

Acción internacional para la sustentabilidad local

International Relations for Urban Sustainability

Rodrigo de Oliveira Perpétuo
Coordinador General de Asuntos Internacionales
Gobierno del estado de Minas Gerais, Brasil
rodrigo.perpetuo@governo.mg.gov.br



Resumen:

La sustentabilidad urbana se convierte en uno de los objetivos más importantes de nuestra actualidad y de las décadas por venir. En este artículo se analizan las motivaciones y los elementos determinantes para que la acción internacional de los gobiernos locales y sus principales instrumentos sean útiles en la búsqueda hacia la sustentabilidad.



Abstract:

Urban sustainability has become one of the key issues of our days and it will certainly continue to gain importance in the next decades. This article analyzes the reasons and main elements behind the international relations of local governments in their quest for sustainability.



Palabras clave:

Acción internacional de las ciudades, desarrollo, sustentabilidad, Proyecto AL-LAS, Hábitat III.



Key Words:

International relations of cities and local governments, development, sustainability, Project AL-LAS, Habitat III

Acción internacional para la sustentabilidad local¹

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Introducción

El siglo XXI señala diversas transformaciones en el sistema internacional. Por un lado, consolida la tendencia de los cambios en la geopolítica, lo que indica que los países con economías emergentes como China, Brasil, México, India y Rusia pueden, en efecto, desempeñar un papel mayor en el mundo contemporáneo. Por otro lado, hace que Estados Unidos y la Unión Europea se preocupen por sus economías y, en cierta manera, se alíen para poder hacer frente de manera conjunta a una crisis profunda y devastadora.

Si bien no se puede afirmar que exista o se esté sufriendo una alteración consolidada en el orden internacional, es innegable que la escena es muy diferente a la que había a principios de los años noventa.

Son los nuevos desafíos tales como el cambio climático, el envejecimiento de la población, la escasez de recursos hídricos y el hecho de que por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana supera a la rural, los que dan una dimensión planetaria a los problemas que antes eran locales (movilidad urbana, vivienda y alimentación). Sin embargo,

¹ En la redacción de este artículo han sido fundamentales las contribuciones de Stephania Aleixo de Paula e Silva y Bianca Cantoni Coutinho.

estos nuevos desafíos conviven con los viejos problemas, especialmente aquellos de orden social, que continúan acosando a la humanidad y que a menudo son ignorados o relegados a un segundo plano, no por su importancia, sino por su complejidad y las molestias que generan o pueden generar para la propia sociedad si se intenta tratarlos de forma efectiva.

En este contexto, la sustentabilidad urbana se convierte en uno de los objetivos más importantes de nuestra actualidad y de las décadas por venir.² Es por esto que es imprescindible preguntarse cómo alcanzar el desarrollo basado en la lógica democrática, sin poner en peligro el futuro de las generaciones venideras. Esta tarea, extremadamente compleja, requiere un alto nivel de compromiso y visión estratégica por parte de muchos actores: las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y las autoridades locales.

Este último grupo de actores es el objeto de estudio de este artículo, en el que se revisa cómo ha evolucionado el concepto de *desarrollo* en las últimas décadas y, a partir de esto, se presentan las motivaciones y determinantes para que la acción internacional de los gobiernos locales y sus principales instrumentos sean útiles en la búsqueda hacia la sustentabilidad.

Desarrollo y sustentabilidad: una revisión conceptual

Desarrollo

Comprender la acción internacional de los gobiernos locales para la sustentabilidad pasa por el entendimiento del actual significado del concepto

² Este artículo ha sido desarrollado a partir de Rodrigo Perpétuo, “Governos Locais e Desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia”, en *Carta Internacional*, vol. 3, núm. 3, octubre de 2008, pp. 53-58; Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, *Ação Internacional para uma cidade sustentável. Tendências, atores e boas práticas*, Belo Horizonte, Gobierno del Distrito Federal/Prefeitura de Belo Horizonte (Cadernos para a Internacionalização das Cidades, 4), 2014; y R. Perpétuo, *A Cidade Além da Nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte*, tesis de maestría, Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.

desarrollo y su vinculación con la comprensión que tiene el sistema internacional sobre lo que es la sustentabilidad.

En este sentido, presentar la perspectiva de la evolución del concepto de desarrollo en las últimas décadas es imprescindible para este artículo, ya que la piedra angular del análisis es el cambio de tratamiento del concepto. La conceptualización del desarrollo ha evolucionado desde una visión puramente económica a una más humanista, bajo la presunción de que si bien es cierto que el crecimiento (económico) es necesario para su consecución, hay que asumir, sin embargo, que el desarrollo está vinculado principalmente con la dignidad y la posibilidad de realización del ser humano como individuo.

El primer desafío teórico ha sido romper con la premisa de que el desarrollo debe estar asociado sólo con la cuestión económica. En Sociología pueden encontrarse teorías que ayudan a desarticular la asociación creada por el sentido común para la palabra desarrollo, que generalmente sólo vincula el término al progreso económico. Entre éstas destacan las teorías naturalistas, que observaban ambientes sociales con diferentes potenciales para el desarrollo; la sociología weberiana, que pretendía analizar la aparición de cierto tipo de cultura, sobre todo una manera de pensar que se denominaría *racionalismo* y que se refería a un conjunto de transformaciones que tuvieron lugar en la Europa moderna; el funcionalismo estructural que, combinando el naturalismo con el racionalismo, crearía las bases para la teoría de la modernización. No es objeto de este artículo analizar cada una de estas vertientes teóricas.³ Para los fines previstos, sólo cabe mencionar el hecho de que todas estas teorías veían el desarrollo como algo que iba más allá del crecimiento económico.

Talcott Parsons,⁴ sociólogo de la Universidad de Harvard, sería quien resumiría los argumentos de algunos de sus predecesores: Weber, Durkheim

³ Para una discusión detallada sobre estas teorías, véase R. Peet y E. Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments Alternatives*, 2a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2009.

⁴ Talcott Parsons, *The Structure of Social Action; a Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*, Glencoe, Free Press, 1949.

y Sombart, en Sociología; Marshall y Pareto, en Economía, y también, Kant y Marx, en Filosofía. Parsons sostenía que la economía no era sólo un sub-sistema de una sociedad, sino que su estudio era un caso especial de la teoría general de un sistema social. Para él, el estudio de las sociedades estaba orientado por una perspectiva evolucionista, en la que los seres humanos eran concebidos como parte integral del mundo, y en la que la cultura humana estaba abierta al análisis en un contexto general del proceso de la vida.

La definición de Parsons contrasta con la presentación más difundida del término, es decir, de una visión occidentalizada que ilustra políticas e ideologías y carga una “verdad” exhaustivamente repetida, en la que el desarrollo consiste en alcanzar las condiciones y las características que hay en las sociedades económicamente superiores. Este discurso define la dicotomía de naciones ricas y pobres y del entonces llamado *Tercer Mundo*.

Por otro lado, Richard Peet presenta una definición sociológica del desarrollo en su obra *Theories of Development*, que también ha servido de inspiración para este análisis: “El desarrollo es una forma de imaginación social y sus teorías son al mismo tiempo ideologías persuasivas y modelos para su comprensión”.⁵

Arturo Escobar,⁶ antropólogo colombiano de la Universidad de Massachusetts, siguiendo los conceptos de Foucault, afirma que el desarrollo es uno de los lenguajes contemporáneos del poder. Según Escobar, el desarrollo puede describirse como un aparato que conecta todas las formas de conocimiento sobre el Tercer Mundo con sus formas de poder e intervención, mapeando la producción en las sociedades del grupo de países. De acuerdo con Escobar, éste es el discurso que promueve que los individuos, los gobiernos y las comunidades sean vistos y tratados como subdesarrollados. Para él, el concepto de desarrollo que define los problemas y

⁵ R. Peet y E. Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments Alternatives*, 2a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2009, p. 65.

⁶ Arturo Escobar, “Globalización, desarrollo y modernidad”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región/Universidad Nacional/Fundación Social, 2002.

las anomalías que hay que tratar, tales como la pobreza, el crecimiento de la población, las prácticas agrícolas arcaicas, el analfabetismo, la producción agrícola familiar, sólo por citar algunos, es y sigue siendo un concepto tecnocrático, etnocéntrico e impuesto “desde arriba hacia abajo”, que trata a los pueblos y las culturas como cifras estadísticas que pueden moverse hacia arriba o hacia abajo en nombre del progreso.

Por el contrario, propone adoptar estrategias de desarrollo que puedan adaptarse en espacios de reflexión para la propia comunidad, lo que trae consigo mayores oportunidades para repensar las relaciones sociales y las relaciones de producción.

El rescate de la dimensión humana del desarrollo en su sentido más amplio es tal vez el argumento motivador de las diferentes críticas y reflexiones sobre las teorías que tratan el tema; de hecho, es cada vez más cuestionado. Muchos opositores claman por un desarrollo desde “abajo”. Estas voces provienen de grupos de voluntarios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, es decir, las organizaciones con alto grado de diversidad y creatividad a las cuales, a menudo, se les concede mayor credibilidad que a los organismos oficiales que “producen” desarrollo, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM). La voz de mencionadas entidades alternativas gana fuerza desde un entorno global que exige, al mismo tiempo, más equidad y justicia social, una mayor democracia y un crecimiento económico.

Una variable que ha surgido como clave para que los procesos de desarrollo puedan funcionar y, en consecuencia, generar un impacto real ha sido la participación de la sociedad civil. Esta “nueva” visión del desarrollo participativo, que promete una comprensión endógena del desarrollo, de abajo hacia arriba, con la participación popular y de alguna manera libre de los intereses coloniales y del economicismo técnico, ha hecho que incluso organizaciones como las anteriormente citadas hayan empezado a reconocer el valor de la participación popular en estos procesos. Por lo tanto, es importante proponer que las acciones de desarrollo, para marcar una diferencia, han de tener una visión a escala local y no global. La propuesta se cristalizó con el tiempo en el eslogan *think globally, act locally*, que inspira los conceptos y las prácticas de desarrollo local, e incluso fortalece

a los gobiernos locales como actores relevantes y fundamentales en la búsqueda del desarrollo sostenible.

En *Civil Society and Development*, Jude Howell y Jenny Pearce defienden la idea de que una sociedad civil fuerte y activa contribuye al avance de la democracia y pone presión al Estado para adoptar prácticas transparentes y ofrecer servicios de mejor calidad, lo que lo convierte en un factor importante para el desarrollo. Este efecto, según las autoras, es posible gracias al capital social y las normas de confianza-reciprocidad generadas por las redes y asociaciones civiles, que permiten impactos en la política así como en el desempeño económico. La construcción del argumento no consiste en presentar a la sociedad civil como enemiga del Estado, sino como una parte interesada y protagonista de su propia evolución. Se enfatiza que hay que poner atención para no caer en la trampa de la “americanización del debate”, puesto que ésta predica la participación plural como un instrumento para la preservación del individuo contra el colectivo, al afirmar que las pluralidades democráticas están sólo al servicio del control de los excesos del gobierno. Las autoras prefieren pensar en la participación según el tratamiento europeo, que no está exento de problemas, pero que coloca a la sociedad civil como una fuente potencial para un pensamiento nuevo y constructivo del Estado y del desarrollo, al mismo tiempo que argumenta contra el capitalismo desarrollista.⁷

Por lo tanto, si se tiene como referencia la evolución histórica del concepto de desarrollo, se puede decir que se trata de un concepto dinámico concebido en el periodo de la posguerra, a partir de la creación de las instituciones de Bretton Woods, cuando la cooperación asumió un carácter esencialmente funcional, hasta llegar a los años ochenta, momento en el que las consecuencias de los procesos de crecimiento desordenado comenzaron a sensibilizar a la comunidad internacional y el proceso de la globalización pasó a intensificarse. Es en los años noventa, con el amplio nivel de internacionalización de los mercados y a partir del año 2000, con

⁷ Véase Jude Howell y Jenny Pearce, *Civil Society and Development. A Critical Exploration*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 257.

los desafíos históricos pendientes para dar soluciones sostenibles, que cabe cuestionarse los modelos de desarrollo experimentados hasta el momento.

Así, es poco probable pensar en un proceso de desarrollo local que no tenga como uno de sus protagonistas al gobierno local. En el caso de los países federalistas, como Brasil, este papel es aún más acentuado debido a dos factores: a) en las federaciones hay una mayor autonomía de los entes que la componen, y b) en Brasil, con la Constitución de 1988, se institucionalizó el fin del autoritarismo, y con la reanudación de la democracia se produjo un fuerte proceso de descentralización de la administración pública, que delegó a los municipios y estados una serie de atribuciones y responsabilidades que hasta entonces competían con la Unión. Este movimiento de descentralización,⁸ junto con el proceso de urbanización,⁹ refuerza el papel de las ciudades y los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos.

La comprensión del término desarrollo puede abarcar una amplia gama de conceptos que van desde el campo psicológico al social, pasando también por el económico y el cultural. Isaí González Valadez¹⁰ propone que el desarrollo debe entenderse como un proceso a partir del cual los individuos realicen sus potenciales de forma acumulativa, hasta alcanzar ciertos niveles de satisfacción. Es importante destacar que, entendido de este modo, el término puede aplicarse a diversas actividades de la vida humana. Por lo tanto, al hacer referencia al desarrollo, no se puede perder de vista que se trata de un proceso completo que incluye diferentes tipos de necesidades y satisfacciones que no se limitan sólo al campo económico.

⁸ Este proceso de descentralización administrativa puede comprobarse también en los países de Europa y América del Norte. Véase Júlio Pires y Álvaro Pio, *Descentralização: financiamento e serviços em Belo Horizonte*, Belo Horizonte, Banco Interamericano de Desenvolvimento, julio de 2008.

⁹ De acuerdo con las Naciones Unidas, el año 2007 fue el primero en el que la población urbana superó a la población rural en el mundo.

¹⁰ Isaí González Valadez, "Políticas públicas para el desarrollo regional sustentable: un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones", en *Territorio y Economía*, núm. 18, verano de 2007, pp. 4-37.

Para seguir con la definición propuesta por González Valadez, se entiende por *desarrollo regional* aquel que se encuentra en un ámbito territorial delimitado y analizado a partir de sus componentes físicos geográficos, económicos, sociales y ambientales. Según la autora, este concepto entiende que cualquier relación social es una relación espacial. De este modo, si las políticas públicas son una herramienta metodológica capaz de consolidar las actividades de un gobierno a través de decisiones democráticas, y si las políticas públicas buscan intereses coincidentes con la finalidad de alcanzar el bienestar de la comunidad para establecer un colectivo pacífico y público y promover el bien común, es decir, si son el instrumento de transformación del espacio y de sus relaciones, por ende, como instrumento de transformación de la vida humana y sus relaciones sociales, las políticas públicas son sin duda una potente herramienta de desarrollo.

Sin embargo, en el mundo actual, complejo y globalizado, los espacios nacionales se entrelazan a partir de dinámicas económicas y culturales transnacionales. Estos movimientos presentan una importante relación con la identidad territorial que está, ahora más que nunca, sometida a un constante ejercicio de renovación y recuperación de la cultura y las costumbres locales. Estas nuevas relaciones internacionales sugieren nuevas formas de actuación política, social y económica, que podrían darse desde el fortalecimiento y la integración de las regiones. La integración como medio de desarrollo tampoco surge sin desafíos.

En un momento en que las inversiones del sector privado parecen ser insuficientes para la promoción del desarrollo mundial, y que los recursos del gobierno nacional son limitados y escasos, hay una tendencia que anima las oportunidades para el fortalecimiento de procesos de desarrollo con carácter endógeno, lo que podría permitir un uso más racional y eficiente de los recursos, las capacidades y los potenciales propios de las regiones. En esta perspectiva, la reestructuración del mundo permite pensar en las autoridades locales y regionales como unidades capaces de promover procesos sostenibles de desarrollo. Para ello, es necesario revisar brevemente cómo el sistema internacional ha incorporado la agenda de sustentabilidad, vinculándola al desarrollo.

Sustentabilidad

Hasta principios de 1970 el pensamiento global dominante se basaba en que el medioambiente sería una fuente inagotable de recursos, y que cualquier acción para aprovechar la naturaleza podría ser infinita. Sin embargo, algunos acontecimientos como las sequías, la lluvia ácida y la inversión térmica comenzaron a mostrar que este punto de vista podría estar rebasado, y que la preocupación por el medioambiente debía ser un tema prominente en la agenda internacional.

Con el tiempo, el proceso de globalización comenzó a difundir un modelo de sociedad basado en el consumo desenfrenado y poco preocupado por el impacto del modo de vida para las generaciones venideras. Las respuestas de la naturaleza también se intensificaron y mostraron sus efectos a nivel mundial. El cambio climático y la intensidad y frecuencia de los fenómenos extremos de la naturaleza tuvieron consecuencias para distintos países, lo que motivó el debate sobre las cuestiones ambientales en el sistema internacional. La sociedad internacional se dio cuenta de que era necesaria la relación entre el medioambiente y el desarrollo, y que ésta no debería ser necesariamente antagonica.

En este sentido, las diferentes conferencias internacionales celebradas durante los últimos 40 años, al centrar las pautas de sus discusiones en los temas relacionados con el desarrollo, el medioambiente y su sostenibilidad, se fueron poco a poco abriendo para incorporar a nuevos actores en el sistema internacional, además de los Estados nacionales. Finalmente, el futuro del medioambiente empezaba a discutirse entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), las universidades, las fundaciones y los gobiernos nacionales y locales, para encontrar conjuntamente soluciones al desafiante escenario. A continuación se presentan brevemente algunas de las principales conferencias que contemplaron el tema de la sustentabilidad:¹¹

¹¹ Esta sección es una adaptación resumida de Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, "Tabla 1. Evolución temática de las conferencias e iniciativas sobre desarrollo sostenible", en *Id.*, *Acción internacional para una ciudad sustentable Tendencias, actores y buenas prácticas*, México, Gobierno del Distrito Federal/Prefeitura de Belo Horizonte (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 4), 2015, pp. 36-37.

- *Conferencia de Estocolmo, 1972*. Su principal objetivo fue establecer un modelo de desarrollo centrado en la preservación del medioambiente, los derechos humanos, la gestión de recursos naturales y la eliminación de las armas de destrucción masiva. La Conferencia de Estocolmo, además de que supuso el punto de partida para los debates sobre el cambio de los modelos de crecimiento y para combatir la pobreza, fundó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Hábitat I)*. Cuatro años después de la Conferencia de Estocolmo, en 1976, se celebró en Vancouver, Canadá, la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat I, que supuso un hito en el avance del desarrollo sostenible, pues, además de dar protagonismo a las cuestiones metropolitanas, también dio lugar a la creación de ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- *La Cumbre de Río, 1992 (ECO 1992)*. La conferencia celebrada en Río de Janeiro, Brasil, permitió una mayor expresión del concepto de *desarrollo sostenible*, basado, a partir de entonces, en la integración de los componentes económicos, sociales y ambientales. Uno de los principales frutos de esta conferencia fue la propagación de la denominada Agenda 21, que pretendía implementar planes de acción para la mejora del medioambiente y la promoción del desarrollo urbano sostenible. Es importante hacer hincapié en el concepto de desarrollo sostenible, surgido en la ECO 92, y que se refiere tanto a la lógica del desarrollo humano como a la sustentabilidad: “El desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”. Por lo tanto, el desarrollo sostenible se preocupa de todo lo referente al desarrollo económico, humano y ambientalmente responsable.
- *Asamblea del Milenio, 2000*. En el año 2000 se reunieron en la sede de la ONU, en Nueva York, el mayor número de jefes de Estado y de Gobierno conocido en la historia de la humanidad, para discutir la responsabilidad colectiva de defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el escenario mundial. En aquel momento sur-

gió la Declaración del Milenio, que contiene una serie de prioridades colectivas con respecto a la paz, la seguridad, la lucha contra la pobreza, la preservación del medioambiente y la garantía de los derechos humanos, resumida en los ocho Objetivos del Milenio (ODM).¹² A partir de la Asamblea del Milenio se observaría la progresiva participación y el compromiso de la comunidad internacional para alcanzar estas metas.

- *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, 2002*. Esta cumbre se celebró en 2002, en la ciudad de Johannesburgo, en Sudáfrica. Se centró en la reflexión sobre los avances alcanzados desde la pasada ECO 92. Durante la Cumbre también se definió un plan de acción mundial capaz de conciliar las necesidades de desarrollo económico y social de la humanidad, con base en las futuras generaciones.
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012 (Río+20)*. Esta conferencia trató los compromisos pendientes desde la celebración de la ECO 92, 20 años atrás, además de temas relevantes y contemporáneos como la seguridad alimentaria y la sustentabilidad de las ciudades. El documento “El futuro que queremos”, producto de esta conferencia mundial, renueva el compromiso con la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para el planeta y para las generaciones presentes y futuras. Finalmente, Río+20 puso sobre la mesa el debate acerca de los nuevos desafíos, identificados ahora como Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Quizás el punto más innovador de Río+20 fue la gran importancia que asumieron las ciudades en los planteamientos propuestos. Por primera vez se observa con extrema claridad la inclusión de los gobiernos locales en la toma de decisiones relacionadas con el tema de la sustentabilidad, al tener la convicción de que muchos de estos problemas nacen y mueren en las ciudades.

¹² Es importante destacar que, al analizar los ocho ODM, se puede concluir que éstos están directamente relacionados con los temas de las ciudades. Los ODM están relacionados con cuestiones urbanas; el último reconoce la importancia y la necesidad de trabajar juntos para lograr mejores resultados.

La importancia de los gobiernos locales en el desarrollo sustentable

Se puede observar que las cuestiones urbanas como la movilidad, el tratamiento de los residuos, las emisiones de CO₂, la vivienda, la salud y la educación se han convertido en el centro de la agenda internacional. Por lo tanto, los gobiernos locales son actores importantes para el sistema. Por un lado, esta importancia se debe a su proximidad a la población, y se refiere a la necesidad de una profundización democrática, de vital importancia para la adopción de nuevas formas de convivencia y para el cambio de los modelos que rigen la sociedad occidental contemporánea. Por otro lado, los gobiernos locales se constituyen como entidades necesarias e importantes a la hora de pensar en normas y políticas públicas, además de presentarse como esenciales en el proceso de implementación de las mismas.

Asimismo, los gobiernos locales pueden desempeñar un papel clave tanto en la formulación como en la implementación de estrategias de desarrollo que hagan efectivas las políticas destinadas a reducir la desigualdad, el aumento de la justicia y la inclusión social en el debate sobre la mejor manera de promover el crecimiento económico sustentable.

El importante papel de los gobiernos locales supone su empoderamiento, ya que el proceso de descentralización política y administrativa es el que puede garantizar soluciones a los desafíos inherentes a las particularidades de las poblaciones de cada territorio.

Las conferencias y los marcos internacionales presentados en esta sección han sido las grandes arenas en las que se debate el desarrollo sustentable. A pesar de que estos espacios han sido creados por los actores tradicionales del sistema, es decir, los Estados y las organizaciones internacionales, se puede ver una evolución en la intensidad y la forma de participación de actores emergentes, en la que destacan los gobiernos locales. Al analizar las razones y los elementos determinantes de este aumento de participación del ente local, se puede apreciar cómo la evolución del concepto de *sustentabilidad* se convierte en el argumento más poderoso para legitimar su acción internacional: por un lado, la necesidad de formular e implementar mejores y más eficientes políticas públicas; y, por el otro,

la necesidad de un acuerdo multinivel y multiactores que garanticen una mayor probabilidad de éxito de esas políticas.

En la siguiente sección se presentarán algunas características de la acción internacional de las ciudades y sus principales dimensiones; se tratará de identificar cuál es el principal instrumento para que esta acción pueda fortalecer las políticas necesarias para un desarrollo sustentable.

Motivaciones, determinantes y principales dimensiones de la acción internacional de las ciudades

Motivaciones y determinantes

Al analizar el proceso de inserción internacional de una ciudad, una de las primeras preguntas que hay que hacerse es: ¿por qué las ciudades tratan de insertarse internacionalmente? Leonardo Ramos¹³ identifica tres grupos principales de razones o motivaciones que pueden llevar a las ciudades a buscar una mayor proyección internacional: económicas, políticas o culturales. Estos ejes no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, hay una complementariedad entre los tres. Tal proceso debe ser pensado en un nuevo escenario mundial en el que los gobiernos locales se convierten en los protagonistas de su propio desarrollo.¹⁴

Es decir, la inserción internacional de los gobiernos no centrales no es un fenómeno monocausal. Por lo tanto, se debe prestar atención al hecho de que las distintas variables consideradas determinantes en este proceso actúan entre sí. Además, cabe destacar también que los actores municipales

¹³ Leonardo Ramos, “Internacionalização de cidades e gestão pública”, en *O Debatedouro*, 2008, en <http://www.odebatedouro.org/ramos78.html> (fecha de consulta: 27 de marzo de 2015).

¹⁴ Jean Pierre Malé, “La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios”, en Agustí Fernández, Víctor Godínez y Marc Rimez (coords.), *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, Barcelona, Diputación de Barcelona (Colección de Estudios de Investigación, 7), 2009, pp. 49-100.

o regionales no son independientes de los gobiernos nacionales, sus intereses y sus políticas. Por otra parte, no es tan sencillo afirmar que las instituciones internacionales deben sólo responder a la política exterior de los gobiernos nacionales, influyendo en las acciones, por un lado, y sirviéndose de éstas para alcanzar ciertos objetivos, por el otro. Ninguno de los niveles de acción política debe, por consiguiente, pasar por alto al otro: supranacional, nacional y subnacional. Las estructuras de la política interna, la naturaleza de la distribución del poder en el ámbito interno e incluso el carácter de las culturas políticas en las comunidades locales pasan, por lo tanto, a ser relevantes para construir y mantener los regímenes internacionales, como argumenta Hocking.¹⁵

Vale la pena mencionar cinco factores determinantes para la diplomacia de las ciudades o la acción internacional de los gobiernos locales:¹⁶ a) la globalización e integración regional; b) la inserción de nuevos temas en la agenda internacional; c) el federalismo; d) el proceso de urbanización, y e) la democratización de la política exterior (o el mayor interés de la sociedad civil en general por los temas relacionados con la política exterior). No es el tema de este artículo, sin embargo, es importante para conocer las dimensiones de la acción internacional de las ciudades con el objetivo de identificar la más relevante dentro del marco de la sustentabilidad.

Dimensiones de la actuación internacional de las ciudades

Para comenzar esta reflexión retomamos el argumento de Ivo Duchacek sobre la posibilidad de una influencia recíproca entre los gobiernos locales y el medio en el que operan.¹⁷ Este argumento parece apropiado como

¹⁵ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

¹⁶ Para mayor información de cada una de las motivaciones y los determinantes para la acción internacional de los gobiernos locales, véase R. Perpétuo, *A Cidade Além da Nação...*

¹⁷ Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Soldatos Panayotis (eds.), *Federalism and*

telón de fondo para la presentación de los instrumentos y las dimensiones de la diplomacia de las ciudades, ya que al ser proactivas o reactivas deben desarrollarse como institución para responder a los estímulos recibidos o hacer frente a los efectos causados por sus propios estímulos. El autor hace hincapié en que el proceso de influencia se da en ambas direcciones: los gobiernos no centrales influyen, es decir, inician procesos transnacionales para promover o proteger sus intereses locales, y/o los gobiernos no centrales están influidos, son objetivos de interferencias transnacionales y deciden responder a amenazas u oportunidades causadas por éstas: la mano de obra inmigrante, los problemas ambientales, la atracción de inversiones, entre otros.

La diplomacia de las ciudades o la acción internacional de los gobiernos locales presenta entonces varias dimensiones. Según Rogier van der Pluijm y Jan Melissen, estas dimensiones pueden derivarse, de manera muy general, de las cinco funciones de la diplomacia tradicional: a) facilitar la comunicación; b) negociar acuerdos, tratados y alianzas; c) producir información; d) evitar conflictos, y e) simbolizar la existencia de una sociedad internacional.¹⁸

Por su parte, Hocking va más allá y presenta lo que él denomina “los criterios alternativos para la acción de los gobiernos no centrales”,¹⁹ los cuales pretenden definir, además de objetivos y motivaciones para la actuación internacional, su extensión y dirección estratégica, las estructuras y los recursos disponibles para tal actuación y los niveles y posibilidades de participación de los gobiernos locales en la arena internacional.

Tanto las contribuciones de Pluijm y Melissen como las de Hocking son importantes y acentúan las dimensiones y los instrumentos de actuación

International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 14.

¹⁸ Rogier van der Pluijm y Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” (Diplomacy Papers, 10), 2007, p. 19.

¹⁹ B. Hocking, “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Michael Keating, Francisco Aldecoa (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 29-54.

de las ciudades y los gobiernos regionales en el sistema internacional. Para este estudio es relevante destacar algunos de los instrumentos realizados por los gobiernos locales que están disponibles para técnicos, gestores e investigadores de las relaciones internacionales. Éstos son: a) la cooperación internacional; b) las relaciones políticas y la representación institucional; c) la promoción comercial y la atracción de inversiones; d) la captación de recursos; e) la promoción de una cultura de paz y solidaridad, y f) el marketing de ciudades (*city branding*).

A pesar de ser deseable que la perspectiva de la sustentabilidad, en tanto un objetivo estratégico de la acción internacional de las ciudades, sea transversal a las dimensiones anteriormente esbozadas, se observa que los esfuerzos en el marco de la cooperación internacional pueden ser al mismo tiempo punto de partida y catalizador para la consolidación de este tema.

Para finalizar esta sección, se toma como ejemplo el conocimiento generado en el marco de la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAS,²⁰ que orienta mediante principios definidos la acción internacional de las ciudades para el desarrollo sustentable, y se mencionan algunas acciones en curso, como ejemplo de la efectividad de este acuerdo.

Siete ideas para una ciudad sostenible: la reflexión del Proyecto AL-LAS

Dado que uno de los principales desafíos para el desarrollo es la integración de prácticas sostenibles en las ciudades, en esta sección se tratarán algunos elementos clave que definen una ciudad sustentable y que pueden

²⁰ El Proyecto AL-LAS es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México y reúne a las ciudades de Belo Horizonte, Brasil; Medellín, Colombia; Morón, Argentina; Lima, Perú; Quito, Ecuador, y Montevideo, Uruguay. Además suma a las Ciudades Unidas de Francia y al Fondo Andaluz de Municipalidades para la Solidaridad Internacional. Con fondos de la Unión Europea, el Proyecto AL-LAS es un iniciativa para profesionalizar y potenciar las relaciones internacionales de los gobiernos locales de Europa y América Latina. Más información en www.proyectoallas.net.

orientar la acción internacional de acuerdo con algunos planteamientos del Proyecto AL-LAS.

A partir de la realización del Tercer Taller de Aprendizaje AL-LAS Acción Internacional para una Ciudad Sustentable, del 2 al 5 de diciembre de 2013, en Belo Horizonte, Brasil, con la participación de las ciudades y miembros del Proyecto AL-LAS, y con la realización de un seminario vía Internet, se llegó a la conclusión de que son siete los elementos esenciales para la construcción de una ciudad sustentable:²¹ a) planificación a largo plazo de la promoción de la resiliencia; b) planificación y gestión eficiente del área urbana; c) promoción de sinergias entre áreas verdes, drenaje y saneamiento; d) el sistema de transporte promotor de calidad de vida y sustentabilidad; e) apoyo a la construcción sostenible; f) incentivos para el bajo consumo de recursos, y g) fortalecimiento de la gobernanza participativa regida por indicadores.

En una situación ideal estos elementos deben combinarse con ejes temáticos, que para efectos de este estudio se han dividido en seis temas prioritarios para cualquier política pública de sustentabilidad: a) cambio climático; b) movilidad; c) gestión de residuos sólidos; d) recursos hídricos; e) gestión metropolitana, y f) inclusión social.

El instrumento de enlace entre las estrategias de gestión local, entendidas como los elementos para una ciudad sostenible, y los temas prioritarios en el marco de la sustentabilidad, es la cooperación internacional.

Instrumentos internacionales para la sustentabilidad en las ciudades

En esta sección, sin la pretensión de agotar los posibles instrumentos para la construcción de estrategias de cooperación internacional en apoyo al

²¹ Es importante señalar que para que los planes de desarrollo sustentable sean eficaces, deben estar alineados con los distintos enfoques de sustentabilidad en las ciudades, y deben alinearse además con los planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo para convertirse en políticas públicas transversales.

desarrollo sustentable, se presentarán tres ejemplos: la actuación en las redes y asociaciones internacionales de ciudades; la participación en convocatorias de cooperación, y la captación de recursos con apoyo de agencias internacionales y de fomento.

A fin de encontrar la mejor manera de responder eficazmente a los problemas mencionados, el trabajo con las redes de ciudades²² está ganando una especial importancia como incentivo para intercambiar mejores prácticas en cuanto a sustentabilidad. Se crean estas redes para promover o defender causas e intereses comunes, y se prestan a la promoción del desarrollo de los territorios, induciendo procesos de articulación interna propicios para crear un ambiente favorable a sus propósitos. El supuesto básico de la red de ciudades es que la unión de esfuerzos individuales creará un conjunto más fuerte que la mera suma de esfuerzos aislados, lo que por tanto producirá sinergias. Se puede hacer referencia a esta estrategia como una modalidad de cooperación descentralizada.

Dos redes internacionales de referencia en el tema del desarrollo sustentable son ICLEI Local Governments for Sustainability, la red mundial de gobiernos locales por la sustentabilidad, y C40 Cities Climate Leadership Group, que agrupa a ciudades activas en la lucha contra el cambio climático. A nivel latinoamericano destaca el trabajo de la red de Mercociudades.

Otro de los instrumentos que cobra relevancia en las ciudades y los gobiernos locales han sido las convocatorias de cooperación abiertas por los gobiernos, organismos de financiación, fundaciones u otros actores del sistema internacional. La participación en convocatorias de cooperación presupone un formato multiactor puesto que, además de los gobiernos locales, a menudo reúne a universidades, ONG, fundaciones, entre otros, con una perspectiva multinivel dado que promueve el trabajo de complementariedad entre distintos niveles de gobierno y con organiza-

²² Definimos las *redes de ciudades* como un conjunto de gobiernos locales que, en búsqueda de un objetivo consensuado, realizan un trabajo colectivo. Es importante destacar que dentro de las redes contemporáneas se promueve un orden horizontal que no convive con la jerarquía. Las redes de ciudades sirven para identificar oportunidades ocultas a los procesos tradicionales para recaudar fondos, organizar acciones y emprendimientos, o actuar sobre las políticas públicas.

ciones internacionales o supranacionales. El producto más importante de este tipo de cooperación generalmente es el conocimiento producido y compartido del proyecto ejecutado, además de la interacción y la relación que se establece entre los actores.

Algunas de las organizaciones que fomentan la cooperación entre gobiernos locales por medio de concursos son: Unión Europea, BM, PNUMA y ONU-Hábitat.

Por último, una forma ampliamente utilizada por la acción internacional para el desarrollo sustentable es la captación de recursos. Con respecto a la financiación, este instrumento puede ser utilizado por los gobiernos locales con el fin tanto de buscar financiación para proyectos o políticas públicas, como de solicitar asistencia técnica por medio de subvenciones no reintegrables o a fondo perdido. Algunas instituciones que proveen recursos reembolsables o no a los gobiernos locales son el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Francés para el Medioambiente Mundial (FFEM, por sus siglas en francés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Conclusiones

En este momento el mundo comienza a discutir su agenda para los próximos 15 años, a partir de la sustitución de los ODM, por los ODS, proceso sin precedentes que ha involucrado la opinión de los gobiernos locales y en el que se les considera actores estratégicos para su implementación. El mundo se prepara para la Tercera Conferencia Hábitat, que se celebra cada 20 años para renovar las reflexiones, la comprensión y las maneras de enfrentar los desafíos urbanos, desde la perspectiva de la construcción de un modelo de desarrollo local cada vez más sostenible. En este contexto es oportuno e importante estimular la acción internacional de las ciudades y los gobiernos regionales en pro de la sustentabilidad.

Finalmente es importante señalar que, a pesar de la importancia de la dimensión de la cooperación descentralizada y la captación de recursos como instrumentos de acción internacional de las ciudades para el desarrollo

sustentable, el fenómeno de la internacionalización territorial debe entenderse de una manera más amplia, ya que hay varias dimensiones para sus actuaciones que van más allá de estos dos elementos.

El reconocimiento de tales posibilidades, y de que están necesariamente correlacionadas e influenciadas entre sí, es un paso importante en el tratamiento de la acción internacional como política pública local. En nuestra opinión, es este tratamiento, el de considerar la acción internacional de los gobiernos locales como política pública, el que permitirá mejores estructuras dentro de los gobiernos locales, programas de formación de personal, un diálogo fructífero con los gobiernos nacionales y el diseño del marco institucional nacional e internacional para apoyar el desarrollo de estas iniciativas.

Sólo de esta manera la acción internacional de las ciudades podrá utilizarse como un recurso estratégico que esté disponible para los territorios y así contribuir de una manera más eficaz en la construcción de ciudades sostenibles.