asistentes y ayudó a consolidar un compromiso colectivo que pronto se traduciría en acciones concretas.

La primera respuesta fue la organización de iniciativas de ayuda humanitaria. En Barcelona, la movilización ciudadana dio lugar a campañas de recogida de fondos, materiales y productos de primera necesidad. Sin embargo, el elemento más

innovador fue la creación de los denominados convoyes humanitarios organizados por el Ayuntamiento. Bajo el lema del «Convoy Olímpico de Barcelona», la ciudad puso en marcha una estructura logística propia destinada a hacer llegar directamente ayuda a Sarajevo. Entre 1992 y 1995, una veintena de convoyes atravesaron Europa transportando alimentos, medicamentos, ambulancias y materiales básicos para una población sometida a un prolongado asedio. Más allá de su dimensión humanitaria, estos convoyes tenían una importante carga política. Simbolizaban la capacidad de las ciudades para actuar de manera autónoma ante una crisis internacional y demostraban que los gobiernos locales podían desempeñar funciones tradicionalmente asociadas a los Estados o a las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, permitían proyectar una imagen de solidaridad europea construida desde abajo, a través de la cooperación entre municipios y de la participación activa de la ciudadanía. Así lo expresaba el alcalde Pasqual Maragall en uno de sus viajes:

Les ciutats, com que parlem el mateix llenguatge, som sovint més àgils en la cooperació que no pas els estats. Som més a prop dels ciutadans, de la societat civil. Nosaltres creiem que la cooperació internacional és una responsabilitat de tothom.²

Esta dimensión política se hizo todavía más visible en el ámbito de las redes europeas de ciudades. Como presidente del CMRE, Pasqual Maragall utilizó la organización para impulsar iniciativas conjuntas de denuncia de la violencia y de apoyo a las ciudades afectadas por la guerra. Reuniones, resoluciones y declaraciones adoptadas entre 1992 y 1995 reflejan una creciente voluntad de intervenir en el debate público europeo y de presionar a los gobiernos nacionales para que asumieran una posición más decidida frente al conflicto. La reunión celebrada en Praga en octubre de 1992 marcó un momento particularmente relevante.³ Diversos alcaldes europeos plantearon la necesidad de organizar una misión conjunta a Sarajevo con el fin de expresar públicamente la solidaridad de las ciudades europeas y trasladar a la población bosnia el mensaje de que no se encontraba sola. La iniciativa pretendía también demostrar que las ciudades podían desempeñar un papel complementario al de los Estados en la gestión de las crisis internacionales. Aunque las dificultades derivadas de la guerra retrasaron algunas de estas propuestas, la idea de una actuación coordinada de los gobiernos locales fue ganando fuerza progresivamente. En los años siguientes, esta cooperación se amplió considerablemente. Eurocities, el CMRE, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y otras organizaciones municipales promovieron campañas conjuntas bajo lemas como «Ciudadanos por la paz y la solidaridad en Europa». Las ciudades reclamaban una mayor implicación

² FCE APM Guions N.708, citat per Monterde, 2021.

³ Arxiu Contemporani de l'Ajuntament de Barcelona. B104 Viatges Alcalde 183-17. 19-20 setembre de 1991. B-5-H-7 47024.

internacional, denunciaban la pasividad de los gobiernos europeos y defendían la necesidad de actuar en ámbitos como la acogida de refugiados, la asistencia humanitaria o la futura reconstrucción de Bosnia.

Una de las aportaciones más novedosas de este movimiento fue precisamente la reivindicación de un papel político para las ciudades en la construcción de la paz. Los alcaldes europeos no aspiraban únicamente a proporcionar ayuda material. También reclamaban participar en los procesos de diálogo, en los programas de reconstrucción y en las iniciativas destinadas a prevenir nuevos conflictos. La guerra de Bosnia se convirtió así en un laboratorio donde comenzó a definirse una concepción más ambiciosa de la diplomacia urbana. Este proceso estuvo estrechamente vinculado a la emergencia de una auténtica red transnacional de alcaldes europeos. Figuras como Ed van Thijn en Ámsterdam, Walter Vitali en Bolonia, Jorge Sampaio en Lisboa o Catherine Trautmann en Estrasburgo compartían una visión similar sobre el papel de las ciudades en Europa.⁴ A través de contactos permanentes, reuniones y proyectos compartidos, fueron construyendo una comunidad política capaz de actuar colectivamente ante cuestiones internacionales.

La visita de una amplia delegación internacional de alcaldes a Sarajevo en enero de 1995 simbolizó la culminación de este proceso. Convocados por el alcalde Tarik Kupusović para conmemorar los mil días de asedio, representantes de decenas de ciudades europeas acudieron a la capital bosnia para expresar su apoyo y reclamar una respuesta más decidida de la comunidad internacional. Aquella iniciativa tuvo una fuerte dimensión simbólica, pero también política, al reforzar la visibilidad internacional de la ciudad y consolidar la legitimidad de las redes municipales como actores implicados en la construcción de la paz. Así lo expresaba Pasqual Maragall en una carta a Jaques Delors donde pedía apoyo de Europa a la iniciativa de los alcaldes.

Il s'agit de faire prévenir aux citoyens des républiques balkaniques, et particulièrement à ceux qui souffrent directement les conséquences de la guerre le message de l'estime des citoyens de l'Europe Communautaire et de l'Europe voisine, pour qu'ils sachent qu'ils ne sont pas oubliés et que les villes se mobilisent pour eux tant au plan de l'aide humanitaire qu'à celui de l'appui moral et des pétitions aux gouvernements et aux organisations internationales pour mettre fin à une situation qui a déjà causé tant de pertes et de douleur. ⁵ La experiencia de Sarajevo puso de manifiesto que las ciudades podían intervenir simultáneamente en distintos niveles. Actuaban como administraciones capaces de movilizar recursos materiales; como representantes políticos que denunciaban la violencia y reclamaban soluciones; y como espacios de articulación de la solidaridad

⁴ Arxiu Municipal del districte Sants-Montjuïc. B172. Carta Informe de Catherine Trautmann.

⁵ Arxiu Municipal del districte Sants-Montjuïc. B172. Carta a Delors. Iniciativa dels alcaldes de Sarajevo.

ciudadana. Esta combinación resultó fundamental para explicar el alcance de las iniciativas desarrolladas durante aquellos años.

El Distrito 11 y la reconstrucción de Sarajevo: innovación institucional y acción internacional municipal

La firma de los Acuerdos de Dayton en diciembre de 1995 puso fin a la guerra de Bosnia, pero abrió un desafío de enormes dimensiones: la reconstrucción física, social e institucional de un país devastado por casi cuatro años de conflicto. El final de las hostilidades no significó la desaparición de los problemas que habían motivado la movilización de las ciudades europeas desde 1992. Por el contrario, la reconstrucción de Sarajevo y de otras ciudades bosnias planteó interrogantes sobre la capacidad de la comunidad internacional para consolidar la paz, favorecer el retorno de la población desplazada y restablecer unas condiciones mínimas de convivencia.

Para las ciudades europeas que habían participado activamente en las iniciativas de solidaridad durante la guerra, la firma de la paz no supuso el final de su implicación, sino el inicio de una nueva etapa. Si durante el conflicto la prioridad había sido la ayuda humanitaria y la denuncia política, la posguerra exigía instrumentos orientados a la reconstrucción urbana, la recuperación de los servicios públicos y la revitalización de la vida ciudadana. Se trataba de una tarea especialmente compleja, ya que afectaba precisamente a aquellos ámbitos donde los gobiernos locales poseían una experiencia acumulada y unas competencias específicas.

En este contexto, Barcelona decidió mantener e incluso ampliar su compromiso con Sarajevo. La ciudad había adquirido una profunda implicación política y emocional con la capital bosnia durante los años de guerra. Los convoyes humanitarios, la movilización ciudadana, la cooperación institucional y la intensa relación establecida entre ambos ayuntamientos habían generado unos vínculos que trascendían la lógica tradicional de la ayuda de emergencia. La reconstrucción aparecía ahora como una continuación natural de aquella experiencia. A diferencia de otros programas internacionales basados en intervenciones centralizadas, el enfoque impulsado desde Barcelona partía de la idea de que la recuperación debía construirse desde el ámbito local. La experiencia acumulada por los municipios europeos en políticas urbanas, vivienda, infraestructura, servicios públicos y participación ciudadana podía resultar especialmente útil para responder a los problemas cotidianos derivados de la guerra. De este modo, la cooperación entre ciudades evolucionó hacia una forma más sofisticada de acción internacional, centrada ya no únicamente en la asistencia, sino también en la transferencia de capacidades institucionales y técnicas.

La primera expresión de esta nueva etapa fue la participación de Barcelona en los programas de reconstrucción impulsados por las redes europeas de ciudades. Durante 1995 comenzaron a definirse iniciativas destinadas a coordinar el esfuerzo de distintos municipios europeos en Bosnia-Herzegovina. En lugar de actuar de manera aislada, las ciudades pretendían aprovechar las estructuras creadas durante los años anteriores para desarrollar estrategias comunes de reconstrucción urbana y construcción de la paz.

Eurocities desempeñó un papel destacado en esta orientación. A partir de la experiencia de cooperación acumulada durante la guerra, la organización promovió diversos mecanismos para canalizar la participación de los gobiernos locales en la recuperación de Bosnia. Entre ellos destacó el programa Links, desarrollado conjuntamente con la Federación Mundial de Ciudades Unidas, Metrópolis y diversos organismos internacionales. El objetivo consistía en establecer asociaciones directas entre ciudades europeas y municipios bosnios, permitiendo que cada gobierno local aportara recursos técnicos, financieros y administrativos a proyectos concretos de reconstrucción. La lógica de estos programas suponía una innovación significativa respecto a las prácticas habituales de cooperación internacional. Las ciudades dejaban de ser únicamente beneficiarias o colaboradoras secundarias de proyectos diseñados por los Estados o por las organizaciones internacionales. Pasaban a convertirse en actores directos de la planificación y ejecución de iniciativas financiadas en gran medida por la propia Unión Europea. La reconstrucción urbana se concebía así como un ámbito donde los gobiernos locales podían desempeñar una función específica y diferenciada.⁶

En el caso de Barcelona, esta implicación se materializó especialmente en el barrio de Mojmiro. Situado en las proximidades de la villa olímpica construida para los Juegos Olímpicos de Invierno de 1984, el área había sufrido importantes daños durante el asedio. Su rehabilitación fue asumida por la ciudad catalana como uno de los proyectos prioritarios de cooperación con Sarajevo. La elección poseía además una fuerte carga simbólica: dos ciudades olímpicas quedaban vinculadas mediante un proyecto común de reconstrucción y recuperación urbana.

La magnitud de esta intervención exigía, sin embargo, instrumentos organizativos distintos a los utilizados durante la etapa de ayuda humanitaria. La gestión de proyectos financiados por la Unión Europea, la coordinación con organismos internacionales y la supervisión de actuaciones urbanísticas complejas requerían una estructura administrativa más estable y especializada. Fue en este contexto donde surgió una de las iniciativas más originales de la acción exterior de Barcelona: el Distrito 11.

⁶ Arxiu Municipal del districte Sants-Montjuïc. B172 informes gestió D11.

La creación del Distrito 11 constituye probablemente uno de los ejemplos más innovadores de institucionalización de la cooperación descentralizada desarrollados por una ciudad europea durante la década de 1990. La idea partía de un principio sencillo, pero profundamente simbólico: considerar Sarajevo como un nuevo distrito dentro de la organización territorial de Barcelona. Evidentemente, no se trataba de una división administrativa real, sino de un instrumento político y organizativo destinado a integrar la cooperación internacional dentro de la estructura ordinaria de gestión municipal.

La propuesta reflejaba una característica central del pensamiento político de Pasqual Maragall: la convicción de que las ciudades podían actuar en la esfera internacional utilizando los mismos instrumentos con los que gestionaban sus propios asuntos internos. En lugar de crear organismos excepcionales o estructuras paralelas, Barcelona decidió aplicar parte de su experiencia de descentralización administrativa y de gestión territorial a un proyecto internacional de cooperación y reconstrucción. El Distrito 11 permitía dotar a la relación con Sarajevo de una estructura permanente, coordinando actuaciones procedentes de distintas áreas municipales y facilitando la interlocución con instituciones europeas, organismos internacionales y entidades sociales. Al mismo tiempo, reforzaba la idea de que la cooperación con la ciudad bosnia constituía una política pública municipal y no únicamente una iniciativa solidaria puntual.

La financiación del proyecto reflejaba igualmente esta nueva escala de actuación. Los programas desarrollados en Mojmiro y otros espacios de Sarajevo fueron financiados en gran medida con fondos procedentes de la Unión Europea, complementados por aportaciones del Ayuntamiento de Barcelona y de otros organismos internacionales. De forma significativa, la ciudad consiguió acceder directamente a recursos europeos destinados a la reconstrucción, demostrando que los gobiernos locales podían convertirse en actores con capacidad propia de gestión dentro de los programas comunitarios. Junto al proyecto de Mojmiro, otra iniciativa de gran relevancia fue la rehabilitación del complejo olímpico de Zetra.⁷ El estadio se había convertido durante la guerra en uno de los símbolos de la destrucción de Sarajevo. La participación de Barcelona en su recuperación reforzaba la dimensión simbólica de la cooperación entre ambas ciudades y vinculaba directamente el legado olímpico de 1992 con la reconstrucción de la capital bosnia.

Paralelamente, la acción municipal se amplió mediante la participación en las denominadas Embajadas de la Democracia Local promovidas por el Consejo de Europa. Estas estructuras perseguían fomentar la democracia local, el respeto a los derechos humanos y la cooperación entre municipios europeos y ciudades de la

⁷ Arxiu Municipal del districte Sants-Montjuïc. B172 informes gestió D11.

antigua Yugoslavia. A diferencia de los tradicionales programas de asistencia técnica, las embajadas pretendían establecer una presencia permanente sobre el terreno capaz de impulsar procesos de construcción de paz desde la sociedad civil y las instituciones locales. Barcelona asumió un papel particularmente activo en esta experiencia. La creación de la Embajada de la Democracia Local en Sarajevo permitió disponer de una estructura estable para coordinar proyectos, canalizar recursos y promover intercambios entre ambas ciudades. La iniciativa contó además con la participación de otros municipios europeos, reforzando su dimensión multinivel y transnacional.

La importancia de estas estructuras radicaba en que combinaban diversas funciones simultáneamente. Actuaban como instrumentos de cooperación técnica, centros de coordinación institucional, espacios de dinamización cultural y mecanismos de apoyo a la sociedad civil. En consecuencia, representaban una concepción amplia de la acción exterior local donde la reconstrucción material, el fortalecimiento institucional y la promoción de la convivencia aparecían estrechamente vinculados. Uno de los aspectos más significativos de esta etapa fue precisamente la progresiva ampliación del concepto de reconstrucción. Para Barcelona y para otras ciudades europeas implicadas en Bosnia, reconstruir no significaba únicamente rehabilitar edificios o infraestructuras destruidas. También implicaba reconstruir relaciones sociales, favorecer el diálogo entre comunidades y recuperar espacios de convivencia afectados por la guerra. Esta visión explica la importancia otorgada a proyectos educativos, culturales y de participación ciudadana desarrollados paralelamente a las intervenciones urbanísticas.⁸

La experiencia del Distrito 11 demostró así que los gobiernos locales podían desarrollar instrumentos propios de acción internacional relativamente complejos y estables. Lejos de limitarse a funciones simbólicas o representativas, las ciudades mostraron capacidad para gestionar recursos, coordinar proyectos internacionales y participar activamente en procesos de reconstrucción postconflicto.

Desde una perspectiva más amplia, el caso de Sarajevo puso de manifiesto que la cooperación descentralizada podía evolucionar hacia formas avanzadas de gobernanza multinivel. La reconstrucción de la ciudad bosnia fue posible gracias a la interacción entre instituciones europeas, organismos internacionales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. En este entramado, Barcelona logró ocupar una posición singular como impulsora de iniciativas innovadoras que ampliaban considerablemente el alcance tradicional de la acción municipal.

⁸ Arxiu Municipal del districte Sants-Montjuïc. B172. Exp. 7. Sarajevo 1995.

Por ello, el Distrito 11 debe interpretarse como algo más que una experiencia de solidaridad internacional. Constituyó una auténtica innovación institucional que materializaba la transición desde la ayuda humanitaria hacia una política exterior local estructurada. La experiencia demostró que las ciudades podían no sólo reaccionar ante las crisis internacionales, sino también diseñar instrumentos permanentes para intervenir en la reconstrucción, la cooperación y la construcción de la paz. En este sentido, Sarajevo se convirtió en un laboratorio donde se ensayaron algunas de las formas de acción internacional municipal que posteriormente se extenderían a otros escenarios y contribuirían a consolidar el papel de las ciudades como actores relevantes de la gobernanza global y en la construcción de paz.

Conclusiones

La experiencia de Barcelona en los Balcanes permite observar uno de los procesos más significativos de transformación de la acción internacional de los gobiernos locales europeos durante la década de 1990. Lo que inicialmente había surgido como una red de cooperación urbana orientada al intercambio de conocimientos técnicos y experiencias de gestión acabó convirtiéndose en un espacio de actuación política capaz de intervenir en cuestiones vinculadas tradicionalmente a la política exterior de los Estados. La guerra y la reconstrucción de Sarajevo constituyeron, en este sentido, un auténtico laboratorio de diplomacia municipal europea.

El análisis de esta experiencia demuestra, en primer lugar, que las ciudades no actuaron de forma aislada. La respuesta a la crisis yugoslava fue posible gracias a la creación y consolidación previa de un ecosistema de redes urbanas europeas construido a lo largo de la década de 1980. Organizaciones como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Eurocities o las diversas plataformas de cooperación metropolitana facilitaron la creación de vínculos estables entre ciudades europeas, tanto a nivel político (alcaldes) como entre técnicos municipales. Cuando estalló la guerra, estas estructuras proporcionaron los canales institucionales necesarios para movilizar recursos, coordinar iniciativas y construir posiciones comunes. La capacidad de acción de las ciudades derivó, por tanto, no tanto de la actuación individual de cada municipio como de su inserción en redes transnacionales que amplificaban su influencia y capacidades.

En segundo lugar, la experiencia de Sarajevo puso de manifiesto que la acción internacional de los gobiernos locales podía desarrollarse simultáneamente en diferentes ámbitos. Las ciudades europeas participaron en la ayuda humanitaria a través de convoyes, campañas de solidaridad y programas de acogida de personas refugiadas. Al mismo tiempo, impulsaron una intensa labor de denuncia política

frente a la pasividad de buena parte de las instituciones internacionales y de los gobiernos europeos. Finalmente, una vez finalizada la guerra, se implicaron en tareas de reconstrucción urbana, fortalecimiento institucional y promoción de la convivencia. Esta combinación de asistencia material, movilización política y cooperación institucional permitió configurar una forma específica de acción exterior local que trascendía ampliamente las prácticas tradicionales de hermanamiento o cooperación técnica.

En tercer lugar, la experiencia de Barcelona resulta especialmente significativa porque evidencia la capacidad de los gobiernos locales para generar instrumentos propios de intervención internacional. El Distrito 11 representa probablemente uno de los ejemplos más innovadores de institucionalización de la cooperación descentralizada desarrollados en Europa durante aquellos años. Su creación refleja la voluntad de integrar la acción internacional dentro de la estructura ordinaria de gestión de la ciudad y demuestra que los municipios podían desarrollar políticas exteriores relativamente complejas utilizando mecanismos administrativos propios. Del mismo modo, la participación en las Embajadas de la Democracia Local puso de manifiesto la capacidad de las ciudades para contribuir a la construcción de la paz, la promoción de los derechos humanos y la consolidación democrática desde una lógica de proximidad y cooperación horizontal.

Esta evolución estuvo estrechamente vinculada a una determinada concepción del proyecto europeo. La actuación de Barcelona y de otras ciudades no se limitó a responder a una emergencia humanitaria. También expresó una visión específica de Europa basada en la cooperación entre territorios, la diversidad cultural y la participación activa de los gobiernos locales en la construcción comunitaria. La defensa de Sarajevo se convirtió así en la defensa de una determinada idea de Europa. Frente a los nacionalismos excluyentes que habían alimentado la guerra, las ciudades reivindicaron la convivencia, el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad como elementos constitutivos del proyecto europeo.

Desde esta perspectiva, la crisis yugoslava reveló también las limitaciones de una construcción europea excesivamente dependiente de los Estados. Mientras las instituciones comunitarias mostraban importantes dificultades para articular respuestas comunes frente al conflicto, las ciudades y sus redes consiguieron movilizar iniciativas concretas de solidaridad, cooperación y presión política. Ello no significa que las ciudades pudieran sustituir a los Estados ni resolver por sí solas conflictos de gran complejidad. Sin embargo, sí demuestra que podían desempeñar funciones complementarias particularmente relevantes en ámbitos como la ayuda humanitaria, la reconstrucción postconflicto o la mediación entre sociedades.

Al mismo tiempo, la experiencia analizada permite identificar algunos de los límites de la diplomacia municipal. Las dificultades encontradas posteriormente en

Bosnia, las tensiones derivadas de los acuerdos de Dayton o las experiencias desarrolladas en escenarios como Gaza o Argel evidenciaron que la cooperación descentralizada no podía resolver por sí sola problemas estructurales vinculados a las relaciones de poder internacionales, la ocupación militar o la negación de derechos fundamentales. La reconstrucción urbana, el diálogo intercultural o la cooperación económica pueden contribuir a crear condiciones favorables para la paz, pero resultan insuficientes cuando no van acompañados de soluciones políticas capaces de abordar las causas profundas de los conflictos.

Pese a estas limitaciones, el legado de Sarajevo ha sido considerable. La experiencia consolidó nuevas formas de cooperación descentralizada, reforzó el protagonismo internacional de las ciudades europeas y contribuyó a legitimar la participación de los gobiernos locales en ámbitos tradicionalmente reservados a la diplomacia estatal. Muchas de las prácticas desarrolladas durante aquellos años anticiparon dinámicas que posteriormente se generalizarían en ámbitos como la cooperación al desarrollo, la acción climática, la defensa de los derechos humanos o la gestión de crisis humanitarias.

En definitiva, el caso de Barcelona y Sarajevo permite comprender cómo las ciudades europeas comenzaron a configurarse como actores internacionales con agendas propias, capacidad de iniciativa y vocación de influencia. Más allá de sus competencias formales, demostraron que podían movilizar recursos, construir alianzas transnacionales y desarrollar respuestas innovadoras ante problemas globales. La guerra de Bosnia no sólo transformó las formas de cooperación urbana; contribuyó también a redefinir el lugar de las ciudades en la gobernanza europea e internacional.

La principal aportación de esta experiencia radica quizás en haber demostrado que la construcción europea podía realizarse también desde las ciudades. Frente a una Europa concebida exclusivamente como un proyecto de Estados, las redes municipales reivindicaron una integración basada en la proximidad, la cooperación y la ciudadanía. Sarajevo se convirtió así en mucho más que un escenario de solidaridad internacional. Fue el espacio donde una generación de alcaldes europeos puso en práctica una nueva manera de entender la acción exterior, anticipando algunas de las dinámicas de gobernanza multinivel que caracterizan hoy la política europea y consolidando la idea de que las ciudades pueden ser, además de espacios de gobierno local, auténticos actores de las relaciones internacionales.

Referencias bibliográficas

Acuto, M., Decramer, H., Kerr, J., Klaus, I., Tabor, S., & Toly, N. J. (2018, February). *Toward city diplomacy: Assessing capacity in select global cities*. Chicago Council on Global Affairs; City Leadership Lab, University College London; Melbourne School of Design, University of Melbourne.

Acuto, M., & Leffel, B. (2021). Understanding the global ecosystem of city networks. *Urban Studies*, 58(9), 1758–1774.

Criekemans, D. (2018). “The Diplomatic Activities of Sub-State Entities: Towards a Multilevel Diplomacy?” In G. Lachapelle & P. Oñate (eds.), *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multilevel Governance*, pp. 131–151.

Chan, Daniella. 2016. “City Diplomacy and ‘Glocal’ Governance: Revitalizing Cosmopolitan Democracy.” *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 29 (2): 134–60.

Galceran-Vercher, M. (2024). El municipalismo europeo y la participación de las ciudades en la gobernanza de la UE. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 133–166.

Galtung, J. (1976). Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding. En *Essays in peace research* (Vol. 2, pp. 282–304). Christian Ejlertsen.

Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London: Macmillan.

Kihlgren Grandi, L. (2020). *City diplomacy*. Palgrave Macmillan.

Lo Cascio, Paola, Óscar Monterde Mateo, i Andreu Mayayo Artal. (2025). *Pasqual Maragall i Europa. Proximitat i ciutadania*. Barcelona: RBA Libros i Fundació Catalunya Europa..

Monterde Mateo, Oscar. (2021). Barcelona, capital del Mediterrani. Democràcia local i combat per la pau. Barcelona: Fundació Catalunya Europa. ISBN 978-84-09-33758-3.

Marx, Vanessa. Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales. PhD diss., Universitat Autònoma de Barcelona, 2008

Mocca, E. (2023). The municipal gaze on the EU: European municipalism as ideology. *Journal of Political Ideologies*, 28(2), 143–161.

Musch, A., & Sizoo, E. (Eds.). (2008). *City diplomacy: The role of local governments in conflict prevention, peace-building, and post-conflict reconstruction*. VNG International.

Schiavon, J. A., Ciesielska-Klikowska, J., Kamiński, T., & Velázquez Flores, R. (Eds.). (2026). *The Routledge handbook of paradiplomacy*. Routledge.

Setzer, J. (2015). Testing the boundaries of subnational diplomacy: The international climate action of local and regional governments. *Transnational Environmental Law*, 4(2), 319–337.

Terruso, F. (2016). Complementing traditional diplomacy: Regional and local authorities going international. *European View*, 15(2), 325–334.