

O A S I S

Julio-Diciembre
2023

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

N.º 38

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales • Universidad Externado de Colombia

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Hernando Parra Nieto

DECANO DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Gonzalo Ordóñez-Matamoras

DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES – CIPE

Patricia Herrena Kit

EDITOR

Jerónimo Delgado-Caicedo

EDITORES INVITADOS

Vanessa Marx

Alan Mabin

ASISTENTE EDITORIAL

Adriana León Torres

CORRECCIÓN DE ESTILO

María José Díaz Granados M.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558

E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, D.C., Colombia

PBX: 3419900, ext. 2002

Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co

URI: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: julio de 2023

Diagramación: Álvaro Rodríguez

Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN. LAS CIUDADES COMO ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	1
<i>Vanessa Marx - Alan Mabin - Jerónimo Delgado-Caicedo</i>	
I. LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA GLOBAL	7
• ¿HACIA UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA METROPOLITANA? LA CONTRIBUCIÓN DEL INSTITUTO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA A UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA COORDINADA. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.....	9
<i>José Manuel Leal - Angélica Lugo Torres - Maricela Mina Rivas</i>	
• SOSTENIBILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y ¿BIODIVERSIDAD?: EL APOYO DE LAS REDES MUNICIPALES TRANSNACIONALES A LA GOBERNANZA MEDIOAMBIENTAL.....	29
<i>Xira Ruiz-Campillo</i>	
II. REDES DE CIUDADES E INTEGRACIÓN	47
• LA PANDEMIA Y LAS REDES DE CIUDADES: EL CASO DE MERCOCIUDADES Y LA PRESIDENCIA DE TANDIL, 2020-2021	49
<i>Nahuel Oddone - Mariana Calvento - Nahuel Fernando Alvaredo - Celeste Karen Domínguez González</i>	
• LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES SUBESTATALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR: DE LA AUTOGESTIÓN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN.....	73
<i>Andrea del Pilar Naranjo Morales</i>	

III. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE ENTES SUBNACIONALES: ESTUDIOS DE CASO	91
• TECNOCRACIA URBANA E INFLUENCIAS DEL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS URBANAS DE CHILE, 1961-2020.....	93
<i>Álex Patricio Paulsen Espinoza</i>	
• ECONOMIC AND SOFT POWER COMPONENT OF INDIA'S CITY DIPLOMACY: WITH SPECIAL REFERENCE TO MUMBAI AND KOLKATA	119
<i>Lulubala Nayak</i>	
• THE DOMESTIC SOURCES OF CITY DIPLOMACY: THE CASE OF THE CITY OF JOHANNESBURG, 2011-2016.....	137
<i>Fritz Ikome Nganje - Bosele Retshegofetse Tladi</i>	
• RELACIONES FEDERATIVAS BRASILEÑAS EN MEDIO DEL COVID-19: TENSIONES INTERNAS Y DISRUPCIONES INTERNACIONALES.....	157
<i>Cairo Borges Junqueira - Débora Figueiredo Mendonça do Prado - Ana Mauad</i>	
IV. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE ENTES SUBNACIONALES Y LA POSIBILIDAD DE INDEPENDENCIA	179
• LAS CONTRADICCIONES DE LA INDEPENDENCIA GROENLANDESA	181
<i>Alejandro Bohórquez-Keeney</i>	
V. RESEÑAS.....	195
• CAMEROON-NIGERIA RELATIONS – TRENDS AND PERSPECTIVES.....	197
<i>Carlson Anyangwe</i>	
• IDEAS ERRADAS, ACCIONES EQUIVOCADAS: CÓMO EL CONTEXTO INTERNACIONAL IMPIDE LA GENERACIÓN DE DESARROLLO	201
<i>Pío García Parra</i>	

- NORMAS PARA AUTORES..... 207
- GUIDELINES FOR AUTHORS..... 211

Introducción. Las ciudades como actores de las relaciones internacionales*

Durante las últimas décadas, la literatura en torno a las ciudades como actores en las relaciones internacionales ha venido en aumento. El debate sobre la importancia de las ciudades en la esfera internacional ha tomado múltiples formas. Desde discusiones alrededor de la diplomacia de ciudades (Beall y Adam, 2017; Fischer *et al.*, 2015; Marcovitch y Dallari, 2014; Nganje, 2016; van der Pluijm y Melissen, 2007) y el posicionamiento de los líderes locales en la gobernanza global (Acuto, 2013; Fischer *et al.*, 2015; Peirce, 2015; Yuda, 2015), al argumento de que los alcaldes son quienes actualmente gobiernan el mundo (Barber, 2013); desde la pregunta sobre si los Estados están fallando (Curtis, 2016) y las ciudades son los nuevos países (OCDE, 2016), pasando por ciudades globales (Sassen, 2000), las ciudades en la globalización (Marcuse y Van Kempen, 2000), redes de ciudades (Sassen, 2002), y las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales (Marx, 2008), hasta los *rankings* internacionales y el posicionamiento de las ciudades en el sistema global (Alderson y Beckfield, 2004; Beaverstock *et al.*, 2000; Borja, 2007; Cadena *et al.*, 2012; Foreign Po-

licy, 2010; Sassen, 2000, 2001, 2010, 2011; Taşan-Kok y Van Weesep, 2007), las posturas sobre el surgimiento de las ciudades en el escenario internacional son sumamente variadas.

Desde finales del siglo XX, la globalización, como un fenómeno teórico difuso, ha incorporado diversos actores en el escenario global como las ciudades y entes subnacionales, regiones, movimientos sociales, entre otros. Los nuevos actores en las relaciones internacionales, especialmente las ciudades, se incorporan por medio de políticas de proximidad y la facilidad de conexión de los pueblos. Aparecen, en este contexto, conceptos para explicar la relación local-global (Borja y Castells, 2004) y la llamada glocalización (Swyngendouw, 2004). Parecería que el papel de las ciudades en el ámbito internacional se da en un contexto donde se repiensen las funciones que tienen el Estado y las instituciones subnacionales.

De la relación global-local nace, en los años noventa, el concepto de *paradiplomacia* (Soldatos, 1990) que aparece como una complementariedad a la diplomacia estatal, centrada en el interés nacional, donde algunos países permiten la incorporación de otros actores,

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.01>

como las ciudades, si sus intereses convergen en el ámbito internacional. Además de la paradiplomacia, aparecen otros términos para este fenómeno, como la *diplomacia municipal* o la *diplomacia de las ciudades*, dependiendo de los contextos nacionales específicos, con más o menos descentralización de funciones y recursos. Aunque existan límites legales, las ciudades continúan actuando por su cuenta, disponen sobre las relaciones internacionales y son capaces de ejercer influencia en el sistema internacional.

En estas últimas décadas, las ciudades, desde varias dimensiones, se han abierto al mundo, han participado en foros y redes internacionales de ciudades, y se llegó a la creación de una organización mundial en 2004, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la llamada “ONU de las ciudades”, con sede en Barcelona. A la vez, las urbes han tenido que capacitarse y lograr que sus políticos y técnicos tengan conocimiento para asumir las demandas surgidas de este posicionamiento como actor internacional.

Las ciudades, a su vez, pueden funcionar como un hilo conector entre el territorio y la ciudadanía, a fin de profundizar la democracia e incorporar otros actores en las relaciones internacionales y, con ello, lograr un relacionamiento exterior compartido entre más actores.

Este número 38 de la revista *Oasis* propone visitar el tema de las ciudades como actores de las relaciones internacionales desde cuatro ejes temáticos. El primero, titulado “Las ciudades en la gobernanza climática global”, incluye textos destinados a entender el papel y aporte de las ciudades a la gobernanza del medio ambiente en el sistema internacional.

Esta sección empieza con el artículo “¿Hacia una gobernanza climática metropolitana? La contribución del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara a una gobernanza climática coordinada. Una aproximación conceptual”, escrito por José Manuel Leal, Angélica Lugo Torres y Maricela Mina Rivas de la Universidad de Guadalajara, en México. Los autores revisan la práctica de la gobernanza global climática a nivel metropolitano y estudian el vínculo logrado entre los nueve gobiernos municipales que forman el área metropolitana de Guadalajara.

A continuación, desde la Universidad Complutense de Madrid en España, Xira Ruiz-Campill presenta el artículo “Sostenibilidad, cambio climático y ¿biodiversidad? El apoyo de las redes municipales transnacionales a la gobernanza medioambiental”, en el que indaga si las redes municipales transnacionales se están convirtiendo en el motor de la aplicación de las decisiones internacionales en temas medioambientales.

El segundo eje, titulado “Redes de ciudades e integración”, presenta un tema cada vez más relevante en el estudio de las ciudades en el sistema internacional. En un mundo cada vez más interconectado, las ciudades se han convertido en actores clave para abordar desafíos comunes y buscar soluciones conjuntas. Estas redes permiten a las ciudades compartir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en áreas como el desarrollo sostenible, la planificación urbana, la gobernanza y la innovación. A través de la colaboración entre ciudades de diferentes países y regiones, se promueve la integración y se fomenta el intercambio de ideas

para enfrentar problemáticas globales como el cambio climático, la migración, la desigualdad y el desarrollo económico. En este sentido, las redes internacionales de ciudades se erigen como plataformas estratégicas para impulsar la cooperación y la creación de políticas públicas eficientes que contribuyan al bienestar de las comunidades urbanas en un contexto global.

El primer texto de esta sección, “La pandemia y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades y la presidencia de Tandil (2020-2021)” está escrito por Nahuel Oddone, de la Universidad del País Vasco en España; Mariana Calvento, de la Universidad Nacional de San Martín en Argentina; Nahuel Fernando Alvarado, de la Universidad Autónoma de Barcelona en España; y Celeste Karen Domínguez González, del Colegio Nacional A. U. Illia en Argentina. Los autores presentan un artículo que analiza la diplomacia de ciudades en Sudamérica para comprender sus principales desafíos y respuestas durante la pandemia. Posteriormente, desde la Universidad Rey Juan Carlos en España, Andrea del Pilar Naranjo Morales presenta “La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización”, un artículo dedicado al análisis de las ciudades para determinar la articulación de los principios de subsidiariedad y participación de los entes locales en diversos grados de integración.

El tercer eje, titulado “La internacionalización de entes subnacionales: estudios de caso”, se enfoca en cuatro países: Chile, India, Sudáfrica y Brasil. En el primer texto de esta sección, que se titula “Tecnocracia urbana e in-

fluencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en las políticas urbanas de Chile (1961-2020)”, Álex Patricio Paulsen Espinoza, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, analiza las influencias de los organismos supranacionales en las políticas urbanas de Chile a través del papel desempeñado por los tecnócratas urbanos. Lulubala Nayak, de la Universidad de Pondicherry, India, analiza, por medio del federalismo, el impacto de la diplomacia de ciudades en India en la promoción de los intereses locales en la política internacional a través de su texto “Economic and soft power component of india’s city diplomacy: With special reference to Mumbai and Kolkata”.

Desde la Universidad de Johannesburgo en Sudáfrica, Fritz Ikome Nganje y Bosele Retshegofetse Tladi presentan su artículo “The domestic sources of city diplomacy: The case of the city of Johannesburg 2011-2016”, en el que los autores se apoyaron en la literatura alternativa de ciudades globales para estudiar los factores locales y nacionales que inspiraron y condicionaron los compromisos de la ciudad de Johannesburgo en su relacionamiento con el exterior. Continuando hacia América del Sur, Cairo Borges Junqueira de la Universidad Federal de Sergipe, Brasil; Débora Figueiredo Mendonça do Prado de la Universidad Federal de Uberlândia, Brasil; y Ana Mauad de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia presentan el texto “Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y interrupciones internacionales”. El artículo analiza las transformaciones en el diálogo federativo brasileño, con énfasis en la relación entre los actores subnacionales y el gobierno federal, en el contexto de la pandemia de covid-19.

El último eje, titulado “La internacionalización de entes subnacionales y la posibilidad de independencia”, cuenta con un texto sobre las relaciones internacionales de Groenlandia y de su capital, Nuuk. Desde la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, Alejandro Bohórquez-Keeney presenta “Las contradicciones de la independencia groenlandesa”, donde analiza los dilemas de la autonomía de entes subnacionales y la complejidad del camino hacia la independencia para Groenlandia.

Finalmente, esta edición de Oasis incluye dos reseñas de libros. La primera es presentada por Carlson Anyangwe, director de la Escuela de Derecho en la Universidad Walter Sisulu, Sudáfrica, sobre el libro *Cameroon-Nigeria Relations: Trends and Perspectives* publicado en 2022 y editado por Osita Agbu y C. Nna-Emeka Okereke, y la segunda por el profesor Pío García de la Universidad Externado de Colombia, sobre el libro *Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo* de Javier Leonardo Garay y Juan Bautista Pavajeau.

Desde Oasis esperamos que este número contribuya a la generación y divulgación del conocimiento sobre las ciudades en el sistema internacional, un tema que consideramos de suma importancia dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Queremos agradecer a los autores que desde México, España, Argentina, Chile, India, Sudáfrica, Brasil y Colombia hicieron sus invaluable aportes para la realización de este número especial de Oasis. Así mismo, un reconocimiento especial al comité de árbitros y al comité editorial que han permitido garantizar la calidad de los textos aquí presentados. Nuestros agradecimientos

también a Hernando Parra, rector de la Universidad Externado de Colombia; Gonzalo Ordóñez, decano de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, y a Patricia Herrera, directora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) por su apoyo constante a la publicación de la revista *Oasis*. Esta edición tampoco hubiera sido posible sin las contribuciones de Adriana León, asistente editorial del CIPE, María José Díaz Granados M., correctora de estilo, y Gabriela Gutiérrez y Sophie Lizarazu, asistentes editoriales de la revista *Oasis*. Nuestros más sinceros agradecimientos.

*Vanessa Marx, Alan Mabin
y Jerónimo Delgado-Caicedo*

Finalmente, para esta edición tuvimos el honor de contar con dos grandes estudiosos de las ciudades en el sistema internacional tanto en América Latina como en África. Vanessa Marx de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul en Porto Alegre, Brasil, y Alan Mabin de la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo, Sudáfrica, tomaron esta revista como suya y contribuyeron desinteresadamente desde el principio para garantizar el éxito y la calidad de los textos que hoy presentamos. Mis mayores agradecimientos a Vanessa y Alan por su compromiso, dedicación y aportes a nuestra revista *Oasis*. Espero que podamos volver a contar con ustedes en el futuro.

Jerónimo Delgado-Caicedo
Editor general

REFERENCIAS

- Acuto, M. (2013). City leadership in global governance. *Global Governance*, 19 (3), 481-498.
- Alderson, A. S. y Beckfield, J. (2004). Power and position in the world city system. *American Journal of Sociology*, 109 (4), 811-851. <https://doi.org/10.1086/378930>
- Barber, B. R. (2013). If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities. Yale University Press.
- Beall, J. y Adam, D. (2017). Cities, *Prosperity and Influence: The Role of City Diplomacy in Shaping Soft Power in the 21st Century*. British Council. https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/g229_cities_paper.pdf
- Beaverstock, J. V., Smith, R. G. y Taylor, P. J. (2000). World-City network: A new metageography? *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1), 123-134. <http://dx.doi.org/10.1111/0004-5608.00188>
- Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *Revista Eure*, 33 (100), 35-50.
- Borja, J. y Castells, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (7ª ed.). Taurus.
- Cadena, A., Dobbs, R. y Remes, J. (2012). The Growing Economic Power of Cities. *Journal of International Affairs*, 65 (2), 1-17.
- Curtis, S. (2016). Cities and global governance: State failure or a new global order? *Millennium - Journal of International Studies*, 44 (3), 455-477. <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>
- Fischer, K., Dellas, E., Schreiber, F., Acuto, M., London, D., Tänzler, D. y Carius, A. (2015). *Urbanization and Climate Diplomacy: the stake of cities in global climate governance*. Adelphi. [https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/Urbanization and Climate Diplomacy.pdf](https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/Urbanization%20and%20Climate%20Diplomacy.pdf)
- Foreign Policy (2010). The Global Cities Index. *Foreign Policy*, 181 (Sep. / Oct.), 124-125.
- Marcovitch, J. y Dallari, P. B. A. (Eds.) (2014). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo.
- Marcuse, M. y Van Kempen, R. (2000). *Globalizing Cities: a new spatial order?* Blackwell.
- Marx, V. (2008). Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales (Tese doutorado). Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público, Barcelona.
- Nganje, F. (2016). Sub-state diplomacy and the foreign policy- development nexus in South Africa. *South African Journal of International Affairs*, 23 (1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/10220461.2016.1154889>
- OCDE (2016). *Trends shaping education 2016*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2016-en
- Peirce, N. (2015). A key moment for world cities — But are nation states listening? | Citiscope. <http://citiscope.org/story/2015/key-moment-world-cities-are-nation-states-listening>
- Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2002). *Global Networks Linked Cities*. Routledge.
- Sassen, S. (2010). La ciudad global: introducción a un concepto. En W. S. Broecker, J. Canals, P. Dicken, R. Foa, P. Ghemawat, H. U. Gumbrecht, ... R. Väyrynen (Eds.), *Las múltiples caras de la globalización* (pp. 50-62). BBVA.

- Sassen, S. (2011). *Cities in a World Economy* (Sociology for a New Century Series) (4th edition). Sage Publications.
- Soldatos, P. (1990). No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford University Press.
- Swyngendouw, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (1), 25-48.
- Taşan-Kok, T. y Van Weesep, J. (2007). Global-local interaction and its impact on cities. *Journal of Housing and the Built Environment*, 22 (1), 1-11. <https://doi.org/10.1007/s10901-006-9063-4>
- van der Pluijm, R. y Melissen, J. (2007). *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics* (Clingendael Diplomacy Papers 10). Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.uclg.org/sites/default/files/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf
- Yuda, H. P. (2015, August 15). Mayors' roles as diplomats. *The Jakarta Post*. <http://www.thejakartapost.com/news/2015/08/15/mayors-roles-diplomats.html>



**LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA
CLIMÁTICA GLOBAL**

**¿HACIA UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA
METROPOLITANA? LA CONTRIBUCIÓN
DEL INSTITUTO DE PLANEACIÓN Y
GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA
METROPOLITANA DE GUADALAJARA
A UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA
COORDINADA. UNA APROXIMACIÓN
CONCEPTUAL**

José Manuel Leal

Angélica Lugo Torres

Maricela Mina Rivas

**SOSTENIBILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO
Y ¿BIODIVERSIDAD?: EL APOYO
DE LAS REDES MUNICIPALES
TRANSNACIONALES A LA GOBERNANZA
MEDIOAMBIENTAL**

Xira Ruiz-Campillo

¿Hacia una gobernanza climática metropolitana? La contribución del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara a una gobernanza climática coordinada. Una aproximación conceptual

José Manuel Leal*
Angélica Lugo Torres**
Maricela Mina Rivas***

RESUMEN

El concepto y la puesta en práctica de una gobernanza global climática coordinada a nivel

metropolitano es uno de los retos más grandes en la mayoría de las ciudades del planeta. Sin embargo —de manera irónica— es también uno de los aspectos más ignorados por la agenda

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor Asociado, Universidad de Guadalajara, México. [manuel.leal@academicos.udg.mx]; [https://orcid.org/0000-0002-3885-3071].

** Licenciada en Gestión Cultural. Maestrante en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación con énfasis en la UE y ALC, Universidad de Guadalajara (México). [angelica.lugo5776@alumnos.udg.mx]; [https://orcid.org/0009-0005-3037-4091].

*** Licenciada en Contaduría Pública. Maestrante en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación con énfasis en la UE y ALC, Universidad de Guadalajara (México). [maricela.mina7703@alumnos.udg.mx]; [https://orcid.org/0000-0003-3947-4396].

Recibido: 8 de noviembre de 2022 / Modificado: 1 de abril de 2023 / Aceptado: 10 de abril de 2023

Para citar este artículo:

Leal, J. M., Lugo Torres, A. y Mina Rivas, M. (2023). ¿Hacia una gobernanza climática metropolitana? La contribución del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara a una gobernanza climática coordinada. Una aproximación conceptual. *Oasis*, 38, 9-28.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.02>

medioambiental internacional. En específico, uno de los principales retos es lograr la coordinación en la toma de decisiones, así como en la implementación de acciones para homologar los objetivos de las diferentes agendas de los gobiernos en todos sus niveles, es decir, la constitución de políticas climáticas y ambientales no solo a nivel federal, sino también estatal y municipal (en el caso mexicano). El presente artículo revisa el vínculo logrado entre los nueve gobiernos municipales que forman el área metropolitana de Guadalajara a través del PACmetro, el cual promueve una gobernanza climática coordinada y atiende los vacíos en los mecanismos internacionales en materia de políticas de cambio climático. Lo anterior, generado por medio de las sinergias de diferentes agendas, a través del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). El Imeplan ha integrado diversos actores, de distintos niveles, para llevar a cabo acciones coordinadas en materia de políticas climáticas urbanas en el occidente de México, que contribuyen a la construcción de una agenda urbana común. La conclusión muestra las contribuciones de los gobiernos locales latinoamericanos a una gobernanza climática coordinada y acorde a los contextos locales, y cómo la voluntad de las ciudades abona al fortalecimiento del vínculo entre la gobernanza global climática y el ejercicio de la paradiplomacia entre diversos actores públicos, privados e híbridos hacia una agenda urbana común.

Palabras clave: cambio climático; gobernanza climática metropolitana; paradiplomacia medioambiental; política medioambiental internacional; agenda urbana común.

Towards a metropolitan climate governance? The contribution of the Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara to a coordinated climate governance. A conceptual approach

ABSTRACT

The concept, and implementation, of coordinated global climate governance at the metropolitan level is one of the biggest challenges in most of the world's cities. Yet—ironically—it is also one of the most overlooked aspects of the international environmental agenda. Specifically, one of the main challenges is to achieve coordination in decision making, as well as in the implementation of actions to homologate the objectives of the different government agendas at all levels, i.e. the constitution of climate and environmental policies not only at the federal level but also at the state and municipal level (in the Mexican case). This article reviews the link achieved between the nine municipal governments that make up the metropolitan area of Guadalajara (AMG) through PACmetro, which promotes coordinated climate governance and addresses the gaps in international mechanisms for climate change policies. The above, generated through the synergies of different agendas, through the Institute for Development Planning and Management (Imeplan). Imeplan has integrated different actors, from different levels, to carry out coordinated actions on urban climate po-

licies in western Mexico that contribute to the construction of a common urban agenda. The conclusion shows the contributions of Latin American local governments to a coordinated climate governance according to local contexts and how the will of cities contributes to the strengthening of the link between global climate governance, the exercise of paradiplomacy between different public, private and hybrid actors towards a common urban agenda.

Key words: Climate change; metropolitan climate governance; environmental paradiplomacy; international environmental policy; common urban agenda.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende mostrar, a través de una experiencia real, el ejercicio de la gobernanza climática aplicada a nivel local, en la cual se unen los esfuerzos y los objetivos en común de varias localidades para alcanzar resultados mancomunados bajo la aplicación de conceptos de gobernanza y paradiplomacia medioambiental, en el contexto mexicano y latinoamericano. Al mismo tiempo, parte de los objetivos del artículo es dar a conocer las aportaciones que hacen actores como el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), hacia una gobernanza coordinada, eficiente y multinivel, a fin de fomentar su posible réplica en otras áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe.

Lo anterior, se considera que aporta al desarrollo de un concepto de paradiplomacia medioambiental, mismo que, se argumenta, contribuye a cubrir los huecos de gobernanza

en las agendas internacionales. La interrelación entre instituciones internacionales y procesos de transformación a nivel local motivan a una coordinación más estrecha entre todos los niveles de gobierno y actores involucrados. Para ello será necesario plantear un punto de partida con respecto a los conceptos que estaremos discutiendo a lo largo de este artículo, así como reconocer los esfuerzos hasta ahora realizados por entidades subnacionales para, además del cumplimiento de estándares globales, lograr una genuina atención a la crisis climática.

METODOLOGÍA

Para desarrollar el análisis nos centramos en el modelo de gobernanza a nivel metropolitano que hace el Imeplan en el área metropolitana de Guadalajara (AMG), el cual, argumentamos, contribuye a una gobernanza climática coordinada y eficiente, misma que cubre los huecos en la gobernanza climática diseñada a nivel global. Somos conscientes de que no hay una ciudad que pueda representar toda la gama de dinámicas urbanas de América Latina, pero debido a la importancia estratégica que tiene el AMG, y la importancia que va adquiriendo a nivel internacional en los temas –principalmente a raíz del premio otorgado por Naciones Unidas, mismo que mencionamos en párrafos más adelante–. Todo esto es útil para explorar la dinámica de la gobernanza climática a nivel local en América Latina.

Para el presente artículo, el trabajo de campo consistió en el análisis de documentos estratégicos del Imeplan. También analizamos poco más de 12 documentos oficiales clave, seleccionados de un volumen total mucho

mayor. Estos incluían leyes federales, estrategias locales y regionales del gobierno mexicano en sus tres niveles, así como de documentos estratégicos.

Por último, todas las personas que colaboramos en este artículo tenemos experiencia trabajando con gobiernos subnacionales o para organismos públicos descentralizados (OPD) en temas internacionales. Lo anterior nos da la ventaja de haber observado las dinámicas, oportunidades y carencias en la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y demás actores de la sociedad (Rose, 1997; Sultana, 2007).

GOBERNANZA GLOBAL CLIMÁTICA: HUECOS E INCONGRUENCIAS DE UNA VISIÓN ESTADOCÉNTRICA

Como lo mencionan Leal y Melendrez (2018), durante el surgimiento del “Tercer Debate” en la disciplina de las Relaciones Internacionales, algunos académicos comenzaron a enfocar sus análisis en las inconsistencias originadas por las perspectivas teóricas tradicionales, las cuales llevaron a la generación de enfoques teóricos alternativos, como la “teoría del sistema mundial” de Wallerstein (1974) y la “teoría de la dependencia” de Cardoso y Faletto (1979). Dichos enfoques alternos facilitaron la inclusión de un análisis multinivel que contribuyó a comprender e incluir una diversidad de actores en el análisis de la política internacional (Waever, 1996).

A principios de la década de los ochenta, Keohane (1984) volvió a utilizar una perspectiva centrada en el Estado, argumentando que la globalización económica y la contaminación empujaban a los Estados hacia una cooperación más intensa. Sin embargo, seguía considerando que el comportamiento del Estado se conceptualizaba mejor a través de la diplomacia interestatal clásica (Keohane, 1984). No obstante, a finales de la década de los noventa, Risse-Kappen (1995) desafió el enfoque institucional de Keohane y Nye al definir las relaciones paradiplomáticas como “interacciones regulares a través de las fronteras nacionales cuando al menos un actor es un agente no estatal o no opera en nombre de un gobierno nacional o una organización intergubernamental” (p. 3). Junto a estos trabajos, un creciente cuerpo de académicos comenzó a estudiar las relaciones internacionales fuera del Estado (Aldecoa, 1999; Betsill y Bulkeley, 2004, 2006; Bulkeley y Betsill, 2005; Gómez Gil, 2008; Hafteck, 2003; Kern y Bulkeley, 2009; Lecours, 2002).

Limitaciones de los enfoques tradicionales

Los enfoques dominantes dentro de las relaciones internacionales al momento de estudiar la gobernanza global climática (GGC) excluyen las cuestiones relativas a las causas de los problemas ambientales, lo que produce un vacío en la concepción de dichos problemas y en el análisis producido.

La ausencia de una perspectiva multi-dimensional¹ en los enfoques tradicionales estrecha la concepción de los problemas ambientales. En este sentido, Paterson (2000) sostiene que la Teoría del Régimen² es inestable, en parte porque Keohane agrupa a varios escritores y perspectivas en una sola teoría, fusionando por conveniencia lo que en la práctica son perspectivas muy divergentes. Los enfoques dominantes en la teoría de las relaciones internacionales siguen identificando el sistema internacional únicamente como un sistema interestatal³, e ignoran otros aspectos de la política mundial, así como otros actores que influyen en la política climática. Además,

debido a que se enfocan mayoritariamente en las normas y la reproducción del significado social, los estudios en este campo tienden a socavar la base epistemológica positivista de la teoría de las relaciones internacionales (Paterson, 2000).

Uno de los enfoques que refuerza esta idea es el liberalismo institucional. Dicha perspectiva teórica sostiene que la anarquía internacional⁴ sigue siendo una de las características que define la política internacional, por lo que no es posible que los Estados cooperen para lograr resultados mutuamente beneficiosos por medio de regímenes internacionales. Sin embargo, el liberalismo institucional no explica

¹ En relación con la necesidad de una perspectiva intersectorial, Paterson (2000) afirma que la política de los problemas medioambientales globales debe entenderse como un fenómeno interno a la lógica de cuatro estructuras de poder principales e interrelacionadas de la política mundial: el sistema estatal, el capitalismo, el conocimiento y el patriarcado.

² El supuesto principal de la teoría del régimen es que el sistema internacional tiene una naturaleza cooperativa. Por tanto, la anarquía puede superarse mediante la cooperación y las instituciones internacionales. Keohane (1984) analiza las instituciones internacionales, o “regímenes internacionales”, a través de los cuales se ha producido la cooperación en la economía política mundial y describe la evolución de estos regímenes a medida que se erosiona la hegemonía estadounidense. Apoyando la teoría de los regímenes de Keohane, Oye (1986) sostiene que en un entorno anárquico, la desconfianza siempre estará presente. No obstante, es necesaria la cooperación. En este sentido, Oye afirma que la creación de un régimen internacional puede aumentar la probabilidad de cooperación en juegos de N-personas.

³ Por ejemplo, los realistas estructurales (Grieco, 1988; Waltz, 1979, 2001) han prestado mucha menos atención al cambio medioambiental global que los teóricos de las relaciones internacionales liberales. Principalmente, hay dos diferencias con los enfoques de la escuela liberal sobre los problemas medioambientales. La primera es simplemente una sugerencia de que los liberales son demasiado optimistas en cuanto al logro de la cooperación en el cambio medioambiental global. Por ejemplo, Grieco (1988) sostiene que el institucionalismo neoliberal malinterpreta el análisis realista de la anarquía internacional y, por lo tanto, aplica mal el análisis realista del impacto de la anarquía. En segundo lugar, el institucionalismo neoliberal no aborda la importante limitación de la voluntad de cooperación de los Estados que genera la anarquía.

⁴ La anarquía es uno de los conceptos centrales de la teoría de las relaciones internacionales. Diferentes enfoques y escuelas de pensamiento en la disciplina, especialmente desde una perspectiva racionalista, como el realismo y el institucionalismo liberal, han ofrecido teorías que ayudan a superar la anarquía en el sistema internacional. No obstante, los enfoques reflexivos no utilizan la anarquía como punto de partida en su análisis, como por ejemplo el constructivismo. En el mismo sentido, otros enfoques reflectivistas, como la política verde, ni siquiera consideran la anarquía en sus estudios sobre las relaciones internacionales.

el contenido de los propios regímenes (lo que impulsa la característica específica de la GGC) (las motivaciones de los actores dentro de un régimen) (Paterson, 2009).

Un breve repaso al concepto de gobernanza global

A medida que las sociedades se han vuelto más complejas y las demandas sociales han proliferado, la autoridad política ha perdido su característica centralista. Con esto, la toma de decisiones se ha repartido en diferentes microcentros⁵ y a diferentes niveles en el sistema político, o, en otras palabras, se ha vuelto multinivel. Al mismo tiempo, los problemas adquieren cierto nivel de complejidad donde diversos aspectos (económicos, políticos y sociales) se entrelazan para generar problemas más complejos. En parte, esto origina que los gobiernos operen en una compleja relación con un denso campo de actores públicos y privados (Walters, 2004).

Uno de los principales motivos por los que la gobernanza se ha vuelto más compleja es, en gran medida, a causa de los diversos problemas medioambientales. Dicha realidad se vuelve aún más compleja cuando hablamos de gobernanza global climática. Los patrones de dicha gobernanza global son una mezcla de regímenes interestatales junto con “normas, reglas y procedimientos menos formalizados, del resto de actores en la sociedad (empresas, sociedad civil, universidades, etc.) que mode-

lan el comportamiento sin la presencia de una constitución escrita del poder material.

La gobernanza global climática y sus carencias en los ámbitos globales

Hay autores que definen la gobernanza climática como la “colaboración y coordinación entre gobierno y actores sociales para definir e implementar mecanismos y medidas orientadas hacia la prevención, mitigación y adaptación a los riesgos planteados por el cambio climático” (Córdova-Bojórquez y Romo-Aguilar, 2017). Por su parte, Demares (2016) menciona que en la gobernanza global climática se reúnen la totalidad de países, a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de cambiar el modo de producción y consumo como una medida para luchar contra el cambio climático. En dicho proceso participan diversos actores, tanto públicos como privados, en sus diferentes niveles (Demares, 2016). Sin embargo, estos no se incluyen en los procesos de toma de decisiones y coordinación. Su actuar se limita al seguimiento y aplicación de las medidas adoptadas a nivel internacional.

Aun cuando existe un creciente interés por analizar la gobernanza climática a nivel local, todavía hace falta resaltar la importancia de la coordinación en la gobernanza en el ámbito metropolitano, donde muchos actores de diversos niveles y naturaleza convergen. A su vez, los mecanismos institucionales no toman en cuenta las implicaciones a nivel lo-

⁵ Algunos autores llaman a esto un enfoque policéntrico a la gobernanza (Graizbord, 2014; Oström, 1990).

cal al momento de desarrollar políticas sobre cambio climático desde lo internacional. Con lo anterior, surge la necesidad de incluir a las ciudades, y de manera particular a las áreas metropolitanas, en el estudio de la gobernanza global climática a nivel local. Esto, argumentamos, ayuda a establecer parámetros que contribuyan a una gobernanza climática coordinada y más eficiente.

A pesar de los avances en el área internacional sobre las políticas de cambio climático, la agenda medioambiental (p. ej., Acuerdo de París, Declaración de Glasgow, Objetivos de Desarrollo Sostenible) presenta un hueco en el área de gobernanza, ya que en ninguno de los mecanismos principales se especifica la participación de los actores locales al momento de diseñar los mecanismos de gobernanza en los temas medioambientales. Tomando en cuenta el proceso de diseño de las políticas climáticas, es algo contradictorio que las decisiones de cómo gobernar la crisis climática se tomen a nivel internacional, sin tener en cuenta a los actores locales, quienes a final de cuentas son los que se encargan de implementar las decisiones tomadas.

Por ejemplo, el Acuerdo de París firmado por los países durante la Conferencia de las Partes en 2015 (COP15) menciona en su artículo 6, dentro de la sección sobre Enfoques Cooperativos, que: “las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza” (Acuerdo de París, 2015). De igual manera, dentro de la Declaración de Glasgow durante la Conferencia de las Partes en 2021 (COP26), los países reconocen la necesidad e importancia de acciones de carácter multinivel

y cooperativas, así como la integración de planes nacionales, regionales y locales para la adaptación al cambio climático (Declaración de Glasgow, 2021). Acerca de la colaboración de los diversos actores de la sociedad, los países resaltan:

... la importancia de la colaboración internacional en la acción climática innovadora, incluido el avance tecnológico, entre todos los actores de la sociedad, sectores y regiones; así como el importante papel que desempeñan las partes interesadas que no son Partes, como la sociedad civil, los pueblos indígenas, las comunidades locales, los jóvenes, los niños, los gobiernos locales y regionales y otras partes interesadas, para contribuir al progreso hacia el objetivo de la Convención y las metas del Acuerdo de París. (Declaración de Glasgow, 2021)

Ambos mecanismos promueven una gobernanza incluyente, plural y multinivel entre todos los actores involucrados. Sin embargo, ninguno de los documentos especifica, o estipula, mecanismos concretos para una gobernanza climática eficiente entre todos los niveles, ni cómo cada uno de los niveles de gobierno y los diferentes actores pueden interactuar.

Desde la academia, la mayoría de autores coincide en que la debilidad institucional representa uno de los principales obstáculos (si no el principal) para implementar acciones de adaptación a nivel regional que vayan acorde a los acuerdos tomados en los foros internacionales. De manera particular, estudios que tratan sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales, precisamente, hacen referencia a la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: local, regional

y nacional. El argumento principal es que los gobiernos locales están más cerca de los ciudadanos y, por lo tanto, tienen mejor conocimiento de las necesidades de la población así que tienen mejor opción para dar soluciones locales, que vayan de acuerdo con las necesidades del contexto local. Al mismo tiempo, tienen mayor conocimiento del contexto de las características de los ecosistemas locales, lo cual contribuye al diseño de políticas que respondan a las necesidades particulares de la comunidad. Muchas veces, el reto es que los gobiernos centrales apoyen con financiamiento para estas acciones locales. Infortunadamente, las regiones más pobres de un país son las menos atendidas y las más ignoradas —como el caso de México y América Latina—, lo que crea un círculo vicioso de vulnerabilidad. Aunado a ello, es importante reconocer los esfuerzos para alcanzar el desarrollo de cada región, sin tomar en cuenta que en la mayoría de las ocasiones estas acciones ocurren bajo un discurso de estrategias comunes y con el fin de impulsar el llamado desarrollo sostenible.

GOBERNANZA MULTINIVEL E INCLUSIÓN DE LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA CLIMÁTICA

Habitualmente, la gobernanza multinivel se asocia a la coordinación entre los niveles de gobiernos y grupos sociales (Ares Castro-Conde, 2010; Libert Amico *et al.*, 2018). Uno de los motivos principales por los que se ha incentivado más su uso es debido a la complejidad de los problemas, en particular aquellos generados por el cambio climático. Por ejemplo, Yi *et al.* (2019) analizan cómo influyen, en las decisio-

nes de los agentes políticos de participar en la red local de gobernanza, las presiones verticales del gobierno de nivel superior y la intermediación horizontal con otros agentes políticos.

Un enfoque de gobernanza multinivel toma en cuenta a todos los actores involucrados en la gestión pública, es decir, los diferentes niveles de gobierno y sus distintas maneras de relacionarse, para así buscar vías que faciliten la coordinación entre ellos y no entorpezcan la búsqueda y aplicación de soluciones. Por ejemplo, Kern (2019) menciona que existen varios tipos de ampliación de escala en los sistemas de gobernanza multinivel. Mientras que la ampliación horizontal se basa en acciones voluntarias y relaciones directas entre las principales ciudades, la ampliación vertical está determinada por las relaciones de interdependencia entre las ciudades y los niveles superiores de gobierno, y la ampliación jerárquica conduce a una armonización de las políticas a nivel nacional o de la autoridad supranacional (como el caso de la Unión Europea), y establece normas obligatorias para todos los municipios (p. 129).

De igual manera, un enfoque de gobernanza multinivel contribuye a comprender cómo se dan las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno, al mismo tiempo que aportan a la coordinación para la solución (o mitigación de los impactos) de problemas tan complejos como el cambio climático y las múltiples consecuencias que este causa.

Por su parte, Visseren-Hamakers *et al.* (2021) sugieren estudiar la gobernanza climática desde una perspectiva inclusiva. El concepto de gobernanza adaptativa contempla la coproducción de conocimientos entre los diferentes miembros de la sociedad. Este

enfoque pluralista es la base para una gobernanza transformadora en donde se incluyan las reglas formales e informales (públicas y privadas), los sistemas de elaboración de normas y las redes de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad, que permiten el cambio transformador. Dichas bases pluralistas y diversas en el concepto de gobernanza también son importantes para evaluar los procesos de transformación, valorar sus consecuencias no lineales e imprevisibles, seguir la forma (algunas veces desigual) en que se distribuyen los costos y beneficios de la transformación, y adaptarse cuando sea necesario. Ante las distintas combinaciones de gobernanza, de acuerdo con sus diferentes niveles de gobierno, pueden, y deben, cambiar con el tiempo para permitir y reflejar esta evolución. Las coaliciones de actores con ideas afines que representan valores transformadores (incluidos los individuos que trabajan para el gobierno, los actores del mercado, la sociedad civil o las organizaciones de investigación y formación) pueden permitir ese cambio fundamental a través de la gobernanza adaptativa (Walters, 2004).

Este conocimiento pluralista toma importancia al evaluar los procesos de transformación, como es el caso de la gobernanza climática, valorar sus consecuencias no lineales e imprevisibles, seguir la distribución (desigual) de los costos y beneficios de la transformación y adaptarse cuando sea necesario. Esto nos lleva a visualizar una gobernanza capaz de cambiar con el tiempo para permitir y reflejar procesos evolutivos y transformadores.

Sin embargo, resulta algo irónico ver que estas fuerzas que impulsan los modelos de gobernanza climática son las asociadas a la

globalización económica, y no a las necesidades de la sociedad (Paterson, 1999). Es aquí donde mecanismos como el Imeplan —el cual impulsa una gobernanza climática coordinada, plural e inclusiva— adquieren importancia.

Paradiplomacia medioambiental metropolitana como herramienta de enlace entre lo global y lo local

La paradiplomacia medioambiental representa una innovación en la búsqueda de soluciones, aumento de la resiliencia, así como para reducir los riesgos e impactos de los problemas medioambientales actuales (Rei *et al.*, 2013). Al mismo tiempo, sirve como herramienta analítica para hacer el vínculo de lo metropolitano con lo global. En la práctica, la paradiplomacia ayuda a operacionalizar el concepto de gobernanza multinivel, siendo el enlace entre lo internacional y lo local.

Sin embargo, a pesar del avance de la actividad paradiplomática, existe un hueco al momento de estudiar la participación de las ciudades en la gobernanza climática desde una perspectiva metropolitana. Lo anterior debido a que, con mayor frecuencia, el crecimiento de las ciudades latinoamericanas origina áreas metropolitanas donde diversos municipios, niveles de gobierno, así como actores no estatales interactúan —tal es el caso del AMG—, lo cual representa retos importantes para el ejercicio satisfactorio de una gobernanza coordinada donde, además de la interacción de los diversos actores, es necesaria la coordinación con el gobierno central y organizaciones internacionales en materia medioambiental y de mitigación del cambio climático.

Dicho esto, podemos definir la paradiplomacia climática metropolitana como la participación de gobiernos municipales, y demás actores locales, públicos y privados, en las acciones de gobernanza climática, la gestión de residuos sólidos, así como la protección y conservación de la flora y la fauna local, desde lo local.

Con el fin de contribuir a cubrir este hueco en la literatura, se toma el caso del AMG del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan), mismo que contribuye a una gobernanza coordinada entre todos los niveles y actores, públicos y privados. Al mismo tiempo, el Imeplan se considera una figura que aporta valiosas experiencias para la construcción de la agenda urbana común, no solo en la región del país, sino también como una iniciativa de empuje para replicarse en toda Latinoamérica. Sus ejes principales de acción son: 1) ordenamiento del territorio rural y urbano, 2) infraestructura vial, 3) cambio climático, 4) monitoreo y evaluación de las políticas e instrumentos metropolitanos.

En el caso particular de su tercer eje, cambio climático, es relevante reconocer la transversalidad de este mecanismo para abordar un problema global desde una perspectiva local, alineándose de tal forma a agendas relevantes como la Nueva Agenda Urbana impulsada por ONU Hábitat, los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la Agenda 2030 y colectivos internacionales como la Asociación para Ciudades Sostenibles de la Unión Europea, por mencionar algunas. Lo anterior deja clara la capacidad de articular relaciones paradiplomáticas en los distintos niveles y sectores para promover intereses comunes.

El concepto de paradiplomacia metropolitana

A medida que la agenda política internacional se ha ido ampliando, los gobiernos locales son cada vez más conscientes de que su influencia en el ámbito político, así como su capacidad para formular y aplicar políticas medioambientales están sujetos a los debates y las negociaciones que toman lugar en los foros multilaterales, pero también en las negociaciones de relaciones con otros actores locales (Chaloux y Paquin, 2013). De manera paralela, originado —en parte— en el auge de la gobernanza multinivel, así como en otros aspectos relacionados con las dinámicas a nivel internacional, surge el estudio de la paradiplomacia (Alvarez, 2022; Soldatos, 1993). Debido a lo anterior, se ha producido un notable aumento de presencia de gobiernos locales que se interesan, y actúan, en los asuntos internacionales (Aldecoa, 1999; Duchacek, 1984; Lecours, 2002). Estas actividades con actores en el escenario mundial por parte de los gobiernos no centrales se denominan *paradiplomacia*, en el sentido de que se producen de manera paralela a la diplomacia de los gobiernos centrales.

En parte, en la acción internacional de los gobiernos locales, en este caso los gobiernos de cada municipio, se ha manifestado una latente falta de conexión y coordinación con los demás niveles de gobierno, principalmente estatal y federal, como es el caso de México. En este sentido, el intercambio de experiencias y la coordinación en la gobernanza climática metropolitana, donde muchos actores de diversos niveles y naturaleza convergen, toman una relevancia significativa. Dicha importancia se debe, parcialmente, a que los problemas

medioambientales no conocen fronteras, límites territoriales ni jurisdicciones. Por eso es que la coordinación es de vital importancia para una gobernanza eficaz.

La Agenda Urbana Común

La creación del Imeplan reafirma el compromiso de los gobiernos del AMG por apegarse a lo planteado en la cumbre del Hábitat, fomentando una gobernanza coordinada y eficiente que pueda ayudar a reducir los impactos ocasionados por el cambio climático en el ámbito urbano. Por lo anterior, consideramos pertinente mencionar los orígenes de la Agenda Común Urbana, así como sus lineamientos principales.

La Agenda Urbana Común es un concepto que se ha expandido para definir el listado de tareas y compromisos a los que están invitados los tomadores de decisiones dentro de las grandes ciudades fuertemente establecidas y las que se encuentran en crecimiento, transformación y construcción. Esta invitación busca poner al centro el desarrollo de un logro en común entre los distintos actores que interactúan en la gobernanza, con el fin de establecer una visión compartida y con ello un trabajo de colaboración y fuerzas mancomunadas multinivel, estableciendo así las acciones en el sentido de alcanzar la innovación a través del desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático en las ciudades y, por supuesto, en las áreas metropolitanas. El concepto representa los esfuerzos por incluir a los gobiernos locales en las decisiones tomadas a nivel global en temas de gestión urbana y su relación con los impactos del cambio climático.

Teniendo en cuenta que, históricamente, las ciudades han sido referentes de modernidad, centros de información, acopio de cultura y ejecutoras de sus propios planes de desarrollo, su nivel de industrialización y su implementación de planes de urbanización a gran escala han sido catalizadores de nuevos paradigmas de deterioro medioambiental –mismo que hoy se padece– y, por supuesto, de las consecuencias del cambio climático (Reynals *et al.*, 2017). Vale la pena mencionar la pertinencia de esta agenda a cargo de las áreas urbanas, las cuales, a través del ejercicio de su propio poder y de la gobernanza, pueden ser agentes generadores de soluciones, desde donde se presenten y se propongan las acciones que encaminen el trabajo hacia la búsqueda de acciones representativas, implementando estrategias tangibles a través de la gobernanza medioambiental desde las metrópolis.

El planteamiento que hace la agenda común a las ciudades, los Estados y países es a la búsqueda de una sostenibilidad social, económica, ambiental y espacial a partir de la atribución a los niveles de gobierno de una responsabilidad esencial en la implementación de políticas urbanas, además de la promoción de las zonas urbanas como motores de desarrollo económico y garantes de las mismas en razón de fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación y gobernanza enfocados en mantener la calidad del espacio público como un bien común (Ezquiaga, 2019). La implementación de propuestas innovadoras en el ejercicio de la gobernanza de las ciudades da respuesta a preocupaciones específicas y de orden mundial, tal es el ejemplo de la gober-

nanza climática; así pues, las áreas metropolitanas cuentan con la capacidad de encauzar sus propias demandas e implementar soluciones trascendentales, a través de la sinergia lograda entre sus municipios, sin requerir indispensablemente la acción del gobierno estadocéntrico, mediante el desarrollo de organismos de respaldo y regulación de las acciones implementadas para lograr planes formales de desarrollo y sostenibilidad urbana como lo es el Imeplan.

LA CONTRIBUCIÓN DE JALISCO Y EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA PARA UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA COORDINADA

Como se menciona en el Programa para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Jalisco, el estado tiene un modelo de asociacionismo intermunicipal, bajo la figura de organismo público descentralizado (OPD), apoyado por el Poder Ejecutivo estatal y estipulado en el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza, con el fin de fortalecer los mecanismos de gobernanza en las diferentes regiones de la entidad (Semadet, 2021). Las juntas intermunicipales de Medioambiente (JIMA) forman parte de un modelo de gobernanza local para la gestión integral del territorio. Su objetivo es brindar apoyo técnico a los municipios que las integran para la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relacionados con el medio ambiente. En la actualidad existen once JIMA en el estado que, de acuerdo con el programa, inciden en 89,57 % del territorio estatal. Para el caso del AMG, está el Instituto de Planeación y Ges-

ción del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), que agrupa a los nueve municipios metropolitanos (Semadet, 2021); este mecanismo apuesta por la coordinación de nueve entidades locales, con gobiernos independientes y que no siempre comparten la misma ideología política. Desde 2014 ha visto cuatro distintas administraciones municipales, siendo parte de un constante proceso de crecimiento y consolidación institucional, lo que le ha permitido afianzar sus atribuciones, proyectar nuevos alcances y cumplir objetivos. Aunque resulta un mecanismo horizontal en cuanto a su planeación y ejecución entre los nueve integrantes, la representación jurídica nacional e internacional recae 100 % en el municipio de Guadalajara, como zona pivote, y se complementa con un consejo del que forman parte el resto de las ciudades en la búsqueda de una metrópoli compacta, cercana, conectada y equitativa.

El concepto de gobernanza climática en los planes de desarrollo de los nueve municipios del área metropolitana de Guadalajara

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula, en su artículo 115, la facultad y responsabilidad de los municipios para organizar un sistema de planeación y facultar al Ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social por medio de los Planes Municipales de Desarrollo. A su vez, la Ley de Planeación del Estado de Jalisco establece los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatales y municipal, así como las bases para que los gobiernos locales coordinen las

actividades de planeación con los municipios. En su artículo 40, dicha ley especifica:

El Plan Municipal precisará los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán la orientación de los programas operativos anuales, tomando en cuenta, en lo conducente, lo dispuesto en el Plan Estatal y los planes regionales respectivos.

Sin embargo, en ninguno de los planes municipales de desarrollo del AMG consultados se menciona el concepto de gobernanza climática, o medioambiental. Incluso, no se enfatiza, como parte de la estrategia de gobernanza, la necesidad de coordinar la política medioambiental con todos los actores involucrados.

El papel del Instituto Metropolitano de Planeación en la gobernanza climática a nivel local

En el Área Metropolitana de Guadalajara, el Imeplan ha contribuido al desarrollo de una gobernanza medioambiental coordinada en el ámbito local, fungiendo como un OPD intermunicipal. Dentro de sus funciones está el promover la gestión metropolitana eficaz a través de la evaluación en la provisión de los servicios públicos y funciones municipales en el AMG⁶, así como el análisis y las recomendaciones para su convergencia (Imeplan, 2020). Por ello, el Imeplan se ha convertido

en un actor clave en la implementación del proceso de planeación descentralizado y de largo plazo, desde una perspectiva integral, con énfasis en la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, el manejo de riesgos y la sistematización de la información metropolitana. Su constitución como instancia técnica autónoma tiene por objeto reforzar en la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos metropolitanos. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones (Imeplan, 2022).

Como uno de los mecanismos que incluye diversos niveles de gobierno, así como actores de diferente naturaleza, el Imeplan es una de las pocas herramientas que contribuyen a llenar el vacío de gobernanza medioambiental entre los niveles internacional y local, ya que promueve una gobernanza coordinada y eficiente entre todos los actores —públicos, privados e híbridos—, dentro de un contexto metropolitano en materia medioambiental. En este sentido, el Imeplan ayuda a cubrir el hueco existente en la agenda medioambiental internacional referente a una gobernanza coordinada, propiciando una alineación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre los actores de la sociedad civil y del sector privado. De igual manera, el instituto ayuda a aterrizar y ejecutar los esfuerzos colectivos que ayuden a resolver las diversas problemáticas. A su vez, promueve una transversalidad una

⁶ Para el Imeplan, el AMG la conforman nueve municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo (Imeplan, 2020).

gobernanza multinivel necesaria al momento de tratar temas medioambientales desde una perspectiva local.

El modelo de gobernanza medioambiental metropolitana que promueve el Imeplan contribuye de manera directa a los ODS, particularmente al objetivo 11 –Ciudades y comunidades sostenibles–, y de manera indirecta a los objetivos 6, 7, 12 y 15, con una gestión integral de los temas. Lo anterior ya que aborda las diversas problemáticas desde un enfoque de gestión integral. En otras palabras, en coordinación con todos los actores involucrados, pretende atacar las causas de la problemática, dando espacio a todos los actores afectados en la escena local, dado que las (mega) ciudades, o áreas metropolitanas, como el AMG, ya no solo pertenecen a un solo municipio, sino que abarcan más de uno. Al mismo tiempo, la participación activa de diversos actores de la sociedad es cada vez más latente. Lo anterior empuja a las ciudades a desarrollar e implementar una gobernanza medioambiental colaborativa, especialmente cuando se trata de temas tan complejos y multisectoriales como los medioambientales. Esta coordinación entre todos los actores involucrados es de suma importancia para un desarrollo urbano y territorial sostenible. Tal y como lo menciona el objetivo 11: “El costo de una deficiente planificación urbanística puede apreciarse en los enormes barrios marginales, el intrincado tráfico, las emisiones de gases de efecto invernadero y los extensos suburbios de todo el mundo”.

Lo anterior debido a que las áreas metropolitanas ya no pertenecen a un solo municipio, sino que involucran una diversidad amplia

de actores, de diferente naturaleza y nivel, lo que hace más complejo el acto de gobernar. Además, considerando que para el año 2030, se especula que más del 60 % de la población migrará a las ciudades, trayendo consigo no solo un aumento del producto interno bruto (PIB) de la región, sino también un aumento del 70 % de las emisiones de carbono mundiales y más del 60 % del uso de recursos. Como resultado de una coordinación eficiente de las políticas municipales y estatales, se asumió el compromiso para desarrollar el Plan de Acción Climática (PAC) a escala metropolitana (PACmetro), abarcando los nueve municipios del AMG. Dicho plan fue coordinado por el Imeplan (2020). El PACmetro fomenta y apoya una gobernanza transversal y transectorial. Al mismo tiempo, el documento transforma y materializa la agenda internacional en una agenda local. Es el mecanismo por el cual el AMG, a través del Imeplan, ejerce una gobernanza transversal.

Como se mencionó en la sección anterior, los planes municipales de desarrollo y gobernanza no priorizan los temas medioambientales ni los relacionan con los otros sectores en la gestión metropolitana. Es decir, no consideran los problemas medioambientales como el origen de dichas problemáticas, y no ven la relación que tienen con otros aspectos de la gobernanza conjunta entre municipios. Al contrario, estos son vistos como problemáticas aisladas. En este sentido, el Imeplan reconoce una serie de escenarios de acuerdo con la problemática presentada, mismos que van desde metas concretas, con impacto pequeño, hasta escenarios ambiciosos que incluyen la mitigación de emisiones y presentan una sen-

da de mitigación con la que se busca cerrar las brechas de reducción de emisiones.

Por ejemplo, en el caso de los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza (PMDG) de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, estos le dan importancia a la coordinación intermunicipal para la promoción económica, aumento de la competitividad industrial, así como a la coordinación para los mecanismos de planeación (Municipio de El Salto, 2018; Municipio de Guadalajara, 2018; Municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos, 2018; Municipio de Zapotlanejo, 2018), sin hacer mención a la coordinación en materia de gobernanza medioambiental. Acerca del PMDG del municipio de Juanacatlán, el documento considera la ejecución de la gobernanza climática a través de mecanismos de participación ciudadana, pero no especifica la necesidad de coordinarse con otros actores, tanto estatales, nacionales, públicos y privados como internacionales. Por último, se limita a la aplicación de sanciones, mas no al diseño y promoción de mecanismos de coordinación para una gobernanza medioambiental eficiente y coordinada (Municipio de Juanacatlán, 2018).

Para el caso de Tlajomulco de Zúñiga, quizá uno de los municipios con mayores avances en tema de gobernanza⁷, el PMDG recalca la importancia de actualizar los mar-

cos normativos, así como revisar y reforzar sus instrumentos legales de planeación en los temas de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, medio ambiente y sustentabilidad, movilidad sustentable, entre otros. En el plano institucional, desde hace varios años, el municipio promovió la creación de la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad y del OPD denominado Instituto para el Mejoramiento del Hábitat (IMHAB). A su vez, la conformación de la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad responde a un modelo replicado en los municipios del AMG, como una forma de atender de manera integral la problemática territorial de toda la ciudad y del municipio. El Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) contempla la formulación del *Reglamento del Hábitat*, en donde, entre muchos otros temas, se plasmarán las normas, funciones, procesos, responsabilidades y disposiciones legales para regular, controlar y vigilar el desarrollo urbano, en aras de reglamentar el aprovechamiento y la utilización del suelo en el municipio. Al mismo tiempo, el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) tiene como foco mejorar la seguridad vial para todos los tipos de transporte, distribuyendo equitativamente la red vial, haciendo más eficiente la circulación de los vehículos, propiciando el desarrollo de modos sustentables de transporte y la regula-

⁷ Tlajomulco se está posicionado como líder a nivel nacional en el desarrollo de un modelo de gobernanza ciudadana participativa que facilita el intercambio de experiencias, adaptación y desarrollo de una gobernanza más inclusiva y participativa en el resto de los municipios del AMG. Desde 2011, Tlajomulco comenzó a posicionarse como un referente en materia de participación ciudadana a nivel metropolitano, e incluso a nivel nacional, gracias a la implementación de distintos mecanismos de democracia directa. El municipio entiende el desarrollo sostenible de manera integral, con lo cual se busca un desarrollo sin comprometer los recursos naturales de las generaciones futuras.

ción del transporte de carga, en coordinación con el Gobierno del Estado de Jalisco, además de regular el estacionamiento de vehículos (Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 2018). Respecto al PMDG del municipio de Zapopan, en su eje 2 sobre el Desarrollo Territorial Sustentable y Sinergias Metropolitanas, se establecen mecanismos de sustentabilidad con un enfoque metropolitano a través de un ordenamiento territorial que considera la infraestructura necesaria que permitirá mejorar las condiciones actuales. A diferencia de la mayoría de los PMDG del AMG, el documento hace especial énfasis en la creación de sinergias metropolitanas, a través de una coordinación en los diferentes temas (Municipio de Zapopan, 2018). Para el caso del municipio de San Pedro Tlaquepaque, el PMDG está dividido en ejes, estrategias y líneas de Acción. Respecto al tema medioambiental, reconoce que la totalidad de la estrategia de protección ambiental y resiliencia ante el cambio climático está en consolidación y seguimiento, lo que nos indica acciones para mejorar el cambio climático, contribuir a la gestión integral de la ciudad y hacer efectiva la concienciación en temas medioambientales (Municipio de San Pedro Tlaquepaque, 2018). Sin embargo, no propone mecanismos de coordinación de gobernanza medioambiental con los otros municipios del AMG. En lo que respecta al PMDG del municipio de Tonalá, el documento hace énfasis en los temas más relevantes del contexto propio del municipio en materia de ordenamiento territorial y urbano, manejo de residuos y calidad del aire. Sin embargo, no contempla mecanismos ni canales de coordinación entre el

resto de los municipios del AMG (Municipio de Tonalá, 2018).

En este sentido, el rol del Imeplan como coordinador de políticas urbanas que pongan en primer plano los aspectos medioambientales promueve el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la agenda internacional, y, al mismo tiempo, una gobernanza medioambiental más coordinada y eficiente entre los ámbitos global y local.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el último reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), existe una notoria debilidad institucional y carencia de fondos para la adaptación en la región de América Latina en temas de cambio climático. Al mismo tiempo, menciona la necesidad de trabajar en diferentes escalas de gobierno y fortalecer los modelos de gobernanza inclusiva. En este sentido, la creación del Imeplan propicia un mecanismo de coordinación y acercamiento entre los actores internacionales y los gobiernos metropolitanos, así como entre los diferentes niveles de administración pública a nivel nacional, convirtiéndose en un vínculo con las decisiones y recomendaciones desde la arena internacional. De igual manera, representa un espacio para los gobiernos locales del AMG a fin de compartir e intercambiar experiencias entre gobiernos municipales que se enfrentan a problemáticas muy similares entre ellos, y que a su vez requieren de una estrecha coordinación. Por ello, en noviembre de 2021, durante la

COP26 en Glasgow, Escocia, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) otorgó al Área Metropolitana de Guadalajara el Premio a la Acción Climática Global bajo la categoría de “liderazgo climático”, en conjunto con las ciudades de París (Francia) y Samsø (Dinamarca). El instituto fue reconocido por su esfuerzo de liderazgo para establecer una ruta climática multinivel y multiactor, escalable y replicable en otros contextos metropolitanos del mundo (Imeplan, 2022). Este reconocimiento generó un parteaguas en los esfuerzos y las acciones que desde las ciudades pueden realizarse en materia de cambio climático, además de ser una motivación para las ciudades mexicanas y latinoamericanas. Sabemos, pues, la importancia del impulso de mecanismos como el Imeplan, que contribuyen a una gobernanza climática más eficaz. Pero, sobre todo, al impulso de iniciativas innovadoras, escalables y reproducibles que se alineen a los objetivos de desarrollo sostenible. No existen soluciones únicas e inmediatas al reto de atender el cambio climático, pero estamos convencidos de que es un paso en la dirección correcta de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del área metropolitana de Guadalajara.

A su vez, al ser una herramienta única en su tipo, el Imeplan nos muestra una gama de posibilidades para reconocer, coordinar y gestar proyectos colaborativos que den respuesta a la inminente crisis medio ambiental, y demuestra cómo se pueden plantear y ejecutar acciones concretas desde escenarios locales y cercanos. Sería un error asegurar que el mecanismo descrito es la mejor herramienta hasta el momento, pues consideramos que aún falta

una mayor articulación entre actores privados, semipúblicos o entre dependencias propias de la administración local. Se reconoce que cada entidad geográfica tiene sectores prioritarios, de gran valor social y económico, que pueden facilitar el desarrollo y la atención de una crisis global y de afectación colectiva. Aun cuando falta mucho por hacer en el aspecto de gobernanza medioambiental, la voz e inclusión que le da el Imeplan a los municipios del AMG refleja la voluntad, desde lo local, para innovar y adaptar la función pública a los retos que pone el cambio climático. Así como la disposición de trabajar de manera coordinada por un beneficio común, sin dejar de lado las responsabilidades individuales, la generosidad ante municipios de menor tamaño y el desarrollo de liderazgos descentralizados.

Valdrá la pena seguir de cerca este mecanismo en otra entidad estatal, pues a partir del mes de julio de 2022, se comunicó la cooperación entre los gobiernos de Jalisco y Nuevo León para replicar la metodología y los conocimientos en algunas ciudades del estado del norte. Además de seguir de cerca la evolución del ejercicio jalisciense ante los cambios no solo de gobernantes en metrópolis que han superado desde su creación, sino también de los cambios a nivel estatal.

Proyectos como la presente publicación fomentan el debate y el análisis colaborativo en torno a la gobernanza climática metropolitana. De esta manera, recopilamos información encaminada a llevar temas relevantes del escenario internacional a la conversación actual y local. Se esperaba que este primer esfuerzo incentive el desarrollo de herramientas con una visión metropolitana y, por ende,

políticas públicas efectivas que apuesten por la autonomía de una gobernanza climática desde las metrópolis.

REFERENCIAS

- Aldecoa, F. (1999). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*, 4. Taylor & Francis US.
- Álvarez, M. (2022). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales: una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>
- Ares Castro-Conde, C. (2010). A vueltas con la gobernanza multinivel. *Revista Española de Ciencia Política*, 22, 119-133.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2004). Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program. *International Studies Quarterly*, 48 (2), 471-493.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, 14 (1), 42-63.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the multi-level governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12 (2), 141-159.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. University of California Press.
- Chaloux, A. y Paquin, S. (2013). Green paradiplomacy and water resource management in North America: The case of the Great Lakes-St. Lawrence River Basin. *Canadian Foreign Policy Journal*, 19 (3), 308-322. <https://doi.org/10.1080/11926422.2013.845582>
- Córdova-Bojórquez, G. y Romo Aguilar, M. de L. (2017). Participación ciudadana y ordenamiento ecológico local: el caso del municipio de Nogales, Sonora. *Sociedad y Ambiente*, 14, 31-52.
- Demares, M. (2016). La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera conferencia de las partes en la lucha contra el cambio climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 55-69. <https://doi.org/10.5209/OBMD.54158>
- Duchacek, I. D. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14 (4), 5-31.
- Edwards, G., Roberts, J. T. y Lagos, R. (2015). *A fragmented continent: Latin America and the global politics of climate change*. MIT Press.
- Ezquiaga, J. (2019). La nueva agenda urbana y la reinención de la planificación espacial: del paradigma a la práctica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51 (202), 765-784.
- Gómez Gil, C. (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. *Cuadernos Bakeaz. Políticas de Cooperación*, 89, 1-23.
- Graizbord, B. (Ed.). (2014). *Metrópolis: estructura urbana, medio ambiente y política pública*. El Colegio de México.
- Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of cooperation—A realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42 (3), 485-508.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23 (4), 333-345.
- Imeplan (2020). *Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara*. Instituto Metropolitano de Planeación.

- Imeplan (2022). *Acerca de Imeplan*. <https://www.imeplan.mx/en/acerca>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Kern, K. (2019). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: Embedded upscaling of local experiments in Europe. *Environmental Politics*, 28 (1), 125-145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>
- Kern, K. y Bulkeley, H. (2009). Cities, europeanization and multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 309-332.
- Leal, J. M. y Melendrez, R. (2018). Enfoques alternativos para entender las relaciones internacionales de los actores locales en América Latina. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2 (1), 86-114.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7 (1), 91-114.
- Libert Amico, A., Trench, T., Rodríguez, A. y Martínez-Morales, M. del P. (2018). Experiencias de gobernanza multinivel en México: Innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. *INECOL*, 24. <https://doi.org/10.21829/myb.2018.2401909>
- Municipio de El Salto (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de El Salto 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Guadalajara (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Ixtlahuacán de los Membrillos 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Juanacatlán (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Juanacatlán 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de San Pedro Tlaquepaque (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de San Pedro Tlaquepaque 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Tlajomulco de Zuñiga (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Tlajomulco 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Tonalá (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Tonalá 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Zapopan (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Zapopan 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Municipio de Zapotlanejo (2018). *Plan Municipal de Desarrollo de Zapotlanejo 2018-2021*. Gobierno Municipal.
- Naciones Unidas (ONU) (2015). Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).
- Oström, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Oye, K. A. (1986). Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies. En K. A. Oye, *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press.
- Paterson, M. (1999). Interpreting trends in global environmental governance. *International Affairs*, 75 (4), 793-802.
- Paterson, M. (2000). *Understanding global environmental politics: Domination, accumulation, resistance*. Macmillan Press.
- Paterson, M. (2009). Global governance for sustainable capitalism? The political economy of global environmental governance. En *Governing sustainability*. Cambridge University Press.

- Rei, F., Cunha, K. B. y Pérez, N. V. (2013). La para-diplomacia medioambiental global y el papel de las comunidades autónomas españolas. *Foro Internacional*, 26.
- Reynals, C., Surian, A. y Makedonsky, P. M. (2017). La nueva agenda urbana: reflexión y participación del movimiento urbano en América Latina (Ponencia). XXXI Congreso ALAS Uruguay 2017.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures, and international institutions*. Cambridge University Press.
- Rose, G. (1997). Situating knowledges: Positionality, reflexivities and other tactics. *Progress in Human Geography*, 21 (3), 305-320.
- Semadet (2021). *Programa para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Soldatos, P. (1993). Cascading subnational paradiplo-macy in an interdependent and transnational world. *States and Provinces in the International Economy* (pp. 45-64). Institute of Governmental Studies Press.
- Sultana, F. (2007). Reflexibility, positionality and partici-patory ethics: Negotiating fieldwork dilemmas in international research. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 6 (3), 374-385.
- Declaración de Glasgow* (2021). Testimony of UNFCCC.
- Visseren-Hamakers, I. J., Razzaque, J., McElwee, P., Turnhout, E., Kelemen, E., Rusch, G. M., ... Zaleski, D. (2021). Transformative governance of biodiversity: Insights for sustainable develop-ment. *Current Opinion in Environmental Sustain-ability*, 53, 20-28.
- Waeber, O. (1996). The rise and fall of the inter-paradigm debate. En S. Smith, K. Booth y M. Zalewski, *International Theory: Positivism and Beyond*. Cam-bridge University Press.
- Wallerstein, I. M. (1974). *The Modern World-System*. Academic Press.
- Walters, W. (2004). Some critical notes on "governance". *Studies in Political Economy*, 73, 27-46.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Ran-dom House.
- Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.
- Yi, Huang, Chen, Xu y Liu. (2019). Multilevel envi-ronmental governance: Vertical and horizontal influences in local policy networks. *Sustainability*, 11 (8), 23-90.

Sostenibilidad, cambio climático y ¿biodiversidad?: el apoyo de las redes municipales transnacionales a la gobernanza medioambiental

Xira Ruiz-Campillo*

RESUMEN

El artículo identifica los vínculos existentes entre redes municipales transnacionales y acuerdos adoptados a nivel internacional en la arena medioambiental. Se da por hecho que las redes municipales transnacionales apoyan la acción medioambiental global y el proceso de desarrollo sostenible, sobre todo dando acceso a recursos, asesoramiento técnico o conocimientos, ¿pero hasta qué punto acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, el Acuerdo de París o el Convenio de la Diversidad Biológica guían la acción de estas redes? Con este trabajo se busca conocer si las redes se están convirtiendo en motor de

la aplicación de las decisiones internacionales. El trabajo recurre al análisis de contenido para revisar los objetivos, la misión y los documentos publicados por dos redes en particular, ICLEI y Mercosur, en busca de la conexión con el nivel intergubernamental. El artículo contribuye al entendimiento del papel de las redes municipales transnacionales en la gobernanza medioambiental, identificando a través del razonamiento abductivo una difusión de normas del plano internacional al local, y poniendo de manifiesto el papel de los actores internacionales, estatales y locales.

Palabras clave: difusión de normas; ciudades; redes municipales transnacionales; gobernanza medioambiental; cambio climático; desarrollo sostenible; biodiversidad.

* Doctora, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (España). [xiraruiz@ucm.es]; [<https://orcid.org/0000-0002-9728-3945>].

Recibido: 9 de noviembre de 2022 / Modificado: 5 de febrero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Ruiz-Campillo, X. (2023). Sostenibilidad, cambio climático y ¿biodiversidad?: el apoyo de las redes municipales transnacionales a la gobernanza medioambiental. *Oasis*, 38, 29-46.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.03>

Sustainability, climate change, and biodiversity: The contribution of transnational municipal networks to environmental governance

ABSTRACT

The paper identifies the links between transnational municipal networks and international agreements in the environmental arena. It is taken for granted that transnational municipal networks support global environmental action and the process of sustainable development, in particular giving access to resources, with technical support and knowledge, but to what extent international agreements such as the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Paris Agreement, or the Convention on Biological Diversity guide the action of these networks? The research resorts to content analysis to examine the goals, mission, and published documents of two networks in particular, ICLEI and Mercosur, in the search for clear connections with the inter-governmental level. The paper contributes to the understanding of the role of transnational municipal networks in environmental governance, identifying through abductive reasoning the diffusion of norm from the international to the local level and underlining the importance of the role of international, national and local actors.

Key words: Norms diffusion; cities; transnational municipal networks; environmental governance; climate change; sustainable development; biodiversity.

INTRODUCCIÓN

El interés por el papel de las ciudades en la gobernanza internacional ha crecido en los últimos años. Son actores de las relaciones internacionales que, principalmente en la lucha contra el cambio climático, han conseguido una visibilidad notable. La ciudad no es un nuevo objeto de estudio para las ciencias sociales; en tiempos contemporáneos, la ciudad se ha estudiado desde el urbanismo o la sociología —la ciudad global (Friedman, 1986; Sassen, 2001; Brenner, 2004) o la sociedad red de Manuel Castells (2010)—, pero también desde las relaciones internacionales, en particular la diplomacia o paradiplomacia de ciudades (Lecours, 2008; Crikemans, 2010; Tavares, 2016; Rodrigues, 2021) o la adopción de políticas exteriores propias (van der Pluijm, 2007). De hecho, es un actor cuya importancia en la economía, la política y la sociedad podemos encontrar antes incluso de la propia existencia de los Estados (Blank, 2006; Ljungkvist, 2016).

En un mundo globalizado, en el que la solución de problemas globales requiere necesariamente de soluciones también globales, multidimensionales y multinivel, hay quien ya ha señalado a las ciudades como actores que pueden ser mucho más eficientes que otros —como los Estados o las organizaciones internacionales— a la hora de abordar ciertos desafíos, por su pragmatismo y dado que están más cerca de la ciudadanía (Hoornweg *et al.*, 2011). De forma más reciente, y en el área de la sostenibilidad y el cambio climático, encontramos un interés específico de las ciudades por formar parte de las soluciones a estos problemas. En 1992, las

ciudades fueron incluidas en la Agenda 21, donde ya se apuntaba que los gobiernos municipales tendrían que fortalecer sus capacidades ante el creciente deterioro medioambiental y las crecientes necesidades que aparecerían en los núcleos urbanos (UN, 1992). En esa fecha comienzan a surgir redes municipales transnacionales (RMT), principalmente dirigidas a la búsqueda de la sostenibilidad y el cambio climático. La red de Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI - Local Governments for Sustainability), una de las redes pioneras, cuyo eje es la coordinación de respuestas locales a problemas medioambientales globales (Betsill, 2001; Fenton y Busch, 2016). A ICLEI han seguido otras iniciativas municipales transnacionales como la Alianza del Clima (1990), Mercociudades (1995), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG - United Cities and Local Governments) (creada en 2004), el C40 (2005) o el Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía de la Unión Europea (2008).

Estas redes han sido ampliamente analizadas por su papel como actores internacionales (Fenton y Busch, 2016), por la utilización que las ciudades hacen de las mismas para ganar visibilidad a nivel internacional (Ruiz Campillo, 2022), y también por su aportación a la lucha climática (Domonerok *et al.*, 2020). Si bien estas redes parecen estar centradas en las políticas de sostenibilidad y el medioambiente, este artículo tiene como objetivo identificar el peso que tienen los acuerdos internacionales en este tipo de redes y cómo las prioridades de la agenda internacional permean el nivel local. Se da por hecho que las redes municipales transnacionales apoyan la acción global en materia de medioambiente y sostenibilidad, sobre todo

dando acceso a recursos, asesoramiento técnico o conocimientos (Davidson *et al.*, 2019; Toly, 2008), ¿pero hasta qué punto acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París o el Convenio de la Diversidad Biológica contribuyen a la acción de estas redes?

Este artículo parte de la premisa de que esos acuerdos adoptados en el nivel intergubernamental son los que deberían marcar la actuación de todos los actores que hay debajo y que las referencias a esos acuerdos en niveles subestatales significarían que la difusión de las normas y políticas de arriba abajo en la gobernanza medioambiental funciona y que existe una simbiosis entre distintos actores que trabajan por encontrar soluciones a un mismo problema. Además, busca identificar si entre sus objetivos este tipo de redes van más allá de la sostenibilidad y el cambio climático e incluyen referencias a la protección de la biodiversidad, dado que no hay literatura académica sobre la relación entre las RMT y la biodiversidad, a pesar de que tiene vínculos fuertes con el cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible (The Royal Society, 2021; Arneeth *et al.*, 2020). Por tanto, este trabajo busca: 1) identificar las referencias a acuerdos internacionales en las publicaciones de estas redes, en particular en ICLEI y Mercociudades; y 2) analizar la presencia de desafíos globales como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la biodiversidad en la agenda de estas redes. Con ello se quiere conocer hasta qué punto las RMT se han convertido en motores de la aplicación de los acuerdos e iniciativas internacionales, entendiendo que solo la acción

conjunta puede resolver problemas globales complejos como el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la promoción del desarrollo sostenible. Por ejemplo, la sección de objetivos y visión de las webs de cinco redes municipales transnacionales tiene una clara ausencia de referencias a marcos internacionales en la aplicación de la acción local. Ni las webs de ICLEI, Mercociudades, el Pacto de las Alcaldías de la Unión Europea ni la Alianza por el Clima recogen mención alguna. Solo la red C40 menciona cuatro veces el Acuerdo de París. El desarrollo sostenible y el cambio climático son mencionados, pero en muy pocas ocasiones: se han encontrado 71 menciones a la sostenibilidad y al desarrollo sostenible, 14 al cambio climático y uno a la biodiversidad en las webs de esas cinco redes transnacionales. Por esto es interesante poder profundizar sobre si los acuerdos e iniciativas internacionales son referentes para la acción de estas redes a nivel local e identificar las conexiones entre el plano internacional y el local.

Para ello, el artículo enmarca la investigación en la gobernanza medioambiental y la adopción de marcos jurídicos y de acción a nivel internacional en el área de la sostenibilidad, el cambio climático y la biodiversidad, así como en el papel de las redes municipales transnacionales en la promoción de estas. En el apartado de metodología se establecen los pasos dados para analizar el peso de esos acuerdos internacionales en ICLEI y Mercociudades. Ambas redes son veteranas en la promoción de la cooperación entre ciudades. Creadas en 1990 y 1995 respectivamente, divergen, sin embargo, en los objetivos por los que fueron creadas. Si bien ICLEI cuenta desde sus inicios

con el medioambiente y el desarrollo sostenible entre sus objetivos, el caso de Mercociudades es diferente dado que nace con el exclusivo propósito de impulsar la integración regional desde las ciudades latinoamericanas. Contar con dos casos tan dispares de redes para este estudio es interesante porque nos brinda la oportunidad de examinar hasta qué punto el desarrollo de prioridades en el área medioambiental puede llegar a impactar tanto en redes que se han creado expresamente para impulsar el medioambiente y la sostenibilidad como en otras que no nacieron con ese propósito, pero que se han visto imbuidas por estos desafíos del siglo XXI.

El tercer apartado muestra los resultados obtenidos en el análisis para establecer a continuación, mediante el razonamiento abductivo, una explicación de esos datos, que han llevado a relacionarlos con la difusión de normas que plantean Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998). El último apartado concluye apuntando al necesario papel de los Estados y las ciudades en la gobernanza medioambiental, cada uno de ellos en sus respectivos niveles.

DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES A LAS REDES DE CIUDADES EN LA GOBERNANZA MEDIOAMBIENTAL

En este trabajo, la gobernanza medioambiental se entiende como todos los procesos, mecanismos y organizaciones a través de los que los actores internacionales –sean estos internacionales, estatales, subestatales, ONG, sociedad civil– influyen y contribuyen a las acciones medioambientales (Lemos y Agrawal, 2006; Evans, 2012). La gobernanza medioambiental

se da por medio de distintas formas que van desde la adopción de acuerdos internacionales por parte de los Estados, a la puesta en marcha de iniciativas a nivel local o a través de acciones de protesta por parte de la sociedad civil. Así, incluye los elementos básicos de la gobernanza clásica: ocurre a distintos niveles, se interacciona entre niveles y afecta la capacidad, la actuación y los resultados (Young, 1997; Evans, 2012). La gobernanza medioambiental entiende que las decisiones adoptadas resultan en políticas y procesos con un impacto social y medioambiental (Bennet y Satterfield, 2018). Es dentro de este marco de acción donde situamos el papel de las ciudades y las RMT.

Tanto el cambio climático, la diversidad biológica como el desarrollo sostenible entran oficialmente en la agenda internacional en 1992, con la firma durante la Cumbre de Río de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio de la Diversidad Biológica. En esa misma cumbre se aprueba la Agenda 21, un documento que tenía como objetivo la aplicación de políticas económicas, medioambientales y sociales que condujeran a un desarrollo sostenible.

Cada uno por su lado, pero de forma paralela, estos tres desafíos medioambientales –que se han convertido en verdaderos escollos para el curso natural del medioambiente en el siglo XXI– han ido acercándose conforme la ciencia ha contribuido a entender las conexiones entre cambio climático y biodiversidad, y conforme se ha consolidado la visión de que el desarrollo sostenible es la mejor respuesta a los muchos desafíos a los que nos enfrentamos. Los tres desafíos están íntimamente ligados.

Un informe de 2021, del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change) y la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), ilustraban cómo la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) tanto por el uso de energías fósiles como por la agricultura, ganadería y acuicultura industrial conducen al cambio climático. Este a su vez contribuye a cambiar los patrones de lluvia, a aumentar el nivel del mar y el número de fenómenos meteorológicos extremos, entre otros. Todo ello tiene un impacto en la biodiversidad, afectando a todas las especies en sus patrones de comportamiento, en las migraciones o en su alimentación (The Royal Society, 2021; Arneth *et al.*, 2020). Esas conexiones también se dan en sentido contrario: una buena gestión de la biodiversidad, como la restauración y protección de ecosistemas, la protección de especies en peligro de extinción o la creación de zonas protegidas puede reducir los impactos del cambio climático (CDB, 2007). Tanto el cambio climático como la pérdida de biodiversidad contribuyen al deterioro de los niveles de vida, lo que lleva al IPCC y al IPBES a determinar que un buen funcionamiento del sistema natural y del clima son pilares para una buena calidad de vida de las personas (IPBES e IPCC, 2021, p. 7).

Las soluciones basadas en la naturaleza son algunas de las medidas que se proponen para mejorar la biodiversidad, el cambio climático y el desarrollo sostenible (Gómez Martín

et al., 2020). Entre ellas se encuentra un cambio de dieta y la reducción del desperdicio, una mayor cobertura forestal, el aumento de energías renovables, la agricultura y ganadería sostenible, la protección de áreas marinas o el aumento de espacios verdes en las ciudades, entre otras posibles medidas (The Royal Society, 2021). Estas recomendaciones procedentes de los estudios científicos han encontrado su reflejo a nivel político en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Acuerdo de París, ambos adoptados en 2015. Los ODS forman parte de la Agenda 2030 y son una continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la Cumbre del Milenio del año 2000. Los ODS proponen 17 objetivos para que todos los países alcancen en 2030 una combinación de desarrollo económico, sostenibilidad medioambiental e inclusión social (Sachs, 2012) y que se dan a través de cinco ejes centrales: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas (las cinco P en inglés: *planet, people, prosperity, peace, partnership*) (Sotillo, 2015).

En el régimen del cambio climático, el Acuerdo de París (2015) sustituye al Protocolo de Kioto (1997) y consigue que por primera vez todos los Estados de la comunidad internacional asuman compromisos de acción climática a través de instrumentos flexibles propuestos por cada Estado y que pueden incluir medidas de mitigación o adaptación. En el régimen de la biodiversidad, se aprobó en 2010 el Plan Estratégico para la Biodiversidad en 2011-2020, que incluía las Metas de Aichi para hacer frente a la pérdida acelerada de la biodiversidad. En fechas más recientes, este régimen se ha reforzado con las negociaciones para la adopción del Marco Mundial de

la Diversidad Biológica posterior a 2020, que es la respuesta política a la propuesta de los científicos de crear un pacto global que proteja al menos el 30 % de la superficie de la Tierra antes del año 2030, para reducir las amenazas de la extinción de especies y las emisiones de carbono (Dinerstein *et al.*, 2019).

Estas tres propuestas político-jurídicas están interconectadas entre ellas. Aunque la biodiversidad solo se menciona una vez en el Acuerdo de París, este incide en cómo las acciones para prevenir el cambio climático tienen que contribuir al desarrollo sostenible. En la COP26 de Glasgow (2021) en cambio, la biodiversidad tuvo un mayor peso, como muestra la aprobación de la Declaración sobre Bosques y el Uso de la Tierra en la que 144 países se comprometieron a conservar los bosques y ecosistemas terrestres, a promover la agricultura sostenible o a alinear los flujos financieros con el objetivo de revertir la degradación y la pérdida de superficie forestal.

Las Metas de Aichi (2010) y la Agenda 2030 (2015) tienen conexiones más que claras entre sí (CDB, 2016a; CDB, 2016b). Por ejemplo, la agricultura sostenible está presente tanto en el ODS 2 (hambre cero) como en la Meta de Aichi 7 (gestión sostenible de zonas destinadas a la agricultura, acuicultura y silvicultura); la producción y el consumo sostenibles están en el ODS 12 (producción y consumo responsables) y la Meta 4 (adopción de medidas por parte de gobiernos, empresas e interesados directos para producir y consumir de forma responsable), y difícilmente se pueden conseguir unas ciudades más inclusivas (ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles) sin haber integrado los valores de

la biodiversidad en nuestra cotidianidad (Meta 2), sin reducir los niveles de contaminación (Meta 8) o sin aumentar la resiliencia de los ecosistemas (Meta 15).

Estas iniciativas y acuerdos adoptados por los Estados han encontrado una traducción a nivel local. Según su página web, el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) cuenta con 2500 gobiernos regionales y locales de todos los continentes comprometidos con el desarrollo sostenible en las ciudades. La red promueve las políticas sostenibles y apuesta por una acción local baja en emisiones, basadas en la naturaleza, equitativa y resiliente. La red ofrece el asesoramiento de expertos a sus miembros en temas de urbanismo, degradación de ecosistemas, desigualdad o cambio climático y hace un énfasis especial en el intercambio entre pares y en el desarrollo de las capacidades de sus miembros.

ICLEI surgió en 1990 como iniciativa de 200 gobiernos locales de 43 países que se unieron en el Congreso de Gobiernos Locales para el Futuro Sostenible que organizó Naciones Unidas en Nueva York. Entre los primeros programas que promovió la organización están la gobernanza participativa y la planificación del desarrollo local sostenible. La campaña Cities for Climate Protection (CCP), que promovió la red, fue la primera a nivel mundial que apoyó a las ciudades en la planificación de la acción climática, lo que llevaría a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero, a mejorar la calidad del aire y a aumentar la sostenibilidad y la habitabilidad en las ciudades (Ruiz Campillo, 2018). ICLEI inauguró así una nueva forma de gobernanza climática que ha canalizado la participación de las ciudades

en las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde participan como observadoras a través de esta organización. El documento *The ICLEI Montréal Commitment and Strategic Vision 2018-2024* (2018), que recoge los objetivos y visiones de sus miembros para ese periodo, menciona hasta en 91 ocasiones el desarrollo sostenible o la sostenibilidad, mientras en el Acuerdo de París se incluye cuatro veces y solo una vez se mencionan el cambio climático y la biodiversidad.

Por su parte, Mercociudades se creó en 1995 como una manera de promover la integración regional que había iniciado Mercosur. Actualmente hay 364 ciudades que forman parte de esta red, todas ellas pertenecientes a países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia). Aunque está centrada principalmente en la integración regional, ya en sus inicios encontramos algunos ecos de la promoción social. En la Declaración de Asunción (Mercociudades, 1995) se menciona la necesidad de aumentar la política de lucha contra la pobreza que garanticen más equidad social y mayor calidad de vida en las ciudades, buscando así mayor prosperidad. En la Declaración de Porto Alegre (1996) se menciona el nuevo escenario en el que están entrando las ciudades, en el que la globalización, la urbanización y las revoluciones científica y tecnológica están llevando a un mayor desequilibrio urbano y ambiental, y aumentando las desigualdades sociales.

En las 24 declaraciones de las cumbres mantenidas por Mercosur entre 1995 y 2021, se observa que se comienza a mencionar de

forma continua el desarrollo sostenible y la sostenibilidad a partir de 2014, habiendo un aumento más reseñable a partir de 2016, tras la aprobación de la Agenda 2030. El caso del cambio climático tiene igualmente cabida en las declaraciones de las cumbres a partir de 2015, si bien solo se han recogido seis menciones en total, frente a las 80 menciones del desarrollo sostenible/sostenibilidad. Solo hay una mención al Acuerdo de París en 2019 y tres a la Agenda 2030 (en 2015, 2017 y 2019). La biodiversidad solo ha sido incluida en la Declaración de Esteban Echeverría, en 2021, en la que se menciona hasta en cinco ocasiones.

Al igual que otras redes, en la actualidad Mercociudades ofrece a sus miembros, no solo financiación directa para poner en marcha proyectos de cooperación sur-sur relacionados con la política, la economía o la cooperación técnica, sino también programas de capacitación y de aprendizaje sobre diversos temas como los ODS o el turismo.

El caso de Mercociudades es interesante precisamente para demostrar cómo la acción internacional consigue penetrar en la local. Y lo es aún más porque la primera década y media de funcionamiento de esta red se centra en la integración regional, dejando a un lado el tratamiento de políticas medioambientales, si bien la realidad internacional termina por aterrizar en la promoción a nivel local de políticas e iniciativas medioambientales.

METODOLOGÍA

Esta investigación se ha realizado a través de un análisis de contenido, dado que esta técnica permite examinar grandes cantidades de do-

cumentos y textos a través de la codificación y la categorización (Lamont, 2022; Bryman, 2012). Para ello, se han examinado todas las publicaciones que ICLEI y Mercosur tienen en el apartado de “Publicaciones” de sus webs entre 2013 y septiembre 2022, sin hacer ninguna filtración previa. Esto ha llevado a incluir documentos muy cortos, de apenas una decena de páginas, a otros muy extensos, con más de cien y doscientas. Si bien esto implica examinar publicaciones muy heterogéneas, es también una manera de identificar de forma más exhaustiva en qué medida los instrumentos internacionales se han difundido a la acción local.

En las publicaciones se han buscado palabras clave que han permitido identificar y cuantificar la presencia de iniciativas internacionales en las RMT: sostenible/sostenibilidad/sustentable, desarrollo sostenible/sustentable, cambio climático, biodiversidad, convención, acuerdo, protocolo, convenio. También se han buscado menciones a instrumentos jurídicos y políticos como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención de la Diversidad Biológica, el Protocolo de Kioto y la Agenda 2030. Mientras que para Mercociudades se han buscado estos términos en español, la búsqueda en ICLEI se ha realizado en inglés. Solo se ha tenido en cuenta la aparición de estas palabras en el cuerpo de las publicaciones, obviando la sección de referencias y bibliografía. En total se han examinado 22 publicaciones de ICLEI y 28 publicaciones de Mercociudades.

Los datos obtenidos se han clasificado en dos grandes áreas: por un lado, las menciones a la sostenibilidad, el cambio climático y la biodiversidad, lo que aporta información

sobre las áreas de interés y acción de las redes municipales transnacionales. Y, por otro lado, se han incluido las menciones concretas a acuerdos internacionales como la Agenda 2030, el Acuerdo de París o la Convención de la Diversidad Biológica, entre otros, lo que informa sobre el grado en que estos instrumentos específicos guían la acción de las redes.

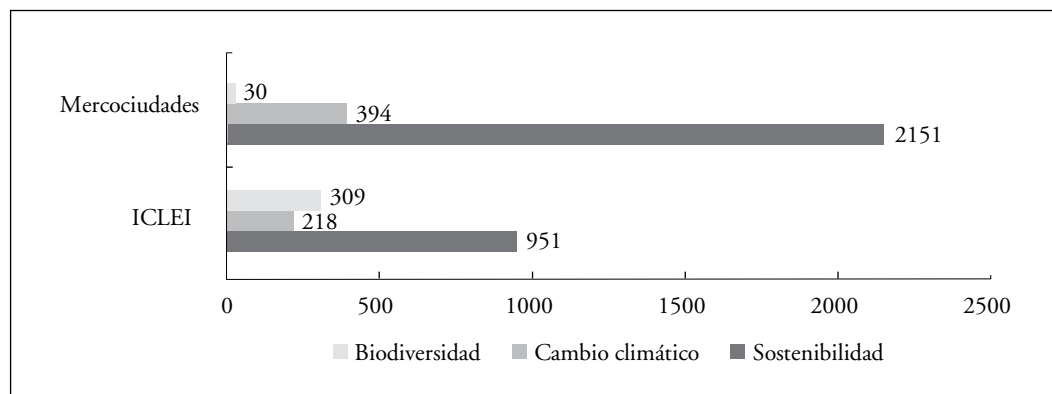
El análisis de los datos se ha realizado a través del razonamiento abductivo, esto es, a partir de la observación de datos, se propone la explicación más lógica sobre la base de un conocimiento anterior (Lamont, 2022). Siguiendo a Friedrichs y Kratochwil (2009), este tipo de razonamiento permite recoger observaciones, como las realizadas a través de la contabilización y clasificación del lenguaje utilizado en ICLEI y Mercociudades, identificar patrones y correlaciones que aumenten el conocimiento previo y, finalmente, aplicar los conocimientos previos para encontrar explicaciones a las observaciones realizadas. Al ser

un tipo de razonamiento pragmático, permite reconducir la investigación a medida que esta avanza (Friedrichs y Kratochwil, 2009); por ejemplo, si bien se había recogido el número de veces que ICLEI y Mercociudades mencionan otras áreas del medioambiente, como los residuos, u otros acuerdos internacionales, como el Protocolo de Kioto, se han descartado en el análisis final porque no eran relevantes y alejaban de aquellas observaciones más interesantes para generar nuevo conocimiento, tal y como se avanza a continuación.

MUCHA SOSTENIBILIDAD Y POCA BIODIVERSIDAD

Las menciones a la sostenibilidad y al desarrollo sostenible son abrumadoras en las publicaciones examinadas en ambas redes municipales. En Mercociudades se han encontrado más de dos mil menciones y casi mil en ICLEI (figura 1), lo que muestra que la promoción del desarrollo sostenible que se ha hecho en el

Figura 1.
Número de menciones de términos medioambientales en ICLEI y Mercociudades



Fuente: elaboración propia.

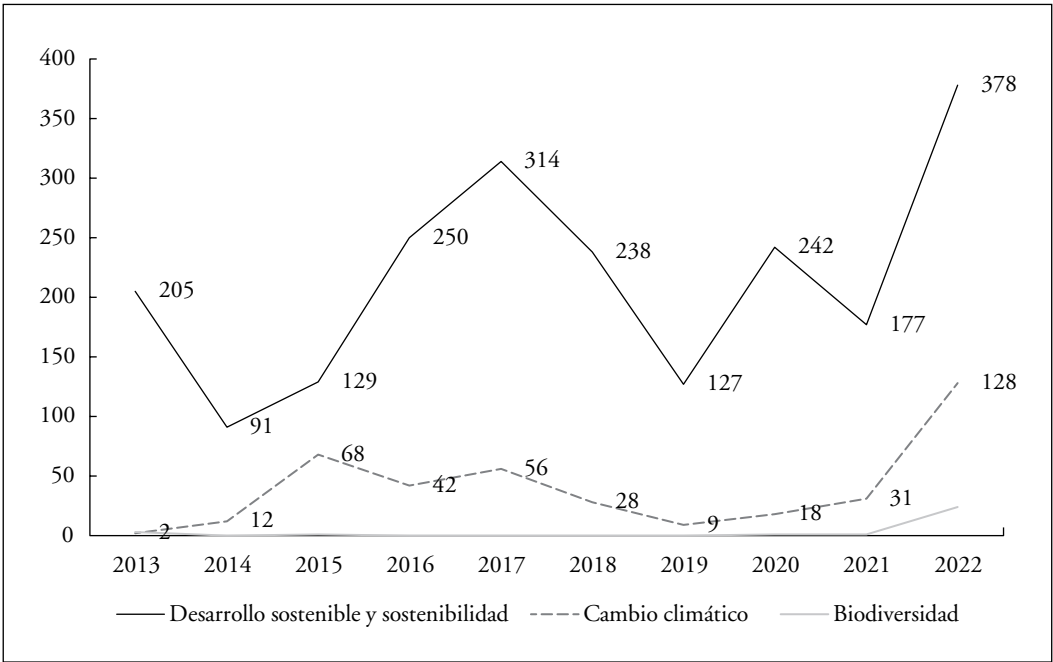
ámbito internacional en las últimas décadas ha penetrado en los objetivos de estas redes a nivel municipal.

En la figura 2 se puede ver la influencia que ha tenido la adopción en 2015, por parte de la comunidad internacional, de la Agenda 2030 en Mercociudades, fecha a partir de la que hay un aumento evidente del lenguaje relacionado con la sostenibilidad en los documentos publicados y hasta 149 referencias a la Agenda 2030 (figura 4). El cambio climático, sin embargo, tiene una presencia mucho más escasa tanto en Mercociudades (figura 2) como en ICLEI (figura 3). A pesar de la gran expectación que despertó la firma del Acuerdo

de París en 2015, los objetivos climáticos no parece que se hayan incorporado a la agenda de ninguna de estas redes en la misma medida que el desarrollo sostenible.

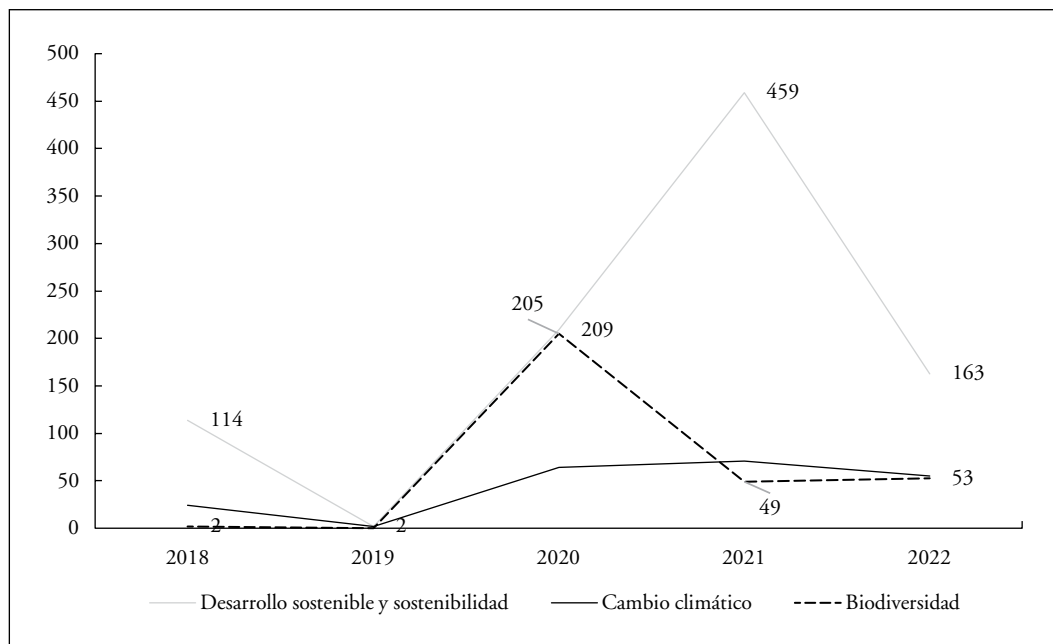
En el caso concreto de Mercociudades, hay un aumento muy notable de las menciones al cambio climático y la biodiversidad en el año 2022, concentradas especialmente en dos publicaciones: *El desafío de construir comunidades sostenibles y resilientes* (Mercociudades, 2022a) (54 menciones) y el *Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades* (2022b) (74 menciones). En ambos documentos se muestra el cambio climático como un problema que debe abordarse de

Figura 2.
Evolución del lenguaje medioambiental en Mercociudades



Fuente: elaboración propia.

Figura 3.
Evolución del lenguaje medioambiental en ICLEI



Fuente: elaboración propia.

forma conjunta al de la diversidad biológica y se señala la relación que ambos tienen con el desarrollo sostenible. Los documentos inciden en cómo desde redes como el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, la COP26 en Glasgow o agencias como ONU-Habitat se está promoviendo la acción local para reducir la huella de carbono y aumentar la resiliencia al cambio climático y cómo desde Mercociudades se han desarrollado actividades y se han posicionado ante los mismos.

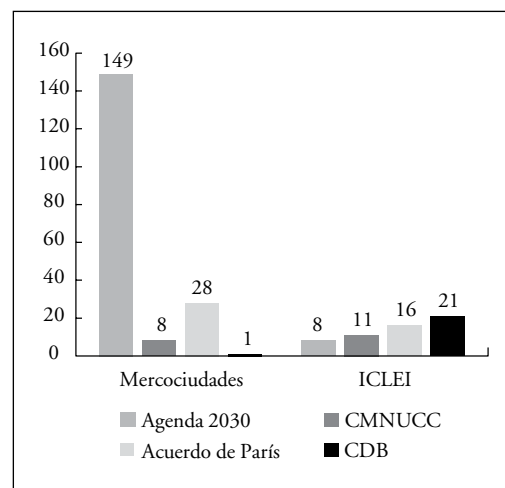
Al igual que ocurre en el caso de Mercociudades, las alusiones al desarrollo sostenible y a la sostenibilidad son las que más destacan en la red ICLEI (figura 3). La web de esta red

solo muestra publicaciones desde el año 2018, por lo que no se puede observar el impacto de la firma del Acuerdo de París o la Agenda 2030 en las mismas. Sí se observa un aumento muy importante de las menciones al cambio climático en 2020, que puede achacarse al comienzo de la implementación del Acuerdo de París ese año. El gran aumento de las menciones a la sostenibilidad en 2021, la mayor parte de ellas concentradas en tres documentos: *Local Governments for Sustainability* (ICLEI, 2021a), *Guide on connecting green recovery and resilience in cities* (ICLEI, 2021b) e *ICLEI in the urban area* (ICLEI, 2021c). En estos documentos se muestra cómo el desarrollo sostenible es la

mejor respuesta a la crisis sanitaria del covid-19 y cómo debe aprovecharse esta oportunidad para crear comunidades inclusivas y resilientes, mostrando que los acontecimientos internacionales también impactan en el nivel local.

En la figura 4 se encuentran las menciones encontradas a acuerdos internacionales en ambas redes. En particular, se muestran las referencias a la Agenda 2030, la CMNUCC, el Acuerdo de París y la Convención de la Diversidad Biológica. Los datos muestran que Mercociudades incluye en sus publicaciones más referencias a acuerdos internacionales que ICLEI. Con un número muy similar de publicaciones analizadas en cada una de las redes, es abrumadora la presencia de la Agenda 2030 en Mercociudades (149 menciones), frente a solo 8 en ICLEI. Mientras hay 36 menciones a los acuerdos internacionales sobre cambio climático en Mercociudades, hay 26 en ICLEI. Así mismo, se observan mayores referencias al Convenio de la Diversidad Biológica en ICLEI que en Mercociudades, especialmente en el año 2020, cuando las menciones a la biodiversidad en los documentos publicados también aumentan notablemente. Las ciudades han sido señaladas como los principales motores de la pérdida de biodiversidad (Czech *et al.*, 2000) y por tanto como responsables de hacer frente a esa crisis (ICLEI, 2020a). En 2020 hay dos publicaciones específicamente centradas en aumentar la acción de las ciudades en la crisis de la biodiversidad (ICLEI, 2020a; ICLEI, 2020b) y que contribuyen a alimentar las discusiones que en ese momento se están dando sobre el nuevo Marco para la Biodiversidad Global Post 2020 que se tendría que adoptar en la COP15 de la CDB en Kunming, China en 2021.

Figura 4.
Menciones a acuerdos internacionales en ICLEI y Mercociudades



Fuente: elaboración propia.

DIFUSIÓN DE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL

Ambas redes coinciden en que el concepto de la sostenibilidad ha tenido un mayor anclaje en la difusión de sus tareas que el del cambio climático o la biodiversidad, la gran ausente en ambas redes. Esto es normal si se tiene en cuenta que la sostenibilidad es un concepto mucho más amplio que el cambio climático y la biodiversidad. Pero también muestra que la protección y promoción de la biodiversidad no ha logrado posicionarse en el lenguaje de las redes municipales en la misma medida.

Los datos obtenidos muestran una clara difusión de normas e ideas del nivel internacional al local. Esto se ve especialmente bien en el caso de Mercociudades, al haber podido

examinar sus publicaciones antes y después del año 2015. La adopción de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París en ese año tuvieron un reflejo claro sobre el posicionamiento y las políticas adoptadas por la red. En ambos casos se aprecia, además, que la biodiversidad comienza a tenerse más en cuenta a partir de 2020 y 2021, quizás en respuesta a las negociaciones del nuevo Marco Mundial de la Diversidad Biológica posterior a 2020.

Esto está en línea con la literatura de la difusión de normas, en la que se identifica la gran conexión que existe entre las normas locales y las internacionales (Finnemore y Sikkink, 1998). En esencia y adaptándola a las RMT, se puede decir que existe difusión de normas cuando un nivel de gobierno adopta una decisión influida por las decisiones que han adoptado otros (Graham *et al.*, 2012; Meseguer y Gilardi, 2009). Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998) señalan tres etapas por las que se difunden las normas: en un primer momento hay unos promotores de la norma (que en el caso que tratamos son los Estados a nivel internacional), hay una segunda etapa en la que hay un efecto cascada por el que se acepta esa norma a través de un proceso de socialización, y hay una etapa final en la que se da la internacionalización de la norma cuando esta se generaliza tanto que se da por sentada.

En este trabajo podemos identificar tanto la promoción de la norma por parte de los Estados en el ámbito internacional como el efecto cascada que hace que esa norma pase a formar parte de los niveles de decisión locales. Las redes municipales claramente han incluido el desarrollo sostenible y, en menor medida, el cambio climático como parte de sus políticas

hasta el punto de que se podría identificar la internacionalización de estas tal y como señalan Finnemore y Sikkink. Sin embargo, también encontramos que la biodiversidad no ha seguido ese viaje desde lo internacional a lo local, con excepción de los últimos dos años, donde sí se puede apreciar cómo el interés internacional por centrar la atención en la biodiversidad en la década 2020-2030 ha terminado permeando la agenda local. En general, lo que se observa es un abrumador contraste entre una masiva inclusión de lenguaje sostenible y una mínima presencia de la biodiversidad a pesar de los numerosos beneficios que esta última podría aportar. Esto debería llevar a la comunidad internacional a poner un mayor foco de atención en las múltiples conexiones que existen entre estos tres desafíos y a mejorar el entendimiento de las ventajas que la promoción de la biodiversidad tiene para la economía, la sociedad y el medioambiente, de forma que las ciudades perciban sus beneficios.

Especialmente llamativo es el caso de Mercociudades, una red que no nace con un objetivo específico de promover la sostenibilidad a nivel local —como sí hace ICLEI—, pero que termina incorporándola como parte de sus objetivos e iniciativas en una medida muy superior al de ICLEI, al menos durante el periodo analizado. Esto evidencia que la difusión de normas de arriba abajo existe, si bien no siempre en la misma medida, como muestra el menor número de menciones al cambio climático y la biodiversidad (figura 1). También las figuras 2 y 3 reflejan que cuando se adoptan acuerdos internacionales, estos terminan apareciendo en la agenda de las RMT, lo que de nuevo muestran el influjo del nivel internacional en el local.

CONCLUSIONES

El surgimiento de redes municipales transnacionales ha supuesto una democratización de la gobernanza medioambiental. En un entorno en el que los Estados son los actores que históricamente han dirigido la acción internacional, la decisiva incorporación de las ciudades a la acción climática y sostenible supone la incorporación de nuevos actores que cuentan con la capacidad de poner en marcha políticas, iniciativas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de impulso de la sostenibilidad y de conservación de la biodiversidad que de forma agregada tienen un gran impacto a nivel global.

Si bien solo se han analizado los casos de ICLEI y Mercociudades para este trabajo, es más que probable que las decisiones adoptadas a nivel internacional encuentren reflejos en la acción de otras redes municipales transnacionales. El trabajo ha incluido las publicaciones que aparecen en su web hasta 2022 en el apartado correspondiente a “Publicaciones”, lo que no significa necesariamente que sean todas las que tienen ambas redes y que pueden estar ubicadas en otros apartados de la web o en versiones anteriores de las páginas. No obstante, el resultado de la muestra parece suficiente para poder identificar una serie de patrones en ambas redes. Así, el estudio muestra que la agenda internacional termina permeando y moldeando la agenda local. Sin que necesariamente haya una movilización explícita de arriba abajo, el discurso y la identificación de prioridades en el plano internacional termina llegando al nivel local, dado que son actores que quieren implicarse activamente en la solución de pro-

blemas globales que tienen un claro impacto local (Mercociudades, 2016; ICLEI, 2020a). Si bien esta movilización de las ciudades es necesaria en la gobernanza medioambiental dada la complejidad de los problemas que nos acucian, lo que muestra este trabajo es que la diplomacia, las negociaciones y la dirección que se da en el plano internacional son fundamentales para alentar la acción local. En un mundo en el que se necesita de respuestas desde múltiples planos para abordar tantos desafíos complejos a la vez, la implicación que muestran las ciudades por contribuir a la acción climática, la sostenibilidad y la biodiversidad son fundamentales y debe seguir promoviéndose desde todas las esferas, incluida la internacional.

Este trabajo contribuye a mejorar la comprensión sobre el papel de las redes municipales en la gobernanza medioambiental y las conexiones existentes entre el plano internacional y el local. Se dejan abiertos caminos para futuros trabajos que puedan contribuir a identificar la difusión de normas en otras áreas de interés para el medioambiente como la gestión de residuos o la promoción de las energías renovables, o que estudien en mayor detalle si el reciente impulso de la biodiversidad en el plano internacional termina de calar en el local, como parece que apuntan los indicadores de los últimos años que se han encontrado en esta investigación.

REFERENCIAS

- Arneth, A., Shin, Y., Leadley, P., Rondinini, C., Bukvareva, E., Kolb, M., Midgley, G., Oberdorff, T., Palomo, I. y Saito, O. (2020). Post-2020 biodiversity targets need to embrace climate change.

- PNAS*, 117 (49). <https://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.2009584117>
- Bennet, N. y Satterfield, T. (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, 11.
- Betsill, M. M. (2001). Mitigating climate change in US cities: Opportunities and obstacles. *Local Environment*, 6 (4), 393-406.
- Blank, Y. (2006). The City and the World. *Columbia Journal of Transnational Law*, 44 (3).
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society* (2nd ed.). Wiley-Backwell.
- CDB (2007). *Biodiversity and Climate Change*. Convention on Biological Diversity.
- CDB (2016a). Biodiversity and the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Policy Brief*. <https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-policy-brief-en.pdf>
- CDB (2016b). Biodiversity and the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Technical Note*. <https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-technical-note-en.pdf>
- Criekemans, D. (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Martinus Hijhoff Publishers.
- Czech, B., Krausman, P. R. y Devers, P. K. (2000). Economic associations among causes of species endangerment in the United States. *Bioscience*, 50 (7), 593-601.
- Davidson, K., Coenen, L. y Gleeson, B. (2019). A decade of C40: Research insights and agendas for city networks. *Global Policy*, 10 (4), 697-708.
- Dinerstein, E., Vynne, C., Sala, E., Joshi A. R., Fernando, S., Lovejoy T. E., ..., Wikramanayake, E. (2019). A global deal for nature: Guiding principles, milestones, and targets. *Science Advances*, 5 (4).
- Domonerok, E., Acconcia, G., Bendlin, L. y Ruiz Campillo, X. (2020). Experiments in EU climate governance: The unfulfilled potential of the covenant of mayors. *Global Environmental Politics*, 20 (4), 1-22.
- Evans, J. P. (2012). *Environmental governance*. Routledge.
- Fenton, P. y Busch, H. (2016). Identifying the 'usual suspects'—assessing patterns of representation in local environmental initiatives. *Challenges in Sustainability*, 4 (2), 1-14.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52 (4), 887-917.
- Friedman, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and change*, 17 (1), 69-83.
- Friedrichs, J. y Kratochwil, F. (2009). On acting and knowing: How pragmatism can advance international relations research and methodology. *International Organization*, 63, 701-731.
- Gómez Martín, E., Giordano, R., Pagano, A., van der Keur, P. y Máñez Costa, M. (2020). Using a system thinking approach to assess the contribution of nature based solutions to sustainable development goals. *Science of the Total Environment*, 738.
- Graham, E., Shipan, C. y Volden, C. (2012). Review article: The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, 43.
- Hoornweg, D., Sugar, L. y Trejos Gómez, C. (2011). Cities and greenhouse gas emissions: Moving forward. *Environment and Urbanization* 23 (1), 207-227.
- ICLEI (2018). *The ICLEI Montréal Commitment and Strategic Vision 2018-2024*. ICLEI.
- ICLEI (2020a). *Engaging local governments in the post 2020 global biodiversity framework process*. ICLEI.

- ICLEI (2020b). *Policy Activation Brief, Fostering Urban Biodiversity through Local Actions*. ICLEI.
- ICLEI (2021a). *EcoLogistics Low Carbon Action Plan for Urban Freight (LCAP-UF) - A guide to developing an LCAP-UF*. ICLEI.
- ICLEI (2021b). *Guide on connecting green recovery and resilience in cities. Resilient cities action package 2021 (ReCAP21)*. ICLEI.
- ICLEI (2021c). *ICLEI in the urban area. Our vision for a sustainable urban world*. ICLEI.
- IPBES-IPCC (2021d). *Biodiversity and climate change. Scientific outcome. Workshop report*. IPBES-IPCC.
- Lamont, C. (2022). *Research method in international relations*. Sage.
- Lecours, A. (2008). Political issues of paradiplomacy: Lessons from the developed world. *Discussion Paper*, 113. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Lemos, M. y Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325.
- Ljungkvist, K. (2016). The Global City. From strategic site to global actor. En S. Curtis, *The Power of Cities in International Relations*. Routledge.
- Mercociudades (1995). Declaración de Asunción. 11 de noviembre de 1995.
- Mercociudades (1996). Declaración de Porto Alegre. 6 de septiembre de 1996.
- Mercociudades (2016). *Mercociudades ante las Cumbres de Biodiversidad (COP15) y Cambio Climático (COP26)*. Mercociudades.
- Mercociudades (2021). Declaración de Esteban Echeverría, 3 de diciembre de 2021.
- Mercociudades (2022a). *El desafío de construir comunidades sostenibles y resilientes*. Mercociudades.
- Mercociudades (2022b). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2020-2021. Mercociudades.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, 16 (3), 527-543.
- Rodrigues, G. M. A. (2021). *Paradiplomacia. Ciudades e estados na cena global*. Desatino.
- Ruiz Campillo, X. (2018). Ciudades en la lucha contra el cambio climático. En R. Giles Carnero (Coord.) *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea Frente al Cambio Climático*. Atelier.
- Ruiz-Campillo, X. (2022). The drive to sustainability: A way in which local initiatives diffuse internationally. *Politics & Policy*, 50, 967-991.
- Sachs, J. (2012). From Millenium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, 379, 9-15.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London Tokyo* (2nd ed.). Princeton University Press.
- Sotillo, J. A. (2015). *El reto de cambiar el mundo. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible*. Catarata.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Taylor, P. J. (2004). Regionality in the world city network. *International Social Science Journal*, 56 (181), 361-372.
- The Royal Society (2021). Climate change and biodiversity. *Interlinkages and Policy Options*.
- Toly, N. (2008). Transnational municipal networks in climate policies: From global governance to global politic. *Globalizations*, 5 (3), 341-356.
- United Nations (UN) (1992). United Nations Conference on Environment & Development. AGENDA 21. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- van der Pluijm, Roger (2007). City Diplomacy: the expanding role of cities in international politics. *Clingendael Diplomacy Papers*, 10. Institute of International Relations Clingendael.

Young, O. (1997). *Global governance: Drawing insights from the environment experience*. MIT Press.

ANEXO I: PUBLICACIONES CONSULTADAS EN ICLEI

ICLEI (2022). The necessity of local leadership engagement in implementing impactful food-water-energy nexus solutions. ICLEI.

ICLEI (2022). ICLEI position on sustainable energy. ICLEI.

ICLEI (2022). Operationalizing regional circularity: Best practices from Turku. Multi-stakeholder collaboration for a circular Turku. ICLEI.

Macedo, L. V., Bellezoni, R. A., de Oliveira, J. A. P., Salehi, P., Currie, P., Jones, A. (2022). Innovating in urban green and blue infrastructure to improve the food water energy nexus: An implementation Guide for Cities and Subnational Governments.

ICLEI (2021). EcoLogistics low carbon action plan for urban freight (LCAP-UF) - A guide to developing an LCAP-UF. ICLEI.

ICLEI (2021). *ICLEI in the urban area. Our vision for a sustainable urban world*. ICLEI.

ICLEI (2021). *Guide on connecting green recovery and resilience in cities. Resilient cities action package 2021 (ReCAP21)*. ICLEI.

ICLEI (2021). *Innovating for integration: exploring possibilities for governing the food-water-energy nexus*. ICLEI.

ICLEI (2020). *Climate finance decision making tree*. ICLEI.

ICLEI (2020). *Interact-Bio. Integrated action on biodiversity*. ICLEI.

ICLEI (2020). *Towards carbon-neutral circular economies at the regional level*. ICLEI.

City of Turku, ICLEI (2020). Circular Turku: Regional Collaboration for resource wisdom. Bonn, February 2020.

ICLEI (2020). *ICLEI's climate neutrality framework*. ICLEI.

ICLEI - Local Governments for Sustainability (2020). *Policy Activation Brief, Fostering Urban Biodiversity through Local Actions*. ICLEI.

ICLEI - Local Governments for Sustainability (2020). *Policy Solution from the ICLEI Solution Gateway on efficient street lighting using LEDs*. Bonn, Germany.

ICLEI (2020). *The value of using notation keys in city scale greenhouse gas emission inventories: Learning from absent data*. ICLEI.

ICLEI (2020). *Successful local government fundraising and project pitching*. ICLEI.

ICLEI (2020). *Engaging local governments in the post 2020 global biodiversity framework process*. ICLEI.

ICLEI (2019). *How local governments can promote disaster risk management through adopting ICT-based solutions*. ICLEI.

ICLEI (2018). *Urban Transition Insights from Industrial Legacy Cities*. Bonn, Germany.

ICLEI: Resilient Cities (2018). *The annual global forum on urban resilience and adaptation*. ICLEI.

ICLEI – Global Infrastructure Basel Foundation (2018). *Summary of good practice of successful project preparation facilities*. ICLEI.

ANEXO II: PUBLICACIONES CONSULTADAS EN MERCOCIUDADES

Mercociudades (2022). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2020-2021. Mercociudades.

- Mercociudades (2022). *El desafío de construir comunidades sostenibles y resilientes*. Mercociudades.
- Mercociudades (2021). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2019-2020. Mercociudades.
- Mercociudades (2020). *Rampa. Mercociudades*, 7.
- Mercociudades (2020). *Los desafíos de la gestión turística en la búsqueda de esquemas asociativos público/privado en un nuevo contexto global*. Mercociudades.
- Mercociudades (2020). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2018-2019.
- Mercociudades (2019). *Mercociudades. Cooperación Sur-Sur*. Mercociudades.
- Presidencia de Mercociudades (2019). *Revista Diálogo*, 33.
- Mercociudades (2018). *Rampa. Mercociudades*, 6.
- Mercociudades (2018). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2017-2018. Mercociudades.
- Presidencia de Mercociudades (2018). *Revista Diálogo*, 32.
- Presidencia de Mercociudades (2017). *Revista Diálogo*, 31.
- Mercociudades (2017). *Guía de buenas prácticas en el uso de los recursos*. Mercociudades.
- Mercociudades (2017). *Rampa. Mercociudades*, 5.
- Mercociudades (2017). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2016-2017.
- Mercociudades (2017). *Escuela de Resiliencia*. Mercociudades.
- Mercociudades (2016). *Rampa. Balance de Mercociudades a 10 años de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Mercociudades.
- Mercociudades (2016). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2015-2016.
- Mercociudades (2015). Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2014-2015.
- Mercociudades (2015). Foro Internacional. Incidencia Global de las Ciudades. Mercociudades.
- Mercociudades (2014). *Rampa. Informe central: Participación social*. Mercociudades.
- Mercociudades (2014). *Rampa*, 2.
- Mercociudades (2014). Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.
- Mercociudades (2013). *Rampa*, 4.
- Mercociudades (2013). Hacia una cultura de integración regional, 29.
- Mercociudades (2013). Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Periodo 2012-2013.
- Mercociudades (2013). *IN: Proyectando Integración*. Mercociudades.
- Mercociudades (2013). *Ciudadanía regional: libre circulación de personas, un derecho fundamental. Montevideo y la XVI Cumbre de Mercociudades*. Mercociudades.

REDES DE CIUDADES
E INTEGRACIÓN

**LA PANDEMIA Y LAS REDES
DE CIUDADES: EL CASO DE
MERCOCIUDADES Y LA PRESIDENCIA
DE TANDIL, 2020-2021**

Nahuel Oddone

Mariana Calvento

Nahuel Fernando Alvarado

Celeste Karen Domínguez González

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES
SUBESTATALES EN LOS PROCESOS DE
INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA,
LA COMUNIDAD ANDINA
Y EL MERCOSUR: DE LA AUTOGESTIÓN
A LA INSTITUCIONALIZACIÓN**

Andrea del Pilar Naranjo Morales

La pandemia y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades y la presidencia de Tandil, 2020-2021

Nahuel Oddone*

Mariana Calvento**

Nahuel Fernando Alvaredo***

Celeste Karen Domínguez González****

RESUMEN

En los últimos años se han observado numerosos cambios a escala internacional que han puesto en crisis las nociones y narrativas que se consideraban sólidas (y por momentos inamovibles) para entender las relaciones interna-

cionales. A partir de dinámicas que surgieron desde los espacios locales, se ha buscado comprender y dar una respuesta a estos fenómenos. Entre ellas, se destaca la denominada “diplomacia” de las ciudades, concepto que también se conoce como paradiplomacia. En 2020, resultó paradigmática la pandemia de covid-19

* Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea (España). Investigador Asociado, Universidad de Naciones Unidas, Centro de Estudios Comparados de Integración Regional (UNU-CRIS). [noddone@unu.cris.edu]; [https://orcid.org/0000-0002-3120-3914].

** Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Investigadora adjunta (Conicet), profesora adjunta Conicet, Ceipil-Unicen-CIC/Conicet. [marianacalvento@yahoo.com.ar]; [https://orcid.org/0000-0002-0257-3270].

*** Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Investigador maestrando, Universidad de Buenos Aires (Argentina). [alvaredo00@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-4664-9038].

**** Bachiller en Ciencias Sociales, Colegio Nacional A. U. Illia UNMDP (Argentina). Tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). [celeslavigne@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-1606-619X].

Recibido: 21 de noviembre de 2022 / Modificado: 2 de febrero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Oddone, N., Calvento, M., Alvaredo, N. F. y Domínguez González, C. K. (2023). La pandemia y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades y la presidencia de Tandil, 2020-2021. *Oasis*, 38, 49-72.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.04>

que impactó internacionalmente en todos los niveles, desafiando el multilateralismo, los Estados nacionales, las propuestas surgidas desde los gobiernos locales y sus redes. El presente artículo analiza la red Mercociudades, espacio que congrega a más de 300 gobiernos locales de Sudamérica, para comprender sus principales desafíos y respuestas durante la pandemia.

Palabras clave: Mercociudades; paradiplomacia; redes de ciudades; covid-19.

The pandemic and city networks: The case of Mercociudades and the presidency of Tandil (2020-2021)

ABSTRACT

In recent years, several changes have been observed at the international scale that have put in crisis notions and narratives that were considered solid (and at times immovable) to understand international relations. Based on dynamics emerging from local spaces, an attempt has been made to understand and respond to these phenomena. Among them, the so-called “diplomacy” of cities stands out, a concept that is also known as paradiplomacy. In 2020, the COVID-19 pandemic was paradigmatic, which had an international impact at any level challenging multilateralism, national states and the proposals arising from local governments, such as their networks. In this sense, this article analyzes Mercociudades network, a space that brings together more than

300 local governments in South America, to understand their main challenges and responses during the pandemic.

Key words: Mercociudades; paradiplomacy; cities networks; COVID-19.

INTRODUCCIÓN

Los retos que están surgiendo en el siglo XXI tienen un cáliz global y no afectan solo a un Estado, ni al Estado como única institución de gobierno. Los nuevos desafíos globales son diversos y con mayor intensidad: la crisis climática, la transición digital, las migraciones globales, o las pandemias, así como la exclusión y la desigualdad no merman, y aún se potencian en un contexto de fragilidad del multilateralismo y del Estado nación. Estos retos se observan en el marco de un proceso de urbanización que continúa su crecimiento acelerado y que alcanzará al 60 % de la población mundial total para el 2030 (ONU Hábitat, 2020). En este contexto, las ciudades han decidido desde hace algunos años tomar su propia iniciativa y actuar. La idea de pensar globalmente y actuar localmente no basta: hoy las ciudades piensan y actúan local, regional o globalmente.

Muchas de estas acciones pueden ser englobadas bajo el concepto de paradiplomacia o de diplomacia de las ciudades. Esta denominación también ha atravesado sus modificaciones en los últimos años producto de la pandemia de covid-19. Partiendo de esta premisa, la investigación establece como objetivo principal indagar la incidencia que este contexto tuvo sobre las redes de ciudades y cómo repercutió sobre sus dinámicas, actores y temas buscando dar una aproximación preli-

minar sobre las modificaciones provocadas en estos espacios multilaterales. Por ello, el presente trabajo analiza y toma como experiencia a la red Mercociudades—espacio que congrega a más de 300 gobiernos locales de Sudamérica— durante este momento de pandemia, para conocer sus principales desafíos, estrategias implementadas y logros alcanzados. Específicamente, el artículo se centra en el periodo de mayor impacto pandémico, 2020-2021, en el cual la Presidencia de la red estuvo a cargo del municipio de Tandil, provincia de Buenos Aires, Argentina. Es importante destacar que Tandil fue la primera ciudad de carácter intermedio en presidir la red, por lo que al realizar esta investigación se puede considerar también un análisis de las redes de ciudades regionales presididas por ciudades intermedias, una cuestión poco analizada dentro de la literatura especializada y que, a su vez, se puede realizar con referencia a un contexto de crisis específico como la pandemia, en donde la incertidumbre y la falta de información marcaron fuertemente el contexto de toma de decisiones.

El abordaje de este estudio de caso se realiza a través del análisis de diversas fuentes de información. Por un lado, se accede a documentos oficiales (resoluciones, informes, memorias, etc.) que provienen de diferentes organismos, principalmente de la red Mercociudades y del municipio de Tandil, pero también de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), entre otros. Por otro lado, se han realizado entrevistas de carácter semiestructurado a referentes claves que se

constituirán en los interlocutores centrales ya que tienen acceso a la información sobre la experiencia por analizar, con suficiente trayectoria y conocimientos sobre el tema abordado y, lo que es más importante, con voluntad de cooperar (Rodríguez Gómez *et al.*, 1996). En esta investigación se tuvo acceso a un referente clave: la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales del municipio de Tandil, que se desempeñó en el periodo bajo estudio como Secretaría Ejecutiva de la Red. Asimismo, se incluye bibliografía especializada en la temática que permite profundizar en las discusiones conceptuales y empíricas.

LA PARADIPLOMACIA Y LAS REDES DE CIUDADES

La denominada diplomacia de las ciudades ha recibido diferentes nombres desde que comenzó a darse relevancia al estudio del fenómeno. Una de las primeras definiciones fue paradiplomacia (*paradiplomacy*), una abreviatura de diplomacia paralela (*parallel diplomacy*). En la búsqueda de una definición, en Iberoamérica se suele recurrir a Noé Cornago (2000), quien la define como: “La participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (p. 66).

La literatura actual no se aleja de esta definición, pero agrega un elemento interesante como es el requisito de que se trate de acciones autosostenidas por los gobiernos locales o re-

gionales con independencia de los gobiernos centrales. Kuznetsov (2014) define la paradiplomacia como “una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de otro tipo, el centro de la cual consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales” (p. 31).

La paradiplomacia llevada a la práctica por gobiernos locales y regionales puede desarrollarse a través de diferentes mecanismos y estrategias que permiten canalizar esfuerzos, programas y proyectos de cooperación descentralizada y transfronteriza, principalmente, bajo diferentes modalidades. El internacionalismo local se adapta a las necesidades cambiantes del entorno internacional, y si bien originalmente empezó expresándose a través de los hermanamientos de ciudades (McLarty *et al.*, 2014), las dos últimas décadas vieron una explosiva aparición de las redes de ciudades. En ese sentido, Acuto y Rayner (2016) afirmaban que en el año 2016 operaban más de 200 redes multilaterales y foros.

Las redes de ciudades, también conocidas como *city networks*, *local governments transnational networking* (LGTN) o *transnational municipal networks* (TMN), son un fenómeno que puede remontarse a las ciudades-Estado como las de la Antigua Grecia, los Reinos de Taifas del Al Andalus, las ligas de ciudades como Liga Hanseática, entre otras (Oddone, 2016). No obstante, el primer intento de crear una red de ciudades en el sentido actual del término fue en el siglo XX, cuando en el año 1913, con la

creación de la Unión Internacional de Autoridades Locales (UILA) en Gante, Bélgica, se dio nacimiento al movimiento municipal internacional¹. En esa dirección, en el año 1957 se creó la Federación Mundial de las Ciudades Unidas (FMCU), la cual en 2004 se fusionó con la UILA, para dar lugar a la creación de CGLU, reconocida en la actualidad como la mayor organización de gobiernos locales y regionales del mundo que opera bajo el concepto de red.

El concepto de redes de ciudades no dispone de una definición aceptada y consistente en la literatura sobre la temática. Batista *et al.* (2007) brindan la siguiente definición: “Una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad –sin un comando central– buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes determinados por ellos” (p. 6). Otra acepción al término la propone Rodríguez García (2013), entendiendo las redes internacionales de ciudades como espacios de encuentro donde los distintos entes subnacionales de gobierno pueden trabajar, poniendo en valor sus experiencias y aprendizajes, y compartir su experiencia en las diferentes temáticas de su competencia para resolver problemáticas comunes; o llevar a cabo una representación política o *lobby*, orientada a defender los intereses de las unidades subnacionales. En esa dirección, Granato y Oddone (2008) sostienen que las redes de ciudades se gestan cuando un grupo de gobiernos subnacionales decide llevar adelante políticas que

¹ Para profundizar en este proceso véase Oddone y Luna (2019).

se ven traducidas en acciones concretas, y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas de cooperación horizontal en relación con los otros gobiernos locales participantes con el objetivo de favorecer el desarrollo de distintas políticas.

A su vez, Borja y Castells (1997) enumeran los principales objetivos de las redes de ciudades:

La consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, para crear economías de escala, generar un valor añadido o desarrollar infraestructuras; la estructuración de un sistema de lobby; la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; la obtención de funciones de liderazgo; y la inserción de los participantes en espacios de actuación superiores. (p. 321)

Con las tres características que Bulkeley y Michele (2003) asignan a las redes de ciudades se complementan las definiciones anteriores. En primer lugar, las ciudades son libres de entrar y salir de la red. En segundo lugar, dado que parecen ser no jerárquicas, horizontales y policéntricas, esas redes suelen funcionar a través del autogobierno. Tercero, las decisiones tomadas dentro de la red son aplicadas directamente por sus miembros y no por un ente diferente. Estas se configuran como “espacios de aprendizaje, colaboración e intercambio donde confluyen el conocimiento y la experiencia práctica de los representantes políticos y técnicos de las ciudades” (AL-LAS, 2019). Una definición que incorpora todos estos elementos y coincide con la expresada por Huggins (2015) entiende

las redes de ciudades “como organizaciones de gobiernos locales de por lo menos dos países distintos que se vinculan de forma voluntaria en una estructura horizontal (sin mando central jerarquizado) como instrumento para favorecer cooperación, desarrollo y consecución de objetivos” (Alvaredo y Ximena, 2021, p. 91).

En cuanto a la clasificación de las redes internacionales de ciudades, esta es muy variada y depende de múltiples factores. Siguiendo a Zapata-Garesché (2007), por ejemplo, se puede afirmar que existen redes con fines políticos que se limitan a posicionarse frente a temas que las afectan; otras dedicadas a fomentar el intercambio de experiencias entre sus miembros sin realizar actividades comunes en conjunto; y también las que se crean de manera *ad hoc* para desarrollar un programa de actividades concreto, entre otras.

Otros autores, como Cardarello y Rodríguez (2007), sistematizan las distintas categorías de redes de ciudades según el denominador común que comparten, que puede ser geográfico o temático; o según el objetivo en común que se plantean como meta. De esta manera, se puede distinguir entre redes geográficas y temáticas, y las que fomentan el *lobby* (orientación estratégica) o promueven el intercambio técnico (orientación práctica). Por su parte, Fernández de Losada (2019) realizó un aporte significativo al distinguir entre redes de carácter público (gobiernos locales o regionales) o privado (sector privado o fundaciones filantrópicas), que a su vez pueden trabajar sobre una diversidad de temas o estar especializadas en un tema en particular (tabla 1).

De esta manera, se observa un conjunto diverso de redes de ciudades como la mencio-

nada CGLU, que es una red global pública que trata una diversidad de temáticas, o ICLEI, que también es una red global pública pero centrada en el desarrollo sostenible. También pueden ser de financiación privada como es el caso de C40, que tiene entre sus principales socios a Bloomberg. Asimismo, las redes de ciudades de filiación pública y que tienen una

Tabla 1.
Ecosistema internacional de redes de gobiernos locales

Tipología de red	Tipo de miembro	Recursos	Actividades	Ejemplos
Redes globales generalista de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CGLU, Metropolis
Redes regionales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CMRE, Eurocities, Mercociudades, MedCities, Union of Baltic Cities
Redes vinculadas a espacios culturales poscoloniales	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Transferencia de conocimiento Comunicación	CLGF, AIMF, UCCI, CIDEU
Redes especializadas globales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	ICLEI, Sharing Cities Alliance, OIDP
Redes temáticas regionales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Polis, Civitas, Platforma, ACTE, Coalición LAC
Redes mixtas o multinivel de liderazgo público	Gobiernos locales y regionales Organizaciones internacionales Gobiernos nacionales Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Cities Alliance, CityNet
Redes de liderazgo privado	Gobiernos locales y regionales Organizaciones filantrópicas Academia	Aportaciones filantrópicas Subvenciones Cuotas	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	C40 100RC Global Parliament of Mayors

Fuente: Fernández de Losada (2019).

perspectiva generalista pueden ser regionales, como es el caso de Mercociudades, cuya constitución, objetivos, dinámica y trayectoria serán abordadas en el siguiente apartado.

La pandemia de covid-19 impactó sobre los diferentes tipos de redes y ocasionó una verdadera transformación global en su composición, dinámica y temas de colaboración. De acuerdo con Innerarity (2021), las transformaciones políticas, más allá de su tipo, modifican tres asuntos: los sujetos, los temas y las condiciones. Siguiendo a este autor, se reconocen nuevos actores en el horizonte político; el surgimiento de nuevos temas de política, muchas veces relacionados con las múltiples crisis que atraviesa la humanidad, así como la pérdida del control monopólico del espacio público, permaneciendo “la necesidad de una instancia de mediación en la que se forma la voluntad política y el antagonismo que sirve de base para las decisiones colectivas” (Innerarity, 2021, p. 56). En este contexto, el papel de mediación para articular el juego político y brindar una respuesta colectiva resulta clave. En este caso, la modificación se observa en los sujetos (Tandil y red Mercociudades, ambos en su papel de mediadores), los temas (transformando la agenda al centrarse en la salud y la recuperación) y las condiciones (el contexto pandémico que afectó el espacio público).

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA RED

Los orígenes de la red de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Encuentro Internacional “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades”, en el marco de la V Reunión

de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). En tal ocasión, las ciudades capitales o más pobladas de la región firmaron, el 7 de marzo, la Declaración de Asunción en la que manifestaban la voluntad de crear un Consejo de Ciudades del Mercosur con el objetivo de “vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano”. En la Declaración se buscaba la instalación de una Unidad Técnica Coordinadora de las Ciudades del Mercosur que sirviera de apoyo a las decisiones en materia de políticas urbanas definidas por el Consejo de Ciudades y la conformación de un Fondo para el Desarrollo Urbano de la subregión, que coordine la cooperación internacional y canalice recursos técnicos y financieros para el fortalecimiento de los distintos procesos urbanos.

En la ciudad de Porto Alegre, en julio de 1995, se firmó un compromiso a través del cual las autoridades municipales manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, y se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción. En este compromiso de Porto Alegre ya se resaltaba la necesidad de

... incluir a los gobiernos de los estados federados y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como

sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades. (Mercociudades, 1995b, p. 2)

Los días 10 y 11 de noviembre de 1995 se realizó la I Cumbre de Mercociudades en Asunción, culminando con la firma del Acta Fundacional por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos de las ciudades participantes, todos ellos convencidos de que el Mercosur necesitaba imperiosamente de los aportes de las autoridades locales para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera de las mismas sociedades locales constitutivas. Las ciudades fundadoras fueron once: Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador de Bahía. Esta Red, que en principio estuvo integrada por ciudades de más de 500 mil habitantes, permitió a partir del año 2002 la incorporación de ciudades con menor cantidad de población, poniendo así de relieve su vocación de integración.

El Acta Fundacional establecía la creación de una Red de Ciudades del Mercosur, al tiempo que creaba un Consejo de intendentes, alcaldes y prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas tales como el comercio exterior; la ciencia, tecnología y banco de talentos; la cultura; el turismo; la gestión municipal y planificación estratégica, entre otros.

Como surge de la II Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades realizada en Porto Alegre los días 5 y 6 de septiembre de 1996, el impacto general del proceso de integración regional era muy im-

portante para las corrientes de intercambio de sus países, constituyendo un elemento que condiciona la toma de decisiones en materia económica, en cuestiones monetarias, de inversiones y similares. En esta cumbre, los jefes de gobiernos municipales y representantes reunidos suscribieron el Estatuto Social de la Red de Mercociudades. Una lectura del documento muestra una organización que pretende ser flexible y sencilla. En su artículo 1, expresa que bajo la denominación de Mercociudades se reconoce a una entidad sin fines de lucro, regida por el propio instrumento constitutivo y por las resoluciones emanadas de sus órganos competentes para legislar.

La Declaración de Asunción de noviembre de 1995 reclamaba el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo en materia de integración regional, y el Acta Fundacional retoma este punto de vista al subrayar que la Red sería una “instancia intermunicipal a fin de lograr una participación ante los órganos del Mercosur”, y que, para ello, impulsará “el reconocimiento de esta participación en la estructura regional, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia”. Este último reclamo se mantuvo vigente durante las Cumbres de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998) y Belo Horizonte (1999), y se atenuará en la Cumbre de Rosario (2000), debido a que en esa instancia ya se preveía lo que se pudo considerar el primer éxito institucional para Mercociudades. La razón de este cambio respondía al compromiso asumido por algunas cancillerías respecto al reclamo.

Tras la Cumbre de Rosario, la reunión del Grupo del Mercado del Común (GMC) realizada en Florianópolis durante ese mismo

año resolvió crear la Reunión Especializada² de Municipios e Intendencias (REMI). El 15 de diciembre de 2000, el GMC aceptó la propuesta de la Cancillería argentina y decidió crear la REMI incorporando así la problemática de las ciudades a la estructura institucional del bloque (Decisión 59/00 y Resolución 90/00 del GMC). La reunión constitutiva de la REMI se realizó el 14 de julio de 2001 en la ciudad de Asunción, y la composición de cada Sección Nacional fue decidida independientemente por cada país miembro. Sin embargo, su ciclo de vida fue corto.

El Consejo del Mercado Común (CMC) resolvió, en la XVII Cumbre de Belo Horizonte del 16 de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), que sustituye a la REMI y que presenta la posibilidad de integrarse inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales designados por los Estados parte. Según la Decisión 41/04 del CMC, el FCCR tendrá como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del Mercosur” (art. 1), y podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias

y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (art. 4).

En la XII Cumbre de la Red desarrollada en Morón,³ el 1 de diciembre de 2006, se ponía en conocimiento que la conformación del FCCR se llevaría a cabo en paralelo a la próxima Cumbre de presidentes del bloque regional, a desarrollarse en enero de 2007 en Brasil. La denominada “Carta de Río” constituye la primera Declaración del FCCR, con fecha 18 de enero de 2007, realizada en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en Río de Janeiro. En la misma fecha de 18 de enero de 2007, en la ciudad de Río de Janeiro, se procedía a la instalación del FCCR y al inicio de los trabajos de este. El 27 de septiembre de 2007 fue aprobado por Resolución 26/07 del GMC el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del Mercosur”, y en el artículo 3 que “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos”. Durante algunos años se sucedieron varias reuniones del FCCR y de Mercociudades de acuerdo con lo establecido, en las que se percibía cómo el primer espacio iba perdiendo importancia⁴. Esta situación dio lugar para transitar por un proceso de reestruc-

² El GMC eligió el formato de “Reunión especializada” que fue creado como una modalidad organizacional subsidiaria de los subgrupos de trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción de 1991.

³ Ciudad de la provincia argentina de Buenos Aires. Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-moron.html>

⁴ Según la decisión 19/2019 del Mercosur, en su artículo 8, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) pasará a constituirse como órgano no permanente que podrá

turación de la propia red que se materializaría en la reforma de su Estatuto en 2015.

El Plan de Acción 2015-2016 de la Red se concentró en el desarrollo de vínculos internacionales con miras a visibilizar las voces locales en los, hasta la fecha, próximos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Mercociudades, en alianza con otras redes como CGLU, UC-CI, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), la Red Metrópolis, la Red AL-LAS (Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades), entre otros, impulsaron y constituyeron el Grupo de Trabajo “Global Taskforce”, que fue el responsable de representar las visiones locales en la construcción de los ODS.

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, tras el resultado de numerosas consultas públicas. Una vez aprobada la Agenda, los gobiernos locales, regionales y sus redes (Mercociudades no ha sido la excepción), han llevado adelante debates, discusiones y trabajo sobre lo que se denomina la “localización de los ODS” y las dificultades o desafíos de gestión que esto puede ocasionar.

El Plan 2016-2017, bajo la propuesta de la ciudad argentina de Santa Fe, buscó trabajar en los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en 2016 y el Mar-

co de Sendai sobre Reducción de Riesgos de Desastres firmado en Japón en 2015, así como con los objetivos planteados en la COP 21 en materia de cambio climático y el ODS 11 que busca “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Los siguientes puntos sintetizan la propuesta de gestión 2016-2017: 1) la formación de sociedades resilientes que incluya la gestión integral del riesgo; 2) la promoción de sociedades inclusivas; y, 3) el impulso a la cooperación, el proceso de integración regional y la relación con los organismos internacionales y de financiamiento. En este último punto se destacan los vínculos de Mercociudades con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) para trabajar temas vinculados al desarrollo urbano. Asimismo, se destaca la Escuela de Resiliencia, que es una iniciativa de formación y capacitación impulsada de manera conjunta por la red de Mercociudades y el Programa 100 Ciudades Resilientes, promovido por la Fundación Rockefeller.

Durante 2018 y 2019, la red Mercociudades buscó fortalecer su Programa de Cooperación Sur-Sur y el alineamiento de sus acciones con la Agenda 2030. Ha continuado con el ejercicio de potenciar los enfoques colectivos para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional como una estrategia óptima para contribuir a

celebrar reuniones bajo el formato de “conferencias”, cuando lo juzgue necesario, para el tratamiento de temas de su competencia o cuando el GMC lo solicite.

la disminución de las asimetrías al interior del Mercosur, de los propios Estados parte y a nivel global, en particular, fortalecer las estrategias de cooperación Sur-Sur y Triangular. En 2018, la red lanzó el Banco de Buenas Prácticas, una plataforma impulsada por la ciudad de Rosario⁵, con el objetivo de visibilizar las buenas prácticas de las ciudades miembros de la Red y su contribución al cumplimiento de los ODS en su dimensión local. Mediante indicadores locales para la evaluación de ODS se facilita la evaluación y el monitoreo de estas experiencias con el objetivo de fortalecer los procesos de localización (o territorialización) de los ODS. Esta Plataforma constituye una poderosa base de difusión de experiencias que son insumos fundamentales para la ejecución de políticas locales y la coordinación de políticas transnacionales de base local.

En el siguiente periodo (2020-2021), Mercociudades afronta la pandemia de covid-19 que incide, retomando a Innerarity (2021), sobre los sujetos, los temas y las condiciones, por lo cual en el próximo apartado se analizará dicha etapa a través de la Presidencia de la ciudad de Tandil⁶, provincia de Buenos Aires, Argentina.

PRESIDENCIA TANDIL DE MERCOCIUDADES

El análisis se concentrará, en principio, en los sujetos relativos a la red y al municipio de Tandil, en este último caso indagando sobre su trayectoria en Mercociudades y su ascenso a la presidencia, reiterando su importancia al ser la primera ciudad intermedia en ejercer este rol. En ese sentido, en el año 2019, en el cierre de la 24^o Cumbre de Mercociudades realizada en la ciudad de Asunción, el municipio de Tandil fue votado por unanimidad de los representantes para presidir la Red de Mercociudades para el periodo 2020-2021. Esto fue un hecho inédito para la red ya que, por primera vez en su historia, fue elegida una ciudad de tamaño intermedio para desempeñar la presidencia, en lugar de las ciudades de tamaño grande que regularmente ocupaban esa posición. El intendente de Tandil, Miguel Lunghi, quien encabezó la delegación de la ciudad en la 24^o Cumbre, celebró la elección de Tandil con las siguientes palabras:

Tandil pretende ser la voz de las ciudades intermedias de la Red, teniendo como punto de partida la Agenda 2030 y como slogan uno de sus objetivos

⁵ Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-rosario-s.html>

⁶ La ciudad de Tandil se encuentra en el centro de la Provincia de Buenos Aires, a aproximadamente 400 km de la ciudad capital de Argentina. Fundada en 1823, cuenta actualmente con 157.259 habitantes, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda disponible (INDEC, 2022). En términos de localización territorial, se encuentra geográficamente ubicada dentro de la región centro-sur, definida como eminentemente agrícola (MEPBA, 2014). Sin embargo, dentro de esta región, constituye el partido con mayor diversidad productiva, con una significativa presencia económica del sector de servicios, donde el turismo y el desarrollo del *software* presentan gran dinamismo.

centrales, como lo son las alianzas entre los gobiernos y la comunidad, en el territorio, en la nación y en el escenario internacional. La gestión asociada como pilar para la integración y el desarrollo de ciudades sostenibles, sumando programas en Mercociudades que integren otros actores de nuestros territorios. (Lunghi, 2019)

Esta alocución fue un adelanto del eje temático que Tandil eligió para llevar adelante la presidencia de la Red: “La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible en las ciudades: alianzas sólidas, inclusivas e integradas”. No obstante, antes de continuar con el análisis de la presidencia y el plan de trabajo presentado, es importante comprender cuáles fueron algunas de las razones que permitieron que este municipio alcanzara la presidencia.

La secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de Tandil, Marcela Petrantonio, afirma que hay tres dimensiones que permiten comprender la elección de Tandil para presidir Mercociudades⁷:

La primera es la trayectoria de Tandil. En ese sentido, desde el año en que Tandil ingresó a la Red [2005], el gobierno ha tenido presencia en distintas Unidades Temáticas y comisiones de trabajo, demostrando su capacidad técnica [...] [lo que] llevó a un posicionamiento y respeto a la capacidad de Tandil

para eventualmente tener otras responsabilidades [...] La segunda dimensión tiene que ver el interés de la Red en colocar a presidencias ciudades de tamaño intermedio, ya que había/hay un interés político de mostrar que una ciudad intermedia podía/puede conducir el destino de la Red [...] La tercera dimensión, tiene que ver con las personas visibles, sobre todo su trayectoria personal y profesional.⁸

Haciendo referencia a la primera dimensión, se debe destacar que, desde el ingreso de Tandil a la Red, el municipio ha participado ininterrumpidamente de sus Cumbres, siendo elegido en ocasiones para conformar el Consejo de Mercociudades (Mutti, 2018). En esa dirección, se subraya que la participación de esta ciudad en las diversas reuniones siempre ha sido de carácter activo asistiendo, por parte del sector público, funcionarios de alto rango como el Intendente, el jefe de Gabinete, el presidente del Honorable Concejo Deliberante, entre otros. Asimismo, en distintas oportunidades, en representación del sector privado, participaron agentes de la Cámara Empresaria de Tandil (CET), la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil (APyMET) y la Cámara de Empresas del Polo informático de Tandil (Cepit)⁹, lo que refleja la importancia de la gestión asociada para el municipio tandilense.

⁷ Entrevista realizada el día 4 de octubre de 2022 a la magíster Marcela Petrantonio, secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de la municipalidad de Tandil. A su vez, ejerció el cargo de secretaría ejecutiva de la Red de Mercociudades durante la presidencia de Tandil.

⁸ *Idem.*

⁹ Es una asociación de carácter civil compuesta por empresas de *software* radicadas en la ciudad de Tandil. La misma fue creada en julio de 2010 y trabaja activamente en la vinculación entre gobierno-empresas-universidad, impulsando la gestión asociada.

Además, desde 2006 se ha observado la participación del municipio en múltiples seminarios y talleres, y ha tenido una actuación relevante a través de su rol en la coordinación y subcoordinación de las Unidades Temáticas de la red, particularmente en las de Cultura, Género, Seguridad Ciudadana, Turismo, Desarrollo Económico Local, Ciencia, Tecnología y Capacitación, entre otras¹⁰.

En definitiva, la participación ha sido integral, es decir, ha contado con el involucramiento no solo del gobierno, sino también del sector privado y de ámbitos académicos como la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Unicen); así como ha tenido presencia y ha ejercido diferentes roles en la Red. De esta manera, todo lo anterior ha permitido que el gobierno local de Tandil desarrolle una amplia trayectoria y activismo en Mercociudades.

El segundo punto que subraya Petrantonio está vinculado con el interés de la Red de posicionar en la presidencia a ciudades que no sean mediano-grandes o metrópolis. Se buscaba demostrar que municipios de tamaño intermedio pueden conducir el destino de la institución. Igualmente, como se afirma en el Plan de Trabajo de la Presidencia de Tandil:

Que una ciudad intermedia presida la Red de ciudades más importante de la región nos lleva a afirmar que será un gesto político que dé visibilidad a la heterogeneidad de la Red, poniendo en valor la importancia de la gobernanza en el territorio, interpretando a este como un conjunto de actores vinculados e interconectados. (Mercociudades, 2019, p. 4)

La última dimensión se encuentra relacionada con la trayectoria de los recursos humanos que conforman las áreas institucionales desde donde se trabaja la dimensión internacional del municipio¹¹. La trayectoria individual se ha visto acompañada por el desarrollo institucional del gobierno local a través de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de Tandil¹², la cual tiene como funciones “promover, orientar, asesorar y apoyar a los distintos sectores económicos del Partido, y, en el ámbito de las relaciones internacionales, a sostener una política vinculada a la inserción de Tandil en el mundo, desde la lógica de la gestión asociada” (Municipalidad de Tandil, 2021), trabajando temáticas vinculadas a la Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Además, cuenta actualmente con la Agencia

¹⁰ Por ejemplo, durante los periodos 2008-2009, 2011-2012, 2013-2014 y 2014-2015, Tandil ocupó la coordinación de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación (Mutti, 2018).

¹¹ Para más información, consultar: <https://gobiernoabierto.tandil.gov.ar/transparencia/funcionarios/marcelapetrantonio/>

¹² En el año 2004 se crea la Oficina de Vinculación Internacional (OVI), dependiente de la Jefatura de Gabinete del municipio de Tandil, que se ocupa de las actividades de proyección internacional y que fue liderada desde sus inicios por Petrantonio. Derivada de su activa trayectoria, en el año 2020 la Oficina se jerarquiza y se crea la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales.

de Cooperación e Inversiones de Tandil¹³, que establece como objetivo el desarrollo de políticas destinadas a la promoción de la internacionalización del ecosistema productivo local. Así, este andamiaje institucional ha generado un recurso intangible que ha colaborado en el reconocimiento de las capacidades de Tandil para desempeñar la presidencia.

El breve análisis de estas tres dimensiones ha puesto de manifiesto la relevancia que tiene Mercociudades para Tandil y cómo a lo largo de los años se ha logrado mantener la participación en la misma como política de Estado. Esta continuidad, y el trabajo del municipio en la red han permitido a Tandil ocupar la presidencia durante 2020-2021. Pero ¿cómo fue la postulación para desempeñarse en esta posición? El camino de Tandil hacia la presidencia comenzó con la presentación de su candidatura en 2019. En la misma se destacó el gran incremento de la participación de las ciudades intermedias y la importancia que tendría que una de ellas presidiera Mercociudades¹⁴. A su vez, junto a la presentación de la candidatura, fue anexado el Plan de Trabajo, que retoma el eje temático mencionado vinculado a la gestión asociada. En el mismo se manifestó que el objetivo general de la presidencia sería: “Reafirmar y valorizar la gestión asociada entre los gobiernos y la sociedad civil profundizando los medios de implementación de alianzas a través de la Presidencia de Mercociudades, que

responda a los requerimientos de sus miembros y que fortalezca a la Red” (Mercociudades, 2019, p. 2).

El modelo de gestión asociada y de articulación público-privada ha sido impulsado desde hace años por la gestión municipal y constituye uno de los pilares del gobierno. Esto último se refleja, por ejemplo, en el denominado Acuerdo del Bicentenario, el cual fue creado en el año 2018 a partir de una alianza entre el municipio, la Unicen y más de 90 instituciones locales, constituyéndose en una herramienta para la definición de políticas públicas generadas a través del consenso de quienes lo integran. La meta es avanzar en los proyectos acordados para el 4 de abril de 2023, cuando se celebra el 200° aniversario de la ciudad. Otro ejemplo lo constituye el Instituto Mixto de Turismo (IMTT), el cual fue creado por una ordenanza del Honorable Concejo Deliberante de Tandil (N.º 9580, Asunto N.º 140/05). En el mismo participan representantes del gobierno local e instituciones vinculadas al sector. Así, todo lo anterior demuestra cómo la elección del eje temático de la presidencia de Tandil se condice con el accionar y las políticas impulsadas por el municipio en los últimos años.

De esta manera, durante la 25° Cumbre de Mercociudades, el 4 de diciembre de 2020, Tandil asumió la dirección de la red por el periodo de un año. Como explica el intendente Lunghi —en el informe final de la presiden-

¹³ Entidad mixta creada en el año 2018, en el marco del Acuerdo del Bicentenario entre el municipio de Tandil, la Unicen y otras instituciones locales.

¹⁴ www.mercociudades.org

cia—, el municipio emprendió su mandato lleno de ideas, de planes, de reuniones con la Secretaría Técnica Permanente de la Red y con representantes de municipios de todo el continente para poder trazar las líneas del plan de acción (Mercociudades, 2021). Sin embargo, el mundo fue azotado por una pandemia que cambió el rumbo de toda la humanidad y llevó a un cambio en las condiciones del contexto. La irrupción del covid-19 abrió un abanico interminable de interrogantes para los gobiernos locales: ¿cómo cubrir eficientemente las demandas de la crisis sanitaria? ¿Cómo reactivar la economía luego del confinamiento? Pero, fundamentalmente, planteó la siguiente pregunta: ¿cómo deben seguir los gobiernos locales?

Ante estos interrogantes, la presidencia de Tandil debió adaptar su plan de trabajo a los nuevos requerimientos de la pandemia. Para ello se establecieron las principales líneas de acción, entre las cuales se encuentran:

1. Fortalecer la Red, propiciando la participación activa de todos sus miembros, priorizando estrategias que les permita sumar a otras organizaciones de las ciudades además de los gobiernos locales.
2. Profundizar la articulación existente entre Mercociudades con otras redes de la región (AL-LAS, UCCI, FLACMA) así como con otras redes temáticas relacionadas con Mercociudades como Metrópolis, ICLEI, entre otras.

3. Fortalecer el Instituto de Turismo de Mercociudades¹⁵.
4. Incentivar la adecuación de todos los programas de la red y los proyectos de las unidades temáticas y grupos de trabajo en la Agenda 2030, vinculando a los 17 ODS.
5. Estimular las alianzas con la sociedad civil dentro de los proyectos/programas de las Unidades Temáticas (Mercociudades, 2021).

En este sentido, los temas que subyacen sostienen lineamientos históricos de la red, aunque a su vez también implicaron la concentración en temáticas que exigía el contexto pandémico, como se desarrollará en los cambios del Plan de Trabajo. Así, a pesar de que la pandemia fue un desafío para la nueva administración de la red, también fue una oportunidad para reformular el sistema vigente, hacer uso de la creatividad y poner a prueba la gestión asociada. En este último sentido, fue fundamental para el desarrollo de las cumbres, reuniones, seminarios y talleres la colaboración de la Cepit, la cual realizó un importante despliegue de herramientas tecnológicas y virtuales para la realización de la Primera Cumbre de Mercociudades en formato virtual.

Si bien, como afirma Petrantonio, la virtualidad no logró reemplazar los encuentros presenciales, esta permitió incrementar la participación de las ciudades en la cumbre.

¹⁵ Creado en el año 2019, es una iniciativa que replica, entre otras, la experiencia de Tandil con el IMTT.

Hubo una dinámica muy fuerte de las Redes, producto de que ya no se requerían viajes, que muchas veces son un impedimento o aspecto negativo –por la falta de financiamiento–. En ese sentido, se tuvo que recurrir a nuevas dinámicas virtuales, que no habían sido exploradas previamente [...] Es más, las redes se convirtieron en una voz muy fuerte de muchas ciudades que alzaban su demanda, así frente a gobiernos nacionales se mostró mucho la debilidad de las autonomías, no solamente económicas sino también en términos de toma de decisión [...] las Redes de Ciudades no dejaron de actuar en el contexto de pandemia e hicieron sus reclamos de políticas sanitarias.¹⁶

De esta manera, el contexto pandémico incidió en la dinámica del trabajo en redes, y pese a los múltiples impactos negativos, permitió habilitar nuevas posibilidades de participación debido a la reducción de los costos tradicionales que implica la asistencia presencial a los encuentros. En ese sentido, la incorporación y el desarrollo de la participación virtual facilitó diferentes cuestiones, además de la arriba mencionada: coordinación de agendas, adhesión de nuevos miembros¹⁷, introducción inmediata de temáticas urgentes¹⁸, ampliación de la participación en actividades planificadas por la red¹⁹, tal como manifiesta Petrantonio: “En la

dinámica y agenda de Mercociudades te diría que la misma se incrementó muchísimo. En ese sentido, se realizaron muchas más reuniones, e hubo incluso, seminarios de hasta 400 personas, que antes era imposible pensarlo en términos normales. Y es importante recalcar que esos instrumentos llegaron para quedarse”.

Pero, como se explicó, la pandemia del covid-19 no solo obligó al municipio de Tandil a llevar la Cumbre de manera virtual, sino también a adaptar el Plan de Trabajo –plantado en el año previo a la crisis sanitaria– a las nuevas demandas de la pandemia. Durante la gestión de Tandil, la XXV Cumbre de Mercociudades se llevó adelante de manera inédita mediante las ediciones virtuales I (durante los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2020) y II (28 y 29 de abril de 2021); todo el evento fue transmitido a través de la plataforma Hoping, las reuniones privadas mediante la plataforma Zoom y el programa de encuentros, actividades, simposios, entre otros, estuvo dedicado principalmente al abordaje de este escenario. Como se señaló, se buscó adaptar la idea central de la gestión asociada al nuevo contexto de pandemia, un ejemplo de ello fueron algunos de los debates y las disertaciones realizados durante la Cumbre (tabla 2).

¹⁶ Entrevista realizada a la magíster Marcela Petrantonio, secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de la municipalidad de Tandil, el 4 de octubre de 2022.

¹⁷ Por ejemplo, solicitaron su ingreso las ciudades de Teodelina, Yerba Buena, Las Heras, General Rodríguez y Rawson, por Argentina; San Juan de Pasto por Colombia; Angol por Chile y Tungurahua por Ecuador (Mercociudades, 2021).

¹⁸ Un ejemplo es la herramienta “Mercociudades responde al covid-19”, mencionado más adelante en el artículo.

¹⁹ Esto se demuestra parcialmente por el incremento de visitas al portal de la Red. En el periodo de noviembre de 2020 a octubre 2021 alcanzaron la cifra de 164.091 con un aumento con respecto al año anterior de 23.853 visitas (Mercociudades, 2021).

Es importante destacar que, sumado a estas actividades, se creó el instrumento “Mercociudades responde al covid-19”, direccionado a las ciudades que buscaban soluciones ante la emergencia de la pandemia (Oddone y Alvaredo, 2020). De esta manera, la Secretaría Técnica Permanente impulsó el desarrollo de una página dentro del sitio web oficial de Mercociudades en donde se ofrecieron seis dispositivos concretos (Circuitos solidarios;

Tabla 2.
Ejemplos de acciones en el marco de la XXV Cumbre de Mercociudades

Título	Modalidad	Participantes/Expositores	Objetivos/Alcances de la Actividad
Universidades públicas y Mercociudades: La Universidad que queremos para la ciudad que soñamos (3/12/2020)	Disertación	La actividad contó con exposiciones de los intendentes de Tandil (Argentina), de Rosario (Argentina), los rectores de la Unicen y de la Universidad Nacional de Quilmes, y el secretario ejecutivo de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).	El encuentro revalorizó la articulación entre los gobiernos locales y las universidades como una alianza fundamental para el desarrollo científico y tecnológico. Además, se debatieron múltiples actividades realizadas el año 2020 mediante la cooperación de ambas partes.
Construyendo puentes hacia el desarrollo local, financiamiento y gobiernos locales (2/12/2020)	Disertación	Participaron representantes de distintos organismos y redes internacionales de ciudades, entre ellos: CGLU, el CAF, la Cepal, la Unión Europea, la embajada de Francia en Chile y la Segib.	Se debatió sobre el modelo de desarrollo global actual. Se llegó a la conclusión de que la pandemia dejó al descubierto la escasez de recursos; y de que la integración regional es el camino para avanzar en la generación de sinergias que permitan el acceso a fondos para los gobiernos locales.
Crisis mundial, emergencia local: la gestión asociada y actores del territorio para garantizar el derecho a la salud y a la vida (29/04/2021)	Debate político	Organizado y presidido por alcaldes y alcaldesas de la región.	Se compartieron las diversas experiencias de los gobiernos locales para hacer frente a la pandemia. Se enfatizó en la necesidad de un abordaje territorial inclusivo que reduzca la desigualdad en el acceso a las vacunas.

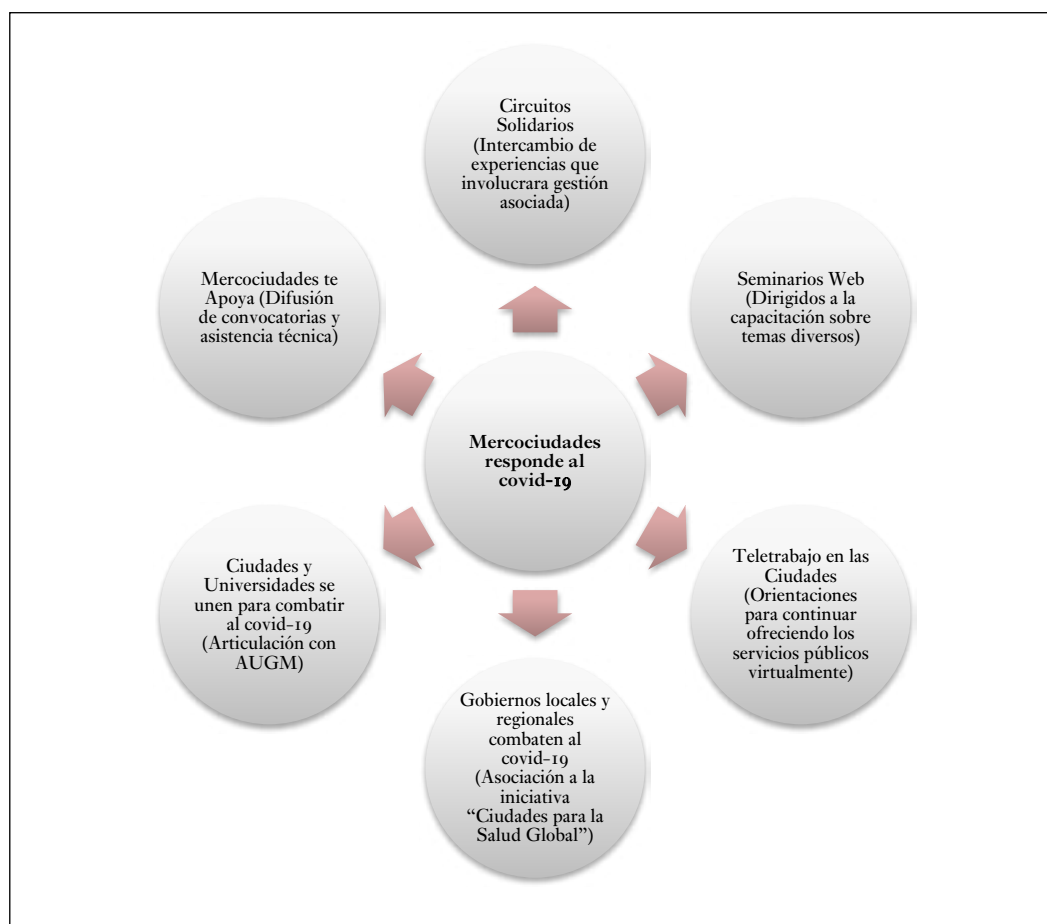
Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades, periodo 2020-2021.

Seminarios Web; Teletrabajo en las ciudades; Gobiernos locales y regionales combaten al covid; Ciudades y universidades se unen para combatir al covid; Mercociudades te apoya), que se presentan en la figura 1.

Esta propuesta concreta de abordaje implicó la generación de un espacio específico de intercambio de información, de experiencias,

ampliación de alianzas y abordajes colectivos en un escenario que demandaba respuestas inmediatas. Particularmente, en el marco de los seminarios web, se destaca el trabajo realizado por las ciudades de la red en el pedido de la liberalización provisoria de patentes de la vacuna contra el covid-19. Producto de esta serie de encuentros, el presidente de Mercociu-

Figura 1.
Herramienta Mercociudades responde al covid-19 y sus dispositivos



Fuente: elaboración propia con base en Mercociudades (2021).

dades, intendente Miguel Lunghi, envió una carta a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en donde se explicitaba la posición de la red a favor de la liberalización temporal de las patentes, en donde también se solicita el acceso a productos médicos “intensificando las actividades de investigación, desarrollo, fabricación y suministro de productos médicos esenciales”²⁰.

En paralelo a estas actividades, se lograron establecer o fortalecer vínculos con instituciones y actores claves del plano internacional que colaboraron tanto en las instancias de difusión, capacitación, sensibilización como en el establecimiento de proyectos conjuntos y de abordaje de temáticas territoriales, entre otras cuestiones que reforzaron la dinámica de la Red. Entre estas contrapartes se encuentran algunas mencionadas como CGLU²¹, CAF, Segib, AL-LAS y otras como la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), ONU Hábitat, ORU Fogar, UCCI. De esta manera, se colaboró en la línea de trabajo propuesta desde la Presidencia vinculada a la gestión asociada, entendiendo que la misma no se circunscribe solamente a los actores internos a la red, sino que la sinergia necesariamente involucra también a actores externos.

Asimismo, se reforzó su carácter de espacio multilateral de incidencia política participando –y en algunos casos coorganizado– diferentes encuentros y congresos regionales e internacionales²², a la vez que marcando posicionamientos institucionales relativos a, por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26) en Glasgow (Reino Unido), o el involucramiento y la participación en la Carta de Lampedusa sobre la Movilidad Humana impulsada por el Secretariado Mundial de CGLU, ambos desarrollados a fines de 2021.

En relación con la participación interna de la Red, la propia institución elabora un *ranking* por actividad en las unidades temáticas, grupos de trabajo y comisiones que permite una aproximación cuantitativa al desempeño de cada espacio, distinguiendo los niveles de participación desarrollados a través de diferentes categorías. En ese sentido, de las 19 instancias que se contemplan en el *ranking*, seis Mercociudades presentan la categoría paralizado, nueve activo y cuatro proactivo, de lo que se desprende que cerca de un 70 % mantuvo actividad a pesar del contexto de pandemia²³. En comparación con periodos anteriores²⁴, se comprueba un mayor nivel de actividad presentando más instancias temáticas

²⁰ La Carta puede consultarse en: https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/05/Carta-a-OMC_Mercociudades.pdf

²¹ En 2021 se renovó el acuerdo regional de Mercociudades con CGLU, lo que permite ejecutar fondos de la Unión Europea (Mercociudades, 2021).

²² Por ejemplo, la séptima edición del Retiro Anual de CGLU en formato híbrido en febrero de 2021 y el Bureau Ejecutivo de la misma red en mayo de 2021; la Conferencia Innovate4Cities 2021 organizada por el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM), ONU-Hábitat, y coorganizada por Mercociudades en octubre de 2021 bajo la modalidad virtual, entre otras.

bajo la categoría activo y disminuyendo la de paralizado. A su vez, se constatan algunas cuestiones clave en cuanto a la dinámica planteada (Mercociudades, 2021):

- la proliferación de actividades a través de una multiplicidad de encuentros, jornadas y seminarios desarrollados en cada espacio a lo largo del año 2021;
- el intercambio de experiencias y buenas prácticas impulsado y aprovechado en el contexto de pandemia;
- el afianzamiento de vínculos internos (entre los integrantes de las unidades temáticas, etc.) y con instituciones y organismos contrapartes (del plano local, nacional e internacional), entre otros.

Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, el municipio de Tandil, desde sus inicios en la red hasta la presentación de su candidatura a la Presidencia, ha realizado un amplio recorrido donde fue desarrollando las bases que permitieron dicho reconocimiento. Asimismo, el eje temático que impulsó la gestión tandilense (“La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible”) implicó una clara articulación con las políticas y estrategias desplegadas en el territorio. En cuanto a la agenda planteada y debido a la pandemia, el municipio fue obligado a adaptar el Plan de Trabajo planteado en 2019. Para ello, fue necesario un cambio fundamental en la dinámica pasando

de la instancia presencial a la virtual, lo cual tuvo un impacto sobre el accionar del espacio multilateral. Este puede evaluarse como negativo, en tanto la presencialidad facilita el debate, el acuerdo y la ampliación de agendas; no obstante, se vislumbran aspectos positivos al facilitar el acceso y la participación de los gobiernos locales en particular y de otros actores e instituciones en general. Tandil y Mercociudades lograron adaptar los temas y la línea de trabajo a las condiciones y a los nuevos requerimientos de la situación internacional y regional. Con el regreso de las actividades presenciales deberá evaluarse si la participación de los gobiernos locales y otros actores continúa en alza, y también la sustancia de su participación, reconociendo el valor añadido de las nuevas incorporaciones y socios.

REFLEXIONES FINALES

Las ciudades fueron una línea de acción clave frente al covid-19, se enfrentaron con el desafío de mitigar su propagación en áreas urbanas que, por su propia configuración, fueron los principales focos de contagio. La contención no fue el único reto, ya que tampoco se pueden perder de vista los efectos económicos de las medidas preventivas y la necesidad de garantizar servicios públicos. En este plano, entraron en consideración las diferentes herramientas de los gobiernos locales como las paradiplomáticas y, específicamente, la participación en redes

²³ Sobre este punto, véase Álvarez y Oddone (2022).

²⁴ Periodo 2018-2019: 7 paralizado, 3 activo, 3 mínimo y 8 proactivo; periodo 2019-2020: 8 paralizado, 8 activo, mínimo 1 y 3 proactivo. Datos provistos por los informes de gestión de dichas etapas (Mercociudades, 2019; 2020).

internacionales de ciudades, comprobándose la modificación de los sujetos en la mirada de Innerarity (2021) ante el contexto pandémico.

En ese sentido, los miembros de Mercociudades ya contaban con una larga experiencia en la cooperación que, si bien se vio desafiada durante la pandemia, logró consolidarse a partir de la adaptación del Plan de Trabajo en curso y de la gestión asociada propuesta por el municipio de Tandil. Durante el periodo 2020-2021, por primera vez en la historia de la red, la presidencia recayó en una ciudad intermedia. El papel desempeñado por Tandil, con base en su liderazgo técnico, conocimiento del trabajo en red y capacidad de diálogo, jugó un papel clave en la generación de una respuesta colectiva, política y técnica, ante el escenario de crisis. Como destaca Daniel Innerarity (2021): “la política es una ocupación inconcreta para la que se necesita capacidad de juicio, visión de conjunto, prudencia, intuición, sentido del tiempo y la oportunidad, capacidad de comunicación, disposición a tomar decisiones para las que no hay una certeza completa” (p. 40). La presidencia de una ciudad intermedia en Mercociudades, y la propia gestión asociada, fueron puestas a prueba durante la pandemia.

Entre otras estrategias, Mercociudades puso a disposición el instrumento “Mercociudades responde al covid-19”, cuya función fue orientar a las ciudades a encontrar la información disponible de fuentes oficiales y soluciones adoptadas por otros gobiernos locales. También generó diferentes espacios virtuales dirigidos a reflexionar la realidad posterior al coronavirus a partir de la estabilidad económica, la reducción de la pobreza, las mejoras de los sistemas de salud y la creación de herra-

mientas para próximos brotes. A partir de los intercambios realizados virtualmente, Tandil tomó la responsabilidad de realizar actividades de incidencia a nivel global, no solo con otras redes de globales de ciudades, sino también con organismos internacionales como la OMC. Esta estrategia, y otras desarrolladas por Mercociudades, confirman la modificación en los temas abordados ante los cambios ocasionados en las condiciones vinculadas a la afectación del espacio público producto de la pandemia.

Como se destaca en el presente artículo, la pandemia del covid-19 planteó una serie de desafíos para las Mercociudades en términos de gestión y articulación. Pero, al igual que para otras redes de ciudades, fue una oportunidad para potenciar el trabajo virtual, difundirlo y ampliar su alcance. En este contexto pandémico, se fortaleció la alianza de Mercociudades con otras redes como, por ejemplo, CGLU, participando de numerosas actividades de carácter global y sumándose al movimiento que busca poner los cuidados en el centro de la prestación de servicios locales para una recuperación inclusiva de la pandemia, así como en el movimiento municipalista feminista que principalmente lo sostiene. A escala regional, se continuó el trabajo en el ámbito de las unidades temáticas bajo la perspectiva de comprender que la contención de la pandemia no es el único reto, ya que tampoco se puede dejar de conversar sobre los efectos económicos de las medidas preventivas y la necesidad de garantizar servicios públicos.

Las diferencias urbano-rurales; la escala de ciudad y las particularidades de las áreas metropolitanas; las principales fuentes de generación y distribución de riqueza local que

impactan sobre la recaudación; el respeto a la autonomía municipal y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno serán seguramente revisadas en la pospandemia. Pensar en este escenario desde lo local ha desafiado la creatividad y efectividad de quienes toman decisiones y hacen las políticas públicas. Por ello, Mercociudades ha mantenido una agenda activa bajo el liderazgo de Tandil, que continúa durante la presidencia del municipio argentino de Esteban Echeverría²⁵, focalizándose en la recuperación socioeconómica y la resiliencia. En este contexto, vale la pena retomar el trabajo previo al año 2020 realizado por Mercociudades en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), potenciando el compromiso respecto a la localización/territorialización de la Agenda 2030.

La variedad de temas vinculados a la recuperación de la pospandemia desafía la actividad paradiplomática de Mercociudades en la representación de intereses más amplios. De igual forma, interpela la gestión asociada a partir de la necesidad de reunir diferentes interlocutores independientes en torno de programas específicos planteando dilemas de cohesión interna y consistencia que afecten la definición de intereses comunes y la forma de perseguirlos. Al mismo tiempo, la experiencia comprueba que la gestión asociada puede ser activada y coordinada por un municipio de perfil intermedio, como es el caso de Tandil. Esta situación demuestra un cambio en las condiciones de gestión y trabajo al interior de

la red, modificando –una vez más– al sujeto en un doble sentido: a la ciudad intermedia que presidió la red y a la propia red.

REFERENCIAS

- Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City networks breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?. *International Affairs*, 92 (5), 1147-1166.
- Alvarez, M. y Oddone, N. (2022). Paradiplomacy in Times of Pandemic: Preliminary Lessons of COVID-19 Impacts on the Internationalization of Non-Central Governments. En P. Baisotti y P. Moscuza (2022), *Reframing Globalization After COVID-19. Pandemic Diplomacy amid the Failure of Multilateral Cooperation* (pp. 40-65). Sussex Academic Press.
- AL-LAS (2019). Alianzas locales para los retos globales. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 9. <https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2019/10/cuaderno-allas-09.pdf>
- Alvaredo, N. y Ximena Flores, M. (2021). La relación entre redes de ciudades, ¿camino a la cooperación? *Apuntes Paradiplomáticos 1*, Paradiplomacia.org, 86-112.
- Batista, S., Freire Lima, M. F. y Fronzaglia M. (2007). *Redes de ciudades*. Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Bulkeley, H. y Michele B. (2003). *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Routledge.

²⁵ Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-esteban-echeverria.html>

- Cardarello, A. y Rodríguez, J. (2007). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Marcial Pons.
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: Within, among and across*. Westview Press.
- Fernández de Losada, A. (2019). Repensando el modelo actual de redes de ciudades: hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En A. Fernández de Losada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades* (pp. 19-32). CIDOB.
- Granato, L. y Oddone, N. (2008). Mercociudades, red de integración. una nueva realidad en América Latina. *Colección Claves para Todos*, 92.
- Huggins, C. (2015). *Local government transnational networking in Europe: A study of 14 local authorities in England and France* (Tesis Doctoral). University of Portsmouth.
- Innerarity, D. (2021). *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
- Lunghi, M. A. (2021). Discurso acto de apertura de la XXV Cumbre de Mercociudades. Tandil, Argentina.
- Lunghi, M. A. (2019). Discurso acto de cierre XXIV Cumbre de Mercociudades. Asunción, Paraguay.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos internacionales* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- McLarty, D., N. Davis, J. Gellers, N. Nasrollahi y E. Altenbernd (2014). Sisters in sustainability: Municipal partnerships for social, environmental, and economic growth. *Sustainability Science*, 9, 277-292.
- Mercociudades (1995a). Declaración de Asunción. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1995b). Compromiso de Porto Alegre. Porto Alegre, Brasil.
- Mercociudades (1995c). Acta Fundacional. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1995d). Declaración cumbre de Asunción. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1996). Acta cumbre de Porto Alegre, Acta 01/96. Porto Alegre, Brasil.
- Mercociudades (2015a). Acta Cumbre XX de São Paulo. São Paulo, Brasil.
- Mercociudades (2015b). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2015-2016. São Paulo, Brasil.
- Mercociudades (2016). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2016-2017. Santa Fe, Argentina.
- Mercociudades (2019). Candidatura a la Presidencia de Mercociudades: 2020-2021. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2019). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2020-2021, La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible en las ciudades. Alianzas sólidas, inclusivas e integradas. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2021). Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades: período 2020-2021. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2021a). Carta de Mercociudades a la Directora de la OMC. Tandil, Argentina.
- MEPBA (2014). *Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas para la discusión* (t. I, II y III). Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- Mercosur, Consejo del Mercado Común (2000). Reestructuración de los órganos dependientes del grupo mercado común y de la comisión de comercio del Mercosur, Decisión 59/00. Florianópolis, Brasil.
- Mercosur, Grupo del Mercado Común (2000). Reunión especializada de municipios e intendencias del Mercosur, Resolución 90/00. Brasilia, Brasil.
- Mercosur, Consejo del Mercado Común (2004). Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FC-CR), Decisión 41/04. Belo Horizonte, Brasil.
- Mercosur, FCCR (2007). Carta de Río de Janeiro, Brasil.
- Mercosur, Grupo del Mercado Común (2007). Reglamento interno del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, Resolución 26/07. Montevideo, Uruguay.
- Municipalidad de Tandil (2005). Ordenanza 9580 de 2005. Asunto 140/05. 14/04/2005. [Honorable Concejo Deliberante de Tandil].
- Municipalidad de Tandil (2021). Programas 2021, Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales. Tandil.
- Municipalidades en Argentina - Información sobre pueblos y ciudades de Argentina. <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/>
- Mutti, A. (2018). *La política internacional de los actores subnacionales. El municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015)* (Tesis de Grado), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oddone, N. (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Oddone, N. (2008). La red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local. *Colección Política y Derecho "PO-DER"*, 11, Universidad Politécnica de Valencia.
- Oddone, N. y Alvaredo, N. (2020). Cooperación entre ciudades: respuestas locales al Covid-19, *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/cooperacion-ciudades-respuestas-locales-covid-19_0_uZU-66c5k9.html
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Revista Relaciones Internacionales*, 92 (2), 77-107.
- ONU, Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Res/70/1.
- ONU Habitat (2020). Global Database of Metropolises 2020. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/05/annual_progress_report_2020_final.pdf
- Rodríguez García, M. (2013). Acción directa: hermanamientos, proyectos y otros instrumentos. En R. Agost, A. Fuertes, I. Giménez y G. Soto (Coords.), *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación* (pp. 263-294). Universitat de Jaume I.
- Rodríguez Gómez, G., J. Gil Flores y F. García Jiménez (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe.
- Soldatos, P. (1990). *Federalism and international relations: The role of subnational units*. Oxford University Press.
- Zapata-Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, 1. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización*

Andrea del Pilar Naranjo Morales**

RESUMEN

Se efectúa un análisis histórico y descriptivo sobre la incidencia de las ciudades en tres esquemas de integración con diversos grados de desarrollo: la Unión Europea, el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina, para determinar la articulación de los principios

de subsidiariedad y participación de los entes locales en cada caso.

En primer lugar, empleando el diseño metodológico histórico se reconstruyen los antecedentes y orígenes del fenómeno, partiendo de la revisión de documentos oficiales de cada una de las formaciones comunitarias y de los textos emanados de los esquemas ur-

* El presente artículo se deriva de la investigación doctoral en Relaciones Internacionales Iberoamericanas “La inserción de las ciudades en el sistema económico internacional: el caso de Bogotá, D. C.”, de la Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Madrid (España).

** Doctora en Relaciones Internacionales Iberoamericanas, Universidad Rey Juan Carlos (España). Docente, Escuela de posgrados Policía Miguel Lleras (Colombia). [andeanaranjomor@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-0354-7223].

Recibido: 21 de noviembre de 2022 / Modificado: 9 de febrero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Naranjo Morales, A. P. (2023). La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. *Oasis*, 38, 73-89.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.05>

banos autogestionados. Finalmente, haciendo uso del método descriptivo, se establecieron los puntos de incidencia de los actores subestatales en los organismos de integración descritos. Se considera que el documento será insumo para formular alternativas de política pública en procura de fortalecer el intercambio interurbano y consolidar los procesos de integración desde la base social, representada por los entes locales como los más cercanos al ciudadano.

Palabras clave: ciudades; integración urbana; paradiplomacia; política territorial.

Participation of sub-state entities in the integration processes of the European Union, the Andean Community and Mercosur: from Self-Management to Institutionalization

ABSTRACT

A historical and descriptive analysis is carried out on the incidence of cities in three integration schemes with different degrees of development: the European Union, the Common Market of the South and the Andean Community. To determine the articulation of the principles of subsidiarity and participation of local entities in each case. In the first place, using the historical methodological design, the background and origins of the phenomenon are reconstructed, based on the review of official documents of each of the community formations and the texts emanating from the

self-managed urban schemes. Secondly, using the descriptive method, the points of incidence of the participation of sub-state entities in the described integration schemes are established. It is considered that the document will be an input to formulate public policy alternatives in an attempt to strengthen interurban exchange and consolidate integration processes from the social base, represented by local entities as those closest to the citizen.

Key words: Cities; urban integration; paradiplomacy; territorial policy.

INTRODUCCIÓN

La inclusión de actores diversos a los Estados nacionales como sujetos en el escenario internacional, ha sido tema de amplias discusiones teóricas, desde la ciencia de las relaciones internacionales y la teoría económica.

El espectro internacional de actores ha tenido importantes alteraciones en las últimas décadas, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que se inicia un deterioro progresivo de la percepción del Estado como ente único, absoluto y excluyente, así como la difuminación de los conceptos de soberanía cimentada en el control territorial y, con ellos, el advenimiento de esquemas de relacionamiento regional entre actores cada vez más flexibles e informales, en lo que se denomina regionalismo líquido:

El regionalismo líquido se caracteriza por el bajo compromiso de los actores (especialmente gobiernos y actores estatales), lo que ha reforzado la idea de que las normas y estructuras regionales son volátiles y cambiantes, diseñadas para no cristalizarse o perpetuarse.

[...] los procesos de integración pierden su capacidad de brindar previsibilidad y confianza a los participantes, quienes pasan a interactuar en un contexto en cuyos límites y normas se modifican constantemente o, al menos, se acentúan. (Pasquariello *et al.*, 2021, p. 11)

Este fenómeno se manifiesta en dos niveles: en primer lugar, con la cesión parcial del ejercicio de competencias para la conformación de “unidades políticas más amplias” (Barbé, 1998, p. 304) en el caso de organizaciones internacionales supraestatales y, en segundo lugar, con la aceptación progresiva de otros actores antes dependientes del Estado: los entes subestatales y las corporaciones de capital privado.

Estos escenarios favorecerán la constitución de alianzas interurbanas y redes de ciudades en los procesos de configuración comunitarios supraestatales, como la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, cada una con características y diferentes modos de interacción.

Así, tanto el proceso de integración europeo como los intentos integradores latinoamericanos recientes deberán desarrollarse y evolucionar en un contexto de avances rápidos de intercomunicación tecnológica y adelantos científicos, afectados, a su vez, por una múltiple interconexión entre sujetos y actores internacionales que interactúan entre sí, con diversos grados de autonomía (García Segura, 1992, pp. 13-31).

En este artículo se efectúa la descripción de algunos elementos relevantes en dicho fenómeno, para comprender los niveles de injerencia y participación de las urbes, tomando como base de análisis las redes autogestionadas e institucionalizadas de tres esquemas de inte-

gración en desiguales grados de desarrollo: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur.

El estudio reviste interés por cuanto, a pesar de la profusión de literatura sobre estudios urbanos, aún son reducidos aquellos sobre procesos de internacionalización urbana, en el escenario latinoamericano, situación que no se compara con el caso de ciudades europeas y norteamericanas.

LA UNIÓN EUROPEA

La iniciativa de conformación de una organización económica europea no contempló la participación de entes diversos a los Estados centrales. Para Astola Madariaga (1995, citada en Huici, 2003), la naciente Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) catalogaba a las regiones como “un encuadre geográfico-económico, sin ningún tipo de connotación política” (p. 26).

No obstante, hacia finales de la década de los cincuenta, se iniciarán los primeros estudios para establecer las características sociales y económicas de las regiones participantes del esquema. Con los resultados se establecerán polos de crecimiento y mecanismos para el direccionamiento de cooperación entre espacios territoriales con diversos niveles de desarrollo.

El tema de la representación regional inicia con la Conferencia de Bruselas de 1961; no obstante, no será sino hasta la Cumbre de París, celebrada durante el invierno de 1972, cuando se da el primer paso institucional de reconocimiento subestatal, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional, junto con

la Unión Monetaria Europea (Manso, 2002, pp. 289-297).

Durante la celebración de la Conferencia se establece una agenda de desarrollo con miras a la preparación de un informe sobre las políticas regionales para la Comisión, y la eventual creación de un Fondo de Desarrollo Regional, órgano que sería objeto de reforma en 1979.

Dos años después se crearía, con el Reglamento 1787/1984, el Comité de Política Regional adjunto al Consejo y a la Comisión.

La década de los ochenta sería decisiva para la promulgación de uno de los tratados internacionales más relevantes para nuestro estudio: la Carta Europea de Autonomía Local de 1985; además, se consolidan los fondos de ayuda estructural para las regiones. De acuerdo con Vitor Stuart Gabriel de Pieri (2010):

Entre los principales fondos estructurales de la Unión Europea se destacan el Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Feoga), que representan aproximadamente el 40% del total de gastos del bloque y todos ellos deben pasar por consultas del Comité de las Regiones antes de cualquier intervención. (p. 24)

Hacia finales de la década se crea el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales, por intermedio de Comisión de las Comunidades Europeas, mediante la Decisión 88/487 (24 de junio de 1988). Inmediato antecesor del Comité de regiones.

No obstante, a pesar de la alusión a la búsqueda de igualdad material, la eliminación de barreras territoriales y los reconocimientos parciales de la existencia de otros actores, el sistema europeo “ignoró tradicionalmente la

cuestión regional y les costó más de veinticinco años aceptar tal realidad” (Aguilera de Prat, 2006, p. 52).

Conformación y articulación del proceso de decisión territorial europeo

La participación en el complejo entramado de decisión de la Unión se estructurará sobre la noción de gobernanza multinivel (Rodríguez, 2019, p. 154), concepto que se traduce en la articulación de decisiones en un esquema de múltiples niveles administrativos y de gobierno que, para las entidades territoriales, en palabras de Francisco Javier Sánchez (2013), implicará:

La relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental, antes centrada en el Estado, hacia otros niveles, en una dimensión vertical –hacia arriba, en las corporaciones, organismos y regímenes internacionales; y hacia abajo, en los actores subnacionales– y horizontal; de manera que describe un sistema de negociación continua entre gobiernos de varios niveles territoriales. (p. 26)

La noción ha sido definida en el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel (Unión Europea, 2009), como la piedra angular de la cual se derivarán los puntos cardinales de vinculación en el proceso de decisión europeo, así:

La acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los múltiples niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. (p. 20)

Bajo este entendido, la intervención de los entes regionales y locales se desarrollará en dos momentos o fases, siguiendo el esquema presentado por Jorge Tuñón (2008):

1. Fase ascendente: traducida en la capacidad de mediación de las regiones en la etapa negociadora del Estado de cara a la elaboración de las políticas y decisiones de la Unión Europea.
2. Fase descendente: manifestada en la capacidad de maniobra de los entes territoriales a la hora de ejecutar y desarrollar las políticas y decisiones dentro de los límites de sus competencias.

En este momento, los territorios inciden utilizando cuatro herramientas básicas de participación directa e indirecta en la toma de decisiones de la Unión, llamadas por el autor “canales de activación” (Tuñón, 2008, pp. 151-172).

A continuación, veremos con mayor detalle cada uno de ellos.

La participación directa o mediada por los Estados en el marco institucional decisorio del sistema: el Consejo de Ministros y la Comisión Europea

La competencia de delegar funciones a los actores regionales en estos cuerpos se deriva del Tratado Constitutivo de la Comunidad

Europea, que incorporó en su artículo 203 la posibilidad del nombramiento de representantes regionales designados por los gobiernos, siempre y cuando ostentaran rango ministerial; sus competencias se circunscriben a los lineamientos de su delegante.

La intervención, entonces, se ajusta al mandato de representación determinado por el gobierno que emite la autorización. La designación de integrantes depende, además del ordenamiento interno de los Estados, de la orientación de su política externa y de la capacidad competencial de sus entidades territoriales, “son los Estados miembros los decisores principales en cuestiones constitucionales y de reforma institucional” (Llorens y Sánchez, 2019, p. 129).

Dicha subordinación impide la asunción de necesidades locales en el foro de discusión, y se erige como “muestra clara de la naturaleza intergubernamental del Consejo, derivándose (de ello) la irresponsabilidad política del mismo frente al resto del entramado institucional” (Ferrer, 2010, pp. 51-84).

En algunos eventos, el carácter estrictamente gubernamental del organismo se atenúa, por ejemplo, en el caso de las Comunidades Autónomas Ibéricas, que han ampliado de manera progresiva sus ámbitos de injerencia, sus capacidades de maniobra y los métodos de intervención en el sistema comunitario, en las formaciones o grupos de trabajo de los Consejos de Ministros¹. Manifestaciones de

¹ Los mayores márgenes de maniobra han surgido de la suscripción de varios instrumentos derivados de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Carce), entre ellos la “Guía de Buenas Prácticas” para la aplicación del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (12 de diciembre de 2006).

independentismo del denominado fenómeno de *protodiplomacia* (Zapata y De la Garza, 2022, pp. 87-105).

La participación en el Comité Consultivo de las Regiones

Estructurado bajo el principio de participación, la creación del Comité de las Regiones como órgano consultivo del sistema europeo hace parte de las políticas de ampliación de canales de contacto entre los diversos espacios de decisión y facilita la interlocución con el ciudadano comunitario, en ejecución de lo preceptuado en el artículo 1 del Tratado Constitutivo de la Unión, según el cual, “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (Unión Europea, 1992, art. A.-1).

El órgano de decisión se conforma por 329 delegados² que ostentan el carácter de representantes de cuerpos colegiados decisorios locales o regionales de cada uno de los 27 Estados miembros. Por lo tanto, más que un ente de representación civil, constituye uno de carácter político.

El Comité Europeo de las Regiones deriva sus atribuciones de la garantía del principio de subsidiariedad, que articula todos los niveles territoriales; para García García (2021):

El principio de subsidiariedad potencia la participación e intervención de las regiones tanto en los

procesos decisorios internos que conciernan al ámbito europeo como en la adopción de decisiones a nivel comunitario. A nivel interno, este principio se ha de conjugar con el principio de autonomía institucional y el sistema de reparto de competencias. (p. 174)

Para ello, además de tener la posibilidad de interponer recursos en el Tribunal de Justicia Europeo frente a presuntas vulneraciones, emite dictámenes ante la resolución de consultas obligatorias dirigidas desde el Consejo, la Comisión Europea o el Parlamento, sobre los temas territoriales de “cohesión económica, educación, juventud, la cultura, el deporte, la energía, derechos laborales, de transporte, salud, medio ambiente, fondos sociales y cooperación transfronteriza” (Unión Europea, 1997, art. 263).

A pesar del progresivo reconocimiento de los entes regionales, la connotación política del Comité de las Regiones como ente consultivo impide un acercamiento efectivo entre el ciudadano europeo y los cuerpos de decisión de la Unión, lo que, a su vez, incrementa el déficit democrático del organismo y, en palabras de Marta Paradés Martín (2013), dificulta la consecución de una “identidad europea cohesionada” (p. 6).

Mecanismos extraoficiales o no institucionales

De manera paralela al Comité de las Regiones, la labor destinada a la construcción de una

² Número a noviembre de 2022. Información disponible en la página oficial del Comité de las Regiones: <https://cor.europa.eu/es/members/Pages/National-delegations.aspx>

agenda territorial dentro de los temas de la Unión se desarrolla por intermedio de la vinculación en redes de comunicación regional, mecanismo que permite el fortalecimiento de esquemas de cooperación y asociación entre pares con miras a la satisfacción de sus necesidades inmediatas.

Dentro de este concepto se ubican las llamadas asociaciones interregionales, derivadas del Reglamento Interno del Comité de Regiones, y se compone por “mínimo diez miembros titulares del Comité, cuatro delegaciones nacionales, o un grupo de regiones reunidas tomando como base un acuerdo interestatal con miras a favorecer la cooperación transfronteriza” (Unión Europea, 2007, Decisión 001).

Dichas asociaciones se direccionan hacia la divulgación y el intercambio de experiencias de cooperación, dispuestas como espacio de debate informal, y reforzamiento de conocimientos técnicos sobre temas que podrían promover la “cooperación entre los entes territoriales de los distintos Estados miembros” (Unión Europea, 2007).

Esta figura permite dinamizar los criterios de competitividad, conectividad y facilitan la cohesión económica, social y territorial de un espacio territorial determinado en relación con Estados miembros y terceros países situados en la misma zona geográfica.

Entre las asociaciones interregionales más dinámicas se destacan aquellas derivadas de las estrategias macrorregionales catalogadas como mecanismos de inclusión y desarrollo integral de las regiones de Estados pertenecientes o no a la Unión.

La interconexión territorial es además vigorizada con la constitución de redes trans-

fronterizas de cooperación y sus versiones más sofisticadas y recientes, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, creadas con el Reglamento 1082 del 5 de julio de 2006 del Parlamento y Consejo Europeo, reformadas por el Reglamento 1302 del 17 de diciembre de 2013 del Parlamento y Consejo Europeo, autoridades cooperativas con personalidad jurídica y autonomía presupuestal, que pretenden ampliar los canales de diálogo para el intercambio de experiencias locales, cubriendo variados temas de relevancia fronteriza, transnacional e interregional como el “medioambiente, el transporte y la cohesión social y económica, inclusive con afectación a los fondos estructurales” (Unión Europea, 2006, art. 31.7).

Su conformación deriva de la voluntad de una gran variedad de actores de derecho público y privado, entre los que se incluyen las autoridades locales. Con la condición de estar situados en dos o más Estados miembros o ser parte de terceros países vecinos de un Estado miembro (Unión Europea, 2006).

De acuerdo con la Resolución 2054 del 11 de septiembre de 2018, emitida por el Parlamento Europeo, es lamentable que aún no sea reconocida la potencialidad de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial para la cohesión y el crecimiento de las regiones transfronterizas (Unión Europea, 2018a, núm. 31).

Así mismo, la gestión internacional de las regiones europeas es fortalecida por otros mecanismos de interlocución directa con los entes oficiales europeos, por intermedio de apertura de oficinas de representación en Bruselas.

El fenómeno resulta fundamental, porque permite evidenciar las posibilidades de la gestión paradiplomática erigida sobre los intereses locales, incluso con objetivos contrapuestos a los Estados nacionales, como en el caso de la Comunidad de Barcelona, con una “política exterior” encaminada a lograr simpatías para el proceso de independencia de la Generalitat, iniciado desde mediados de los años ochenta por las comunidades españolas del País Vasco y Cataluña³.

En criterio de Rodrigo Nouvilas (2012), a pesar de su reconocimiento, “las oficinas de representación siguen estando al margen institucional de la comunidad, lo que las exime de ciertas obligaciones y responsabilidades” (pp. 113-131). Un esquema que favorece la dispersión y heterogeneidad de las representaciones, en su mayoría dependientes de la voluntad directa del gobierno de turno de la entidad que delega, influyendo en la capacidad técnica y los recursos de personal y presupuesto destinados a las oficinas de representación.

Por otra parte, los grados de participación y los niveles de injerencia de las entidades territoriales dependen de las capacidades de maniobra de los Estados nacionales a los que pertenecen, tal como lo asevera María Jesús García (2021):

Cabe decir que el éxito de dicha integración ha sido desigual, teniendo en cuenta el Estado o el país de referencia. Los gobiernos federales de Alemania, Bél-

gica o Austria son ejemplos representativos de cómo tales regiones o entidades subestatales pueden llegar a conformar la voluntad comunitaria directamente, a través de su presencia directa en las instituciones. Con todo, podríamos decir que la presencia de representantes regionales en las instituciones constituye la excepción. Sin ir más lejos, España es un ejemplo de la dificultad que tienen las comunidades autónomas para influir en las posiciones del estado español en el ámbito europeo. (p. 170)

LA COMUNIDAD ANDINA

A pesar de las menciones del sistema sobre la incorporación de una dimensión social, y de la alusión en su carta fundacional a la solidaridad subregional y la eliminación progresiva de desigualdades entre los miembros, la vinculación de las entidades subnacionales en el desarrollo del proceso de integración andina encuentra cabida formal en los primeros años del naciente milenio, antes se empecinó en ser intergubernamental.

Dos órganos pretenden fungir como espacio de interlocución y participación de las regiones y sus ciudades en un esquema similar al europeo, con varios órganos principales, uno formal e institucionalizado, el Comité Consultivo de Autoridades Municipales junto con las Zonas de Integración Fronteriza, y uno no formal, la Red Andina de Ciudades, ente de cooperación con limitada incidencia en las decisiones del sistema.

³ Ver las bases de participación de las Comunidades autónomas en las Reglas sobre la participación de las CC.AA. en los comités de la Comisión Europea para el periodo 2018-2021.

Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales

Creado por iniciativa de más de 25 ciudades andinas, mediante la Declaración 585 de 2004, el ente institucional de carácter consultivo se orienta a “impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración” (Comunidad Andina, art. 1).

Al igual que el Comité de las Regiones Europeo, el órgano es político, conformado por tres representantes de cada miembro, que se eligen así: uno es el alcalde mayor o metropolitano de la ciudad respectiva sede del gobierno del país y los otros dos elementos son elegidos por las alcaldías inscritas con credencial de los ministerios de Relaciones Exteriores.

Como puede inferirse, esta forma de conformación tiene la potencialidad de menoscabar la autonomía real del organismo, haciendo depender su participación casi exclusivamente de los gobiernos de la administración central.

El ente andino tiene una iniciativa hipotética en la presentación de proyectos temáticos locales, e incluso cuenta con la competencia de la emisión de opiniones ante los organismos del sistema –el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores (Camre), la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina–, informes que no son de acatamiento obligatorio, a diferencia de lo que ocurre con el Comité de Regiones Europeo.

Las Zonas de Integración Fronteriza

Las Zonas de Integración Fronteriza han sido tema central en las declaraciones y los estudios diagnósticos realizados en el marco del proceso

de desarrollo territorial (Comunidad Andina, 2009, E. 3.1). Se ha evidenciado que las regiones fronterizas de los Estados miembros de la Comunidad se encuentran entre las zonas con precariedad socioeconómica y altos índices de desigualdad y exclusión social. En palabras de José Luis Rhi-Sausi (2012):

Las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las competencias, capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que asumen en el contexto de la nueva conectividad latinoamericana. Así también, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernabilidad territorial de frontera. (p. 19)

Una estrategia específica para esas porciones de contigüidad territorial se adoptará desde la Decisión 459 sobre política comunitaria para la integración que establecerá las delimitaciones geográficas que luego serán desarrolladas en la Decisión 501 de 2001 sobre Zonas de Integración Fronteriza, que fija las bases para el establecimiento de espacios que partan de la “contigüidad territorial, previendo la incorporación de acuerdos público-privados y mecanismos de intercambio de buenas prácticas y la vinculación de zonas con especiales necesidades” (art. 9.L).

En el documento se reitera el carácter bilateral y gubernamental para el establecimiento de las zonas de frontera, por lo que la competencia continúa en manos de los gobiernos de

los Estados nacionales, demandando tan solo asistencia técnica del organismo supranacional comunitario, misma característica que ostenta la apertura de Centros Binacionales de Atención en Fronteras como el creado en Valencia, Venezuela, con la Decisión 502 emitida por el Camre el 22 de junio de 2001.

Las zonas fronterizas constituidas bajo este proyecto se conformarán de manera progresiva dos años después en las áreas de Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú y Perú-Bolivia.

Empero, en palabras de Eduardo Plata (2005), “la decisión 501, evidencia una notoria ausencia de estructura institucional de carácter vinculante, con lineamientos contundentes que respalden el desarrollo de la ZIF como política comunitaria” (p. 39).

El proceso de conformación de áreas fronterizas compartidas encuentra escollos en la debilidad institucional y la escasa voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros. El proyecto, además, enfrenta serios problemas históricos, conflictos territoriales y políticos, disparidades geográficas y la complejidad que implica la identificación de “una visión y unos mínimos comunes” (Ramírez, 2008, pp. 135-169).

La Red Andina de Ciudades

Las Agendas de Desarrollo Territorial Andino involucran la articulación de redes locales que asuman a las ciudades como “espacios democráticos” e insten a la creación de metodologías de intercambio de buenas prácticas de gobernabilidad y “planeación estratégica” (Altmann y Rojas, 2008, p. 190).

Con esta premisa, se pone en marcha la Estrategia Andina de Desarrollo Territorial (EADT), estructurada sobre los principios de gradualidad, funcionalidad, consistencia, complementariedad, convergencia y subsidiariedad. Pretende conjugar los itinerarios de política pública de los Estados con respecto a su territorio, la construcción comunitaria y la participación local, implicando la vinculación de múltiples actores de todos los niveles y de carácter público y privado.

Como parte de la inclusión de dichos principios, y en vista de la importancia del comercio interregional dominado por las ciudades, se insta a la creación de una red cooperativa entre las urbes. Esta iniciativa verá la luz en septiembre de 2003 (Comunidad Andina, 2003), como un mecanismo para el desarrollo de cuatro ámbitos específicos: relaciones comerciales y negocios; conectividad de transporte y comunicaciones; descentralización y gestión municipal, y cooperación cultural, artística y educativa, con temas distribuidos en cinco ciudades principales: Bogotá, Lima, La Paz, Quito y Caracas.

Paralelamente, se efectúa un exhorto al Sistema Andino de Integración (SAI) en la Declaración de Quito de 2003, sobre la incorporación de las ciudades y los gobiernos locales a este sistema, que demanda la incorporación de estos actores dentro de las deliberaciones y, en suma, de su aceptación institucional, preámbulo del Comité Consultivo de Regiones creado un año después.

Para esta iniciativa se realiza un primer informe diagnóstico sobre la situación de las urbes y su posición prospectiva titulado: Geografía Económica de la Comunidad Andina.

Regiones: nuevos actores de la integración (2003).

En el documento se explicitan las grandes disparidades y los desequilibrios extra e intrarregionales. Según palabras de Édgar Moncayo, encargado de la realización del informe: “Si la economía funciona con la lógica de los modelos de crecimiento endógeno y la Nueva Geografía Económica, el crecimiento se concentra en las regiones con mayores ventajas competitivas (áreas metropolitanas) y en las que disponen de recursos exportables” (2003, p. 246).

Esto es una suerte de “archipelagización”, donde unos segmentos territoriales se integran y benefician con el modelo globalizador, mientras que otros son marginados y excluidos.

El estudio determinó, entre otros resultados, que el 16 % de las regiones pueden ser catalogadas con alto grado de actividad comercial, esto es, 14 de las 83 que conforman la Comunidad Andina. Se estableció una tipología de regiones activas, regiones *commodities*, regiones agroindustriales y regiones fronterizas (Moncayo, 2003, p. 366).

El documento diagnóstico exhorta al SAI a incorporar una visión ampliada de desarrollo territorial, que aproveche el interés renovado de las regiones y las comprenda como espacios cardinales para la integración que, en suma, incorpore “la temática regional en sus grandes directrices estratégicas” (Moncayo, 2003, p. 253), incluyendo la profundización de esquemas internos de organización espacial que propendan por la descentralización territorial y la autonomía que “facilitaría la gestión de las competencias de la CAN conexas con las

competencias de las entidades territoriales descentralizadas, circunstancia de interés para el proceso andino de integración” (Blanco *et al.*, 2020, p. 220).

Como hemos visto, a pesar de la ampliación paulatina de partícipes en las decisiones y la profusión de declaraciones a favor de la construcción de un proceso de integración andino que parta de los municipios y las ciudades, el sistema continúa siendo cerrado y dependiente de los intereses de los gobiernos centrales que actúan, según Giacalone (2011), como “porteros o *gatekeepers* de las regiones que pretenden movilizarse hacia el nivel andino” (pp. 253-268).

EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

Desde 2003, a partir de la celebración de la XXIV Reunión del Consejo del Mercado Común, el sistema asume un matiz más autonomista y nacionalista, habida cuenta de la presencia de mandatarios regionales inclinados hacia la dinamización social del organismo que había tenido una vocación económica.

Una de las manifestaciones de la intención de abordar otros aspectos de la integración facilitó la inserción de actores locales y regionales en el esquema de toma de decisiones, bajo dos organismos específicos: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, de carácter institucional, y la Red de Mercociudades, este último catalogado como uno de entes de representación local más destacables en la escena de América Latina.

El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur

Durante la primera etapa del organismo, la inserción de los municipios y las provincias se limitaba a elevar propuestas a la Comisión Parlamentaria Conjunta, ente consultivo conformado por miembros de los parlamentos nacionales que permitía el diseño de las políticas de ejecución y mecanismos de incorporación normativa de las decisiones tomadas en el seno del Mercado Común.

No obstante, desde 1998, con el impulso de la Red de Mercociudades—que abordaremos más adelante—, se inicia un camino de mayor reconocimiento para el cariz territorial del proceso, con la introducción de la Reunión Especializada de Municipalidades e Intendencias (REMI), organismo que sería reemplazado en diciembre de 2004 por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), como un cuerpo institucional que dota de participación a los representantes territoriales por decisión del Consejo de Mercado Común. En el año 2007 asume el carácter de ente consultivo oficial dentro del sistema.

El órgano se divide en dos comités: uno en representación de los municipios y otro de los Estados federados, provincias y departamentos, encargados de la labor de proposición de medidas en beneficio de la población y la posibilidad de formulación de recomendaciones por intermedio del Grupo del Mercado Común (Consejo Mercado Común, 2004, art. 4).

Mercociudades

Surge la iniciativa de conformación de una red de participación de las ciudades de los Estados miembros en el sistema del Mercado del Sur, a partir de las propuestas vertidas dentro del seminario Mercosur: “Oportunidades y Desafíos para las Ciudades”, organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur, órgano consultivo del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU hacia mediados de la década de los noventa.

Las ciudades suscriptoras fueron Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Río de Janeiro. En la actualidad cuenta con 364 ciudades de 10 municipios que actúan como miembros plenos y asociados, erigiéndose en el órgano paralelo de incidencia regional más relevante en la región, enfocado en la participación y el fomento del establecimiento de “mecanismos de cooperación en red para enfrentar problemáticas y satisfacer intereses comunes” (Santana, 2019, p. 157).

La mencionada intención de ampliar la intervención de las ciudades en los espacios para toma de decisiones reservadas a los Estados, pretendía tejer redes de comunicación entre actores locales alrededor del sistema de integración, bajo un temario variado que incluía “intercambios de carácter técnico, de información, buenas prácticas hasta la coordinación de proyectos de cooperación, desarrollo y crecimiento urbano” (Vázquez, 2008, pp. 137-148).

En consonancia, la conformación de una red urbana de ciudades mercosureñas permi-

tirá ampliar las agendas temáticas del sistema más allá de su vocación inicial estrictamente comercial, hacia temas originariamente locales con repercusiones estatales, como lo indica Vieira Posada (2008), incluyendo “ciencia y tecnología, desarrollo económico local, desarrollo urbano, medio ambiente, cultura, turismo, autonomía y gestión municipal, planificación estratégica, cooperación, cooperación internacional, desarrollo social, educación, género y municipalidades” (p. 271).

En criterio de Gloria Edel Mendicoa (2015), el modelo de diálogo subregional ahora se erige sobre tres desafíos:

El primero: la consecución de nuevas fortalezas y capacidades resolutorias en relación con otros actores y círculos de influencia, en las dirigencias gubernamentales, las tecno burocracias y los grupos empresariales, así como con los niveles subnacionales. El segundo: El logro de los principios de horizontalidad y transversalidad, la construcción más equitativa y social del proceso subregional y, en tercer lugar, el reconocimiento y la aplicación del sentido comunitario y la identidad compartida con la perspectiva de la constitución del desarrollo local por intermedio del esquema de inserción regional. (Naranjo Morales, 2021)

BALANCES. A MODO DE CONCLUSIÓN

Luego de este recorrido descriptivo por la incidencia de actores subestatales en los esquemas de integración abordados, varias son las conclusiones generales que pueden obtenerse. En primer lugar, el hecho de ampliar normativa e institucionalmente los campos de intervención internacional de las ciudades en espacios de decisión antes reservados a los Estados –por

ejemplo, como sujetos activos legitimados para la interposición de denuncias ante tribunales supranacionales en el caso europeo– no se traduce en modificaciones de los patrones de fragmentación, dispersión y exclusión social, especialmente en las ciudades periféricas.

Así mismo, pese a la profusión de documentos en alusión a la búsqueda de igualdad material y eliminación de barreras territoriales, y el reconocimiento parcial de la existencia de otros actores en el desarrollo de los procesos de diálogo subregional, tanto en el caso de la Unión Europea como en el Mercosur y en el esquema andino, aún persiste un gran desconocimiento de los asuntos regionales en las agendas de integración.

En el caso Andino, a pesar de la ampliación paulatina de partícipes en las decisiones y la profusión de declaraciones a favor de la construcción de un proceso de integración común que parta de las localidades, el sistema continúa siendo cerrado y dependiente de los intereses de los gobiernos centrales que incluso determinan las posibilidades de entrada de las regiones que pretenden movilizarse hacia el nivel subregional.

Por su parte, el esquema del Mercado Común del Sur resalta por la fortaleza y progresivo auge de las llamadas redes urbanas autogestionadas, es el caso de la Red Mercociudades, que ha buscado ampliar la perspectiva de interacción territorial y, en la medida de sus posibilidades, cobrar mayor relevancia en el proceso decisorio.

Una de las causas de tan bajos niveles de incidencia en el caso latinoamericano son las falencias graves en los procesos de divulgación e información de los esquemas y sus órganos

oficiales y no oficiales, lo que disminuye su visibilidad y reconocimiento por los ciudadanos vinculados, lo que a su vez redundan en la cooptación de los entes por parte de grandes conglomerados económicos y financieros dentro del proceso decisorio de manera mediata (por intermedio de figuras de *lobby*), o a través de las representaciones de las ciudades capitales o en las urbes centrales comerciales donde ubican sus matrices.

Lo que se suma a la ausencia de veeduría ciudadana efectiva, y contribuye a que el foro y la red sean un peldaño para la visibilización directa de los intereses de los actores del mercado, por encima de los ciudadanos andinos y merosureños.

Las limitaciones en la capacidad de influencia se suman a la preeminencia de las políticas públicas locales y de cooperación, con un enfoque claro en el sector financiero y comercial sobre los temas culturales, educativos y medioambientales.

Lo anterior se suma a la poca voluntad política y el liderazgo institucional escaso de los Estados nacionales para la apertura efectiva de espacios reales de incidencia de los entes territoriales y de los ciudadanos en escenarios internacionales. esto genera que las posibilidades de maniobra internacional de las ciudades y las localidades se circunscriban a pequeñas redes autogestionadas que actúan al margen de los diseños estatales, desconociendo las potencialidades de la consolidación de la integración desde la base social más cercana al gobierno local que al nacional.

REFERENCIAS

- Aguilera De Prat, C. (2006). De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (2), 47-76.
- Altmann Borbón, J. y Rojas Aravena, F. (2008). *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Flacso Ecuador.
- Barbé, E. (1998). *Las relaciones internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Blanco, C., Echeverry, D. y Ortega, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la Comunidad Andina con la descentralización territorial? *Revista IUSTA*, 53, 207-222.
- Carmona, A. (2013). Las macro-regiones en perspectiva analítica: ¿Qué, cómo, dónde, para qué? En A. Carmona (Dir.), *El lugar de las macro-regiones en el marco de la cooperación territorial europea: presente y futuro*. Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Comunidad Andina (1999). Decisión 459: Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo. Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC459.pdf>.
- Comunidad Andina (2001). Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza. <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/dec501s.asp>
- Comunidad Andina (2003). Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades.
- Comunidad Andina (2003). Declaración de Quito sobre la incorporación de las ciudades y gobiernos locales al Sistema Andino de integración.

- Comunidad Andina (2004). Decisión 585: Creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Décimo segunda Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC585.pdf>.
- Comunidad Andina (2009). Zonas de integración fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina. Información socioeconómica, análisis estadístico. SG/de 252. E.3.1 <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>.
- Consejo del Mercado Común (2004). Decisión 41, XXVII Reunión del Consejo Mercado Común. Documento de creación del Foro consultivo. *Boletín* 30644 <https://leyesargentinas.com/norma/105964/decision-41-consejo-del-mercado-comun-foro-consultivo-municipios-estados-federales>.
- Estatuto Mercociudades (2002). VIII Reunión Cumbre en la ciudad de Asunción en septiembre de 2002.
- Ferrer Martín De Vidales, C. (2010). El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. *Revista Universitaria Europea*, (13), 51-84.
- García García, M. J. (2021). La integración institucional de las regiones en los procesos decisorios comunitarios. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (55).
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista de sociología*, (41), 13-31.
- Giacalone, R. (2011). Gobernanza multi-nivel en las políticas exteriores de Brasil y Venezuela: los niveles regional, subregional y subnacional. En S. Stavridis, C. Cancela Outeda, C. Ponce de León y G. A. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor* (pp. 253-268). Universidad de Zaragoza.
- Llorens, C. y Sánchez, J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. En F. E. Bermeo (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 105-146). Congope. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57938.pdf>
- Madariaga Astola, J. (2003). Las regiones en la Unión Europea. En L. Huici Sancho. *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*. Edicions Universitat Barcelona.
- Manso Rafael, A. (2002). El Comité de las Regiones: su Reforma. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 3(2), 289-297.
- Mercosur (2002). Estatuto Mercociudades, VIII Reunión Cumbre en la ciudad de Asunción, septiembre de 2002.
- Moncayo Jiménez, E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración*. Comunidad Andina, Secretaría General.
- Moncayo Jiménez, E. (2005). *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Reunión técnica preparatoria para la primera reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Lima, SG/RT.CCAAM/II/dt 4.
- Naranjo Morales, A. (2021). In Memoriam: ciudades e integración. Una entrevista a Gloria Edel Mendicoa. *Portal electrónico mercosur ABC*. <https://www.mercosurabc.com.ar/in-memoriam-ciudades-e-integracion-una-entrevista-a-gloria-edel-mendicoa>.
- Nouvilas Rodrigo, M. (2012). Las oficinas regionales españolas en Bruselas. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (99), 113-131.
- Paradés Martín, M. (2013). *El impacto de la crisis económica en la identidad europea*. Congreso

- Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Pasquariello, K. L., Nitsch, R. y Luciano, B. T. (2021). Liquid regionalism: A typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), e004. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204>.
- Pieri, V. S. G. (2010). Paradiplomacia y descentralización política. Breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea. *Journal of Global Studies*, 11 (118).
- Plata Pérez, E. (2005). *Zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo* (tesis de grado Politología), Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias políticas y Relaciones Internacionales.
- Ramírez, S. (2008). Las zonas de integración fronteriza de la comunidad andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, (32), 135-169.
- Rhi-Sausi, J. L. (2012). Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras. *Documento Cooperación transfronteriza*. Aecid, Flacso y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Rodríguez Rodríguez, C. M. (2019). Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 1 (1), 149-165. <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>
- Sánchez Chacón, F. J. (2013). Las regiones y su movilidad en la Integración Andina, Europea y Mercosureña. Referencia a la gobernanza multinivel. *Aldea Mundo*, 18, (36).
- Santana, F. (2019). El modelo de red de ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN. En S. Allard *et al.* *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. <https://editorial.udg.mx/gpd-actores-locales-impactos-globales-aportes-academicos-en-paradiplomacia.html>.
- Unión Europea (1997). Tratado de Amsterdam (Países Bajos). <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>.
- Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:11992M/TXT>.
- Unión Europea - Reglamento (2006). CE1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31 (7).
- Unión Europea - Reglamento Interno (2007). Anexo Decisión relativa a los grupos interregionales. Comité de las Regiones, Decisión 001, Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:023:0001:0017:ES:PDF>.
- Unión Europea - Comité de las Regiones (2010). Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Una estrategia para la región del Mar Del Norte/ Canal De La Mancha”. *CDR 99/2010 fin CVE/ PBC/ILF/cfsz/ACV/ILF/cf. 86º Pleno*.
- Unión Europea - Parlamento Europeo (2018a). Impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE. Resolución 2018/2054(INI). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2018/09-11/0327/P8_TA\(2018\)0327_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2018/09-11/0327/P8_TA(2018)0327_ES.pdf)
- Unión Europea (2018b). Reglas sobre la participación de las CC.AA. en los comités de la Comisión Europea, para el periodo 2018-2021. Conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas. https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Europa/Seguimiento%20actividad/Texto_legal.pdf

- Unión Europea (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, Const-Iv-020*. https://www.europarl.europa.eu/mee-tdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc_/livre-blanc_es.pdf.
- Tuñón, J. (2008). ¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisional comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades subestatales europeas. *UNISCI Discussion Papers*, (17), 151-172.
- Vázquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el Mercosur. En G. Jaramillo (Comp.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (pp.137-148). Flacso Ecuador.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Zapata Morán, M. G. y De la Garza Montemayor, D. J. (2022). La paradiplomacia y la protodiplomacia: factores que incidieron en la transformación en Cataluña. *Revista CIMEXUS* 7 (1), 87-105.



**LA INTERNACIONALIZACIÓN
DE ENTES SUBNACIONALES:
ESTUDIOS DE CASO**

**TECNOCRACIA URBANA E INFLUENCIAS
DEL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO
INTERAMERICANO DE DESARROLLO
EN LAS POLÍTICAS URBANAS DE CHILE,
1961-2020**

Álex Patricio Paulsen Espinoza

**ECONOMIC AND SOFT POWER
COMPONENT OF INDIA'S CITY
DIPLOMACY: WITH SPECIAL REFERENCE
TO MUMBAI AND KOLKATA**

Lulubala Nayak

**THE DOMESTIC SOURCES OF CITY
DIPLOMACY: THE CASE OF THE CITY OF
JOHANNESBURG, 2011-2016**

Fritz Ikome Nganje

Bosele Retshegofetse Tladi

**RELACIONES FEDERATIVAS BRASILEÑAS
EN MEDIO DEL COVID-19: TENSIONES
INTERNAS Y DISRUPCIONES
INTERNACIONALES**

Cairo Borges Junqueira

Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Ana Mauad

Tecnocracia urbana e influencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en las políticas urbanas de Chile, 1961-2020

Álex Patricio Paulsen Espinoza*

RESUMEN

Las decisiones que toman los habitantes de una ciudad en torno a sus diferentes asuntos urbanos deberían corresponder a procesos de participación enmarcados en la autodeterminación y autonomía de cualquier país. Sin embargo, en América Latina, y en particular en Chile, las decisiones no necesariamente provienen de los ciudadanos ni de quienes son los encargados de elaborarlas. El objetivo de la presente investigación es analizar las influencias en las políticas urbanas de Chile que han llevado a cabo organismos supranacionales como el

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por medio de tecnócratas urbanos. Bajo una metodología documental, esta investigación utilizó fuentes públicas y privadas para construir diferentes análisis. La evidencia muestra algunas luces acerca de cómo operan estas relaciones internacionales a escala urbana y cómo los agentes establecen redes, una infraestructura y materiales tecnocráticos que conforman una geografía de la expertocracia. Las conclusiones permiten avizorar de manera inicial formas productivas de identificar este tipo de aspectos que integran a ciudades en circuitos de conocimientos y políticas pro-

* Candidato a Doctor en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile). [appaulse@uc.cl]; [<https://orcid.org/0000-0002-698a2-0651>].

Recibido: 21 de noviembre de 2022 / Modificado: 3 de marzo de 2023 / Aceptado: 24 de abril de 2023

Para citar este artículo:

Paulsen Espinoza, A. P. (2023). Tecnocracia urbana e influencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en las políticas urbanas de Chile, 1961-2020. *Oasis*, 38, 93-117.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.06>

venientes de otras latitudes, y que interfieren no solo en las decisiones a escala urbana, sino también en las relaciones internacionales, los procesos democráticos de las ciudades y sus habitantes.

Palabras clave: ciudades; tecnocracia; políticas urbanas; movilidad de políticas.

Urban Technocracy and the influences of the World Bank and the Inter-American Development Bank on Chile's urban policies (1961-2020)

Abstract

The decisions made by the inhabitants of a city regarding their different urban affairs should correspond to participatory processes framed in the self-determination and autonomy of any country. However, in Latin America and particularly in Chile, decisions do not necessarily come from the citizens or from those who are in charge of making them. The objective of this research is to analyze the international trips of urban policies that have influenced technocrats or have intervened in their decisions through agreements with binding conditions from supranational organizations that mobilize ideas, resources, assistance and materials in decisions. urban in Chile. Under a methodology of emerging connections between public-private agents inspired by the framework of policy mobility -policy mobility-, this research used public and private sources to build different analysis matrices. The evidence sheds some light on how these international relations

operate at an urban scale and how the agents establish networks, an infrastructure and technocratic materials that make up a topography/topology of the expertocracy. The conclusions allow us to initially envision productive ways of identifying this type of aspects that integrate cities into circuits of knowledge and policies from other latitudes and that interfere not only in decisions on an urban scale, but also in international relations, the democratic processes of cities and their inhabitants.

Key words: Cities; technocracy; urban politics; policy mobilities.

ORGANISMOS SUPRANACIONALES Y TECNOCRACIA URBANA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD COMO ACTOR INTERNACIONAL

Corría el año 1992 en la sucursal del Banco Estado en la comuna de Ñuñoa, cuando una larga fila recorría la acera en la que se encontraba el banco. Esta fila estaba compuesta principalmente por mujeres con niños que jugaban entre ellos para evitar el aburrimiento de aquella larga espera. Dichas mujeres estaban en esa espera en virtud de que ellas y sus familias eran deudores habitacionales. Esta problemática afectó en aquella época a cerca de 880 mil hogares, es decir, a aproximadamente a 2.500.000 millones de personas, lo que representa el 20 % de la población de la época (Sur Documentación, 1989). Las políticas de vivienda y su financiamiento de la década de los ochenta, sumado a la crisis económica de 1982, habían generado un problema que se llamaba deuda habitacional. Lo interesante de esta situación es que las personas que se encontraban

haciendo fila no sabían que la decisión de que ellas estuvieran allí no había sido tomada en Chile, sino a miles de kilómetros de ese lugar.

La decisión que generó que aquellas familias estuvieran en eternas esperas a las afueras del Banco Estado provino de Washington D.C. 20433, Estado Unidos, a saber: la sede del Banco Mundial (BM). El Banco Mundial ha sido uno de los principales financiadores de asistencias técnicas a Chile, con créditos y préstamos no reembolsables. Dichos convenios tuvieron diferentes cláusulas a las que debía adherir el país y entre ellas estaba la de cumplir con lo pactado en las recomendaciones que emitía el Banco Mundial para las políticas urbanas locales. Para verificar si las disposiciones y cláusulas que se habían comprometido se habían ejecutado por parte de Chile, se realizaban auditorías a los programas financiados. En tal sentido, el Banco Mundial realizó un Reporte de Desempeño de Auditoría del Segundo Proyecto del Sector Vivienda (Préstamo CH-3030).

Este reporte estableció que Chile no había realizado una acción recomendada por el Banco Mundial, a saber: bajar los subsidios y aumentar la exigencia de ahorro de los postulantes, así como también evitar las repactaciones que estaba haciendo el Banco Estado para beneficiar a los deudores habitacionales (World Bank, 1995). Esta auditoría fue enviada al Gobierno de Chile, particularmente al gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1995, a fin de revisar el proyecto que se había ejecutado entre 1990 y 1994. De esta manera, quien responde a esta misiva es el exministro de Vivienda y Urbanismo del periodo 1990-1994, Alberto EtcheGARAY Aubry. En dicha respuesta, EtcheGARAY aduce lo siguiente:

Por distintas consideraciones que se expresaron en su oportunidad al Banco, el crédito de apoyo al sector vivienda tenía algunos problemas para armonizar debidamente con la política indicada, toda vez que persiguió algunas metas que en nuestra opinión no tenían una factibilidad realista. Por ello, al mes de asumir el gobierno y aprovechando una invitación especial para exponer en la III Conferencia Mundial de la Vivienda que se celebró en Washington D.C., sostuvimos reuniones con directivos y técnicos del Banco para explicar nuestros puntos de vista. (República de Chile - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1995, p. 42)

Esta cita muestra, en primer lugar, que uno de los espacios de contacto entre la tecnocracia urbana pública y las entidades supranacionales se produce en aquellos eventos de difusión de conocimiento, comparación, medición y análisis de las realidades de los países y la situación de la vivienda, tal como es el caso de la III Conferencia Mundial de la Vivienda. Dichos espacios han configurado algo que la literatura científica ha llamado “comunidades epistémicas” (Haas, 1992), es decir, constelaciones de sujetos que observan y analizan la realidad desde parámetros y prácticas determinadas y propias de su experticia.

Por otra parte, en la misma carta de respuesta, EtcheGARAY asume que un problema que tiene la política de vivienda y su sistema es la “recuperación de costos”. Esto último era un aspecto importante para el Banco Mundial en la mejora de las políticas de vivienda. En consecuencia, EtcheGARAY responde:

Que la repactación de deudas de 1990 se hizo porque existía lo que el gobierno concertacionista

denominó como “deuda social” con los de menores ingresos. Debe recordarse que ante la gran crisis de 1982-1985 en que la cesantía llegó a niveles del 30 % real y los salarios cayeron en más de un 20 % se produjo una deuda habitacional impagable, lo que parcialmente reconoció el gobierno militar. Al revés de lo que aconteció con la crisis bancaria en que el Estado ha gastado enormes cantidades de recursos, hecho que hasta hoy aflige al Banco Central de Chile, *las repactaciones habitacionales fueron tímidas para con la gente de escasos recursos*. Este fue el fundamento social y político de dicha repactación. No aceptarlo es desconocer la historia reciente del país. *El tiempo demostró asimismo que el compromiso del gobierno fue serio y no realizaron nuevas repactaciones. Al respecto, y pese a que no existe ligazón alguna con el Banco, el actual gobierno ha mantenido el compromiso de no hacerlas*. (República de Chile - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1995) (Énfasis agregado)

Las afirmaciones realizadas por el exministro de Vivienda y Urbanismo son contundentes en explicar el grave problema de los deudores habitacionales y constatar que el no otorgar repactaciones fue una decisión que no se gestó en las autoridades y entidades institucionales públicas del país.

Con esta historia introductoria es posible adentrarse en la problemática que plantea esta investigación en lo referido a la tecnocracia urbana, los organismos supranacionales –Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- y la conformación de las ciudades como nodos internacionales de influencia. Esto último es lo que la literatura científica proveniente de la geografía, estudios urbanos y la planificación urbana ha denominado recientemente como movilidad de políticas

(Prince, 2017), circulación o transferencia de conocimiento (Robinson, 2011), circulación de políticas (Wood, 2016) y urbanismo móvil (McCann y Ward, 2011). Este tipo de conceptos se ha relacionado con actores identificados como tecnócratas de manera novedosa, pero también con riesgos teóricos y metodológicos identificados por corrientes teóricas contrarias en virtud de su actualidad (Brenner *et al.*, 2011). En consecuencia, este estudio pretende describir inicialmente la relación entre tecnocracia y movilidad de políticas.

La relación entre la movilidad de la tecnocracia y la configuración de relaciones internacionales que se concretan en las ciudades por medio de las políticas urbanas es un ámbito productivo de abordar, por cuanto la visión estática de estos agentes los ha relegado a sujetos que solo se mantienen en puestos estratégicos de las entidades públicas y privadas. Concebir las actuaciones de la tecnocracia desde una perspectiva relacionada con la movilidad de políticas permite, en términos metodológicos, reconocer el cómo las ciudades son puntos estratégicos en las relaciones internacionales más que hacer la pregunta del porqué de sus configuraciones (McCann y Ward, 2011).

La movilidad de políticas urbanas implica la transferencia de conocimientos urbanos, la influencia de ciertos agentes sobre políticas determinadas en las ciudades para su planificación territorial hasta su patrimonialización, entre otros. Estas transferencias de conocimiento viajan por medio de una infraestructura de relaciones materiales e inmateriales. A decir de McCann y Ward (2011), “la transferencia de políticas es un proceso espacial, social y relacional global que interconecta y constituye

ciudades” (p. 22). Las ciudades de América Latina han sido una especie de “laboratorio” para las políticas urbanas que viajan desde los centros hegemónicos para ensayar modelos urbanos y de ser en el orbe (Jiménez-Corrales, 2020; Jajamovich *et al.*, 2022). En el caso de Chile, algunas políticas urbanas de vivienda han influenciado a otras latitudes, siendo promovidas y desplegadas por el Banco Mundial (Gilbert, 2004; van Dijk, 1998).

Ergo, la transferencia de políticas involucra una serie de agentes y actores que se relacionan por medio de estas infraestructuras institucionales en diversas escalas. La tecnocracia es definida como un conjunto de agentes que, en virtud de su formación académica y especialización en diversos ámbitos, constituyen no solo un cuerpo técnico, sino también político al interior de entidades gubernamentales¹. Estos agentes pueden encontrarse al interior del Estado, como también afuera de él como parte de agencias privadas (Silva, 2010). Por su parte, Fischer (1990) señala que la tecnocracia “se refiere al uso de expertos y sus conocimientos técnicos disciplinarios en la búsqueda del poder político y la ‘buena sociedad’, tanto en las esferas del Estado como en la economía” (p. 18). Estas definiciones caracterizan a la tecnocracia de manera general, sin embargo, en la presente investigación nos enfocaremos en lo que hemos denominado tecnocracia urbana, es decir, en el conjunto de agentes que en virtud de su experticia, pericia y conocimientos en el ámbito de las políticas urbanas han logrado

posicionarse en escalas institucionales estatales, pero también privada. Esto último a partir de sus influencias políticas en dichos espacios y sus relaciones con organismos supranacionales como el BID, BM y la ONU.

De acuerdo con lo anterior, es que el ministro de Vivienda y Urbanismo del periodo 1990-1994, aludido en la introducción, no fue solo un político en un cargo de confianza del presidente de la República de la época. Este agente tuvo participación en agencias públicas tales como la Fundación Superación de la Pobreza, el Servicio Nacional de la Mujer y la Empresa Sanitaria de Valparaíso, Aconcagua y Litoral (ESVAL), que luego sería privatizada en 1998; a nivel privado participó en la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Constructora e Inmobiliaria SalfaCorp, Inversiones Confuturo, Chile Tabacos, Celulosa Arauco, Fundación Copec-Universidad Católica, Banco del Desarrollo, Invesco - Administradora de Inversión S.A., Chile Transparente, Corporación Ciudades, Corporación de Salud Laboral (perteneciente a la CChC), Universidad Mayor, Universidad Alberto Hurtado, Inversiones La Construcción, Sociedad de Inversiones Norte-Sur, Corporación Educacional de la Construcción (perteneciente a la CChC), Caja Aseguradora de Riesgos de Trabajo y Copec.

De acuerdo con diversas aproximaciones al estudio de la tecnocracia, este es el perfil propio de un tecnócrata, es decir, profesional proveniente de las disciplinas propias de la ingeniería, con un alto nivel de conocimiento

¹ Los tecnócratas se diferencian de los técnicos en que estos últimos no tienen injerencia política en las altas esferas estatales, mientras que los burócratas solo se encuentran supeditados a aspectos administrativos.

técnico, con influencias políticas en el mundo público y privado, y que luego de sus funciones en ministerios, se aboca a desempeñar labores en empresas privadas, consultorías y fundaciones, incluso hasta en organismos supranacionales de cooperación internacional (González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018). Con estas características es que la tecnocracia remite a una orientación particular para resolver ciertos problemas de manera general, pero sin tener una inclusión democrática en dichos problemas (Prince, 2016). Las formas particulares de observar, analizar, resolver y ejecutar soluciones para las problemáticas que presenta la realidad por parte de la tecnocracia se han denominado “comunidades epistémicas” (Haas, 1992). En definitiva, la tecnocracia no necesariamente es una parte del Estado, sino que es una forma de regla que depende de formas particulares de prácticas expertas que hacen del mundo algo abstracto y técnico para gobernarlo (Prince, 2016).

En América Latina, las discusiones han demostrado que la tecnocracia ha sido analizada bajo tres perspectivas: como agentes subordinados a la lógica electoral, particularmente a los políticos; agentes subordinados a las instituciones financieras internacionales; y como agentes subordinados a los negocios e intereses comerciales nacionales y extranjeros (Dargent, 2015). Estas teorías, que han sido calificadas como instrumentalistas, se han aplicado en virtud del contexto latinoamericano y su evolución política, económica y social. Lo cierto es que estas tres perspectivas son parte de las dinámicas de la tecnocracia urbana en Chile.

En Chile, los tecnócratas urbanos han demostrado una pervivencia que se puede remontar a la década de los cincuenta, cuando se constituye uno de los gremios más importantes del país hasta el día de hoy: la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) (Kornbluth, 2021; Cheetham, 1971). Este gremio ha logrado influenciar las políticas urbanas que se han aplicado en Chile desde la década de los sesenta hasta el día de hoy, con la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada en el año 2014. Sus integrantes han ocupado cargos importantes en la administración estatal, sobre todo en las oficinas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu), por mencionar los que tienen directa relación con la planificación de las ciudades. Lo interesante del caso de Chile es que esta tecnocracia urbana logró influenciar la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley de 1959 que fijó las normas para construir viviendas económicas y la reestructuración y configuración que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1975) tiene hasta el día de hoy.

La presente investigación pretende analizar precisamente la influencia en las políticas urbanas que se aplican en Chile que promueven los organismos de cooperación internacional –BM y BID–, las cuales tienen efectos en la ciudad a partir de los tecnócratas urbanos que las movilizan. De esta manera, este estudio revisa la manera como las políticas urbanas implementadas en el país no solo fueron configuradas por tecnócratas urbanos,

sino que fueron influenciadas, también, por organismos supranacionales como el BM y el BID bajo sus programas de financiamiento y cooperación técnica. En el siguiente apartado desarrollaremos los aspectos metodológicos del estudio, para luego dar cuenta de los resultados y las conclusiones.

MARCO METODOLÓGICO

Como señalan Allen y Cochrane (2010), las políticas urbanas oficiales como actos de gobernar pueden tener alcances concretos medibles en millas, pero lo cierto es que también pueden actuar de manera omnipresente en la vida cotidiana y con ello en el sujeto mismo. Por su parte, las políticas urbanas han sido consideradas habitualmente como instrumentos normativos e indicativos que guían los procesos urbanos (Boudreau, 2017). Empero, esto corresponde a un proceso final de su concreción y puesta en marcha. Bajo la elaboración de estas políticas urbanas, e incluso antes de que ellas sean concebidas, ya se encuentran actuando personas, espacios, instituciones, infraestructuras, datos, ideas y agentes que presionan para su formalización oficial (Uitermark, 2005).

Las ciudades de América Latina, Asia y África se han convertido en dichos espacios en donde ensayar, aplicar y extender políticas desde aquellas ciudades que se han convertido en “paradigmas” o “modelos” del urbanismo. Aunque en algunas ocasiones, probablemente estas ciudades han servido de lugares ejemplares para la transferencia, circulación, movilidad y aplicación de políticas urbanas exitosas y funcionales al marco neoliberal realmente existente (Gilbert, 2004).

Estas formas de pensar los análisis de las políticas urbanas y sus efectos en la ciudad significan que la escalaridad de las primeras configura redes amplias, tanto a nivel global como nacional y local. Por ello es que los métodos y las fuentes seleccionadas para esto no solo recurren a datos vectoriales que puedan ser geocodificados en una cartografía, sino que también hacen de lo socioespacial una forma de pensar aquellas escalaridades como indeterminadas.

En virtud de lo dicho, es que la presente investigación ha utilizado fuentes oficiales de organismos supranacionales, y discursos de agentes públicos y privados. Las fuentes que se utilizaron se indican en la tabla 1.

Tabla 1.
Fuentes de análisis

Nombre Institución	Fuente
Banco Mundial	1. Informes de transcripciones de conversaciones de acuerdos con los países solicitantes. 2. Financiamiento para proyectos urbanos ejecutados en Chile (1984-1989). 3. Informes.
Banco Interamericano de Desarrollo	1. Financiamiento para proyectos urbanos en Chile (1961-2020). 2. Informes de proyectos ejecutados en Chile (1961-2020). 3. Discursos de presidentes del BID.

Fuente: elaboración propia con base en World Bank (1988; 1985; 1984); Banco Interamericano de Desarrollo (1963; 1967).

Es importante señalar que la presencia de financiamiento de políticas urbanas y programas de asistencia técnica en Chile data de la década de los cincuenta, por lo que existen cerca de 60 años de cooperación internacional que han influenciado a las políticas públicas que abordan aspectos relativos a la ciudad, el barrio y la vivienda; por ello se aborda el marco temporal que va desde 1961 hasta 2020. Este marco temporal también se explica en virtud de que nos permite observar que las acciones del BM son importantes para Chile, sin embargo, el BID tiene una presencia importante, particularmente desde la década de los ochenta, con sus programas barriales.

Esta data se ha visto complementada con la revisión de fuentes documentales de instituciones públicas tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los discursos pronunciados por ministros en eventos determinados.

TECNOCRACIA URBANA Y SUS GEOGRAFÍAS DE PODER

La tecnocracia urbana no solo se restringe a ser definida como un cuerpo de sujetos que tienen una experticia técnica e influencias políticas, sino que también sus decisiones influyen en las transformaciones y configuraciones de la ciudad. El punto principal tiene relación con las formas en que dicha tecnocracia genera espacios topológicos de influencia con los diferentes agentes y actores que tienen injerencia en la ciudad, el barrio y la vivienda. No obstante, el peso de las decisiones en este tipo de temas no solo recae en agentes públicos y privados nacionales, sino también en las agencias internacionales como el BM y el BID. A

fin de mostrar cómo se constituyen estos espacios y comunidades epistémicas de tecnócratas urbanos, es importante considerar cómo los seminarios, congresos y charlas magistrales organizadas por instituciones de educación superior u organismos son algunos de estos espacios topológicos.

Por ejemplo, en 1992, las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), junto con el Minvu, organizaron en Santiago de Chile la Reunión Regional de Ministros y Autoridades máximas del sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe. En dicha instancia, el ministro de la cartera de Chile, Alberto Etchegaray Aubry, expuso su ponencia denominada “Financiamiento internacional para la vivienda” (Naciones Unidas - Cepal, 1992). En esta exposición, Etchegaray demostraba la importancia del financiamiento de los organismos de cooperación internacional hacia las políticas de vivienda de los países de América Latina y el Caribe.

En su revisión rescata las experiencias nacionales de décadas anteriores, en donde menciona que “es en 1953 cuando se establece una política nacional para el sector vivienda, a través de la Corporación de la Vivienda. Con ella se inicia en el país un sistema de autoconstrucción, con la cooperación internacional de los EE.UU.” (República de Chile - Minvu, 1992, p. 5). Este es un antecedente importante acerca del financiamiento que han prestado históricamente Estados Unidos y las agencias asociadas, ya que nos remite a un año temprano de cooperación internacional en temas de vivienda.

Siguiendo con su exposición, el ministro aludido señala que la participación de las familias se hace a través del “esfuerzo” que ellas hacen al momento de ahorrar para la vivienda. Continuando con los discursos anteriores, el ministro sigue siendo coherente con las políticas establecidas por el BM, el BID y también con lo señalado por los personeros de la dictadura cívico-militar con respecto al ahorro de las familias y el esfuerzo. Este tipo de discurso, sobre todo en lo referido al ahorro y el “esfuerzo” por la casa propia, seguirá estando presente en las autoridades encargadas de la vivienda hasta el día de hoy. Asimismo, es importante considerar que para el ministro Etchegaray, la participación de las familias en la adquisición de viviendas sociales se reduce al ahorro. Para apoyar el aumento del ahorro que se exige a las familias para la vivienda, es que el ministro Etchegaray señala que el financiamiento internacional es imperioso.

El financiamiento externo de la vivienda es desglosado por la autoridad ministerial como una “inversión material, es decir, saneamiento, urbanización, vivienda o remodelación y a asistencia técnica de variada naturaleza, que busca desde distintos ángulos mejorar el desempeño del sector, de sus instituciones y de los pobladores, es decir, mejorar en el conocimiento y la manera de hacer las cosas” (República de Chile - Minvu, 1992, p. 10).

En esta cita observamos que los flujos de recursos que se desplazan desde estos organismos de cooperación internacional son materiales, pero modifican las formas de conocimiento que se tienen acerca de las políticas. Esto se ve reflejado en las declaraciones del ministro en lo relacionado con las asistencias técnicas:

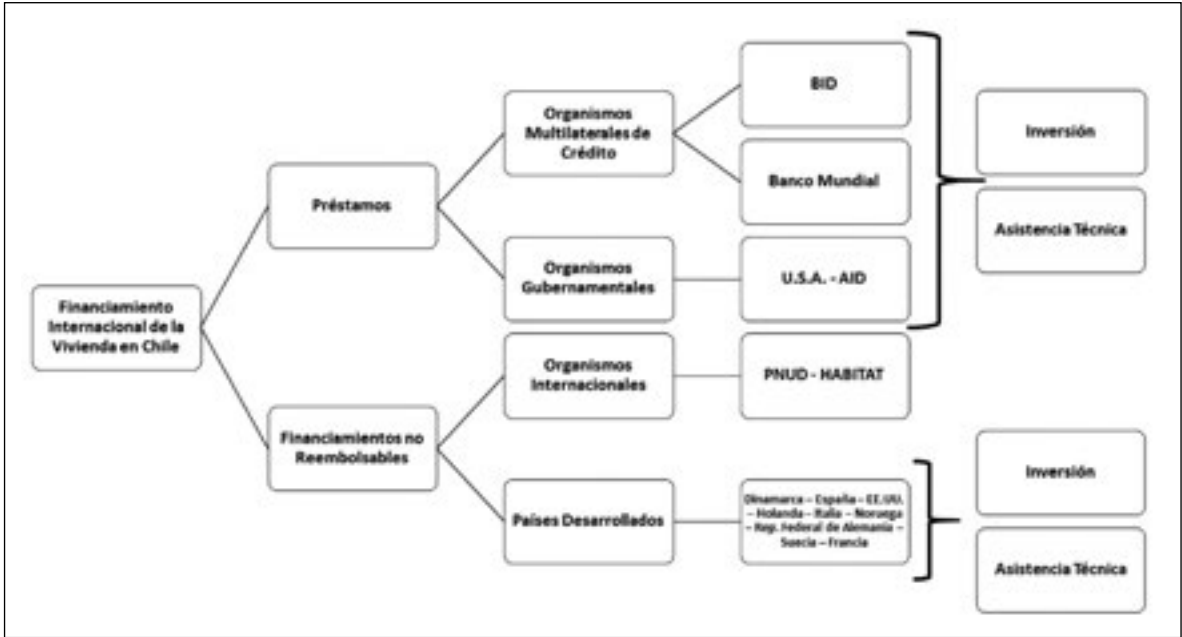
También en su calidad de organismos técnicos de cooperación internacional prestan su asesoría al Gobierno de Chile, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - HABITAT, los cuales entre otras cosas se encuentran preparando un apoyo institucional al MINVU para el mejoramiento de la administración financiera y la racionalización de la gestión en el sector. (República de Chile - Minvu, 1992, pp. 13-14)

Esta racionalización y mejora en la gestión eran parte de las políticas que comenzaron a desplegar este tipo de organismos en la década de los noventa, es decir, aplicar reformas institucionales al Estado según el nuevo contexto político y económico global (Banco Mundial, 1998). Un dato importante que menciona el ministro Etchegaray tiene que ver con países que entregan apoyo a Chile tales como Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Noruega, República Federal de Alemania y Suecia.

Para finalizar su exposición, el ministro de Vivienda y Urbanismo muestra cómo se estructura el financiamiento internacional para la vivienda en Chile (figura 1).

Este esquema es ilustrativo en mostrar que el BID y el BM establecen préstamos que luego deben ser pagados por los países beneficiados, lo que se hace junto con cumplir aquellas cláusulas que establece el convenio. Por su parte, organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los países desarrollados mencionados, aportan fondos que no deben ser reembolsados por los países que los reciben.

Figura 1.
Estructura del financiamiento internacional de la vivienda en Chile (1992)



Fuente: República de Chile - Minvu (1992, p. 26).

Finalmente, y no por ello menos importante, es de resaltar que la delegación que acompaña al ministro de esta época a esta reunión se compone de 14 personas, entre las cuales podemos identificar a técnicos y tecnócratas que asesoran y comparten espacios de influencia con las otras delegaciones de los países visitantes, así como también con los cuerpos técnicos y tecnocráticos de las agencias especializadas (ONU y Cepal) y universidades. Esto último constituye un acervo que luego es utilizado por los tecnócratas para desplegar sus geografías de influencias en momentos en los que desempeñan cargos a nivel público y privado.

EL BANCO MUNDIAL: VIVIENDA Y MARGINALIDAD COMO OBJETIVO

El BM es un ejemplo importante en la configuración de una infraestructura tecnocrática, redes, apoyo e influencias en las políticas urbanas en América Latina y Chile (Rojas, 2009; Jiménez-Corrales, 2020; Pugh, 1991; Comotto, 2014). Las ciudades de América Latina se transformaron en un punto importante de la transferencia de fomento de políticas desde estas entidades, sobre todo en la década de los ochenta (Jajamovich *et al.*, 2022). En tal sentido, las intervenciones que ha realizado el BM en América Latina y el Caribe por medio de

asistencias técnicas e implementación de diferentes programas entre 1948 y 2019 dan como resultado un total de 2.295 intervenciones. Para el caso de Chile, y considerando el mismo periodo, se identifican 108 programas en diferentes ámbitos. De este total de programas, actualmente se encuentran cuatro activos. En tal sentido, las políticas urbanas, la vivienda y el desarrollo urbano en general han sido focos importantes de asistencia técnica y apoyos en

recursos desde el BM hacia Chile. Esto se debe a los objetivos de este y otros organismos de eliminar la pobreza y marginalidad, por cuanto esta podría generar graves problemas de violencia en las ciudades (McNamara, 1981).

Entre asistencias técnicas y programas que apuntan hacia las políticas urbanas y de vivienda, estas representan el 19,4 % del total de intervenciones en el periodo aludido (tabla 2).

Tabla 2.
Asistencias técnicas y proyectos financiados por el Banco Mundial en el ámbito de las políticas urbanas y de vivienda en Chile (1961-2007)

Nombre del proyecto	Año de aprobación	Tipo de Proyecto	Objetivo
Mantenimiento de carreteras	1961	Política Urbana	Reparar las carreteras afectadas por el terremoto de 1960, equipamiento y servicios de ingeniería.
Mantenimiento de carreteras	1968	Política Urbana	Mejorar operaciones de mantenimiento, compra de equipamiento y la extensión de <i>workshops</i> y entrenamiento de personal.
Construcción de carreteras	1970	Política Urbana	Construcción de 165 km de carretera en los tramos: Padre Hurtado-Puangué; San Antonio-Algarrobo; Puchuncaví-La Laguna; Loncomilla-Constitución.
Asistencia técnica	1974	Asistencia Técnica	Sin información oficial.
Mantenimiento de carreteras	1974	Política Urbana	Sin información oficial.
Construcción de carreteras	1980	Política Urbana	Reconstrucción de 250 km de carreteras deterioradas y estudios para proyectar futuras construcciones.
Construcción de carreteras	1983	Política Urbana	Reconstrucción de la carretera norte-sur (Panamericana-Ruta 5) y servicios de consultoría para el gobierno de Chile en lo referido a supervisión, preparación de estudios, rehabilitación y planificación de proyectos y su gestión.

(Continúa)

Nombre del proyecto	Año de aprobación	Tipo de Proyecto	Objetivo
Sector público de vivienda	1984	Política Urbana	Reducción y eliminación de subsidios; aumento de recuperación de costos; mejora en la focalización; revisión de factores estructurales de alto costo de financiamiento hipotecario; evaluación e implementación de políticas sectoriales; generar empleo a través de la construcción; apoyo a los programas en curso del Minvu; paquete de mejora de las políticas del Minvu; construcción de 68 mil viviendas sociales; provisión de 74 mil viviendas bajo programas subsidiarios; estudios y asistencia técnica.
Proyecto sector vial	1985	Política Urbana	Inversión, mantenimiento, construcción, reconstrucción, mejora vial entre 1986 y 1988. Se agrega servicios de consultoría y capacitación.
Calles urbanas y transporte	1989	Política Urbana	Mantenimiento de calles urbanas en todo el país; piloto de vías de autobús como alternativa al metro; estudios y asistencia técnica para mejorar planificación, operación y mantenimiento del transporte.
Sector vivienda	1989	Política Urbana	Apoyo económico para Minvu en sus inversiones en vivienda entre 1989 y 1991; paquete de medidas de políticas para reducir los subsidios y mejorar la recaudación hipotecaria; construcción de 177 mil viviendas y mejoramiento de 36 mil ya existentes; préstamos para subsidios, producción de viviendas y mejoramiento; asistencia técnica y capacitación para el sistema de financiamiento privado de vivienda.
Sector vial	1994	Política Urbana	Continuación de apoyo para mantener, manejar y pavimentar caminos; apoyar los esfuerzos de privatización del sector vial impulsados por el gobierno; apoyo al Ministerio de Obras Públicas.
Infraestructura para el desarrollo territorial de Chile	2004	Política Urbana	Incrementar la efectividad y productividad en el uso de infraestructura de servicios sustentable por comunidades rurales en territorios seleccionados de Coquimbo, Maule, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos.
Asistencia técnica para transporte urbano	2005	Asistencia técnica	Asistencia técnica para la reestructuración del transporte mediante inversión y monitoreo con el objetivo de lograr una eficiencia y sustentabilidad en el transporte de la Región Metropolitana de Santiago.
Préstamo para políticas de desarrollo del MOP	2007	Asistencia Técnica	Apoyar la reforma del MOP por medio del fortalecimiento de sus funciones a nivel de una planificación y gestión integrada, estándares de servicio hacia las concesiones.

Fuente: elaboración propia con base en proyectos publicados por el BM (1948-2022).

Las asistencias técnicas que se promueven desde el BM no solo implican un apoyo al país en donde se ejecutan, sino también una serie de contratos que permiten generar flujos de ideas, personas, influencias y lógicas de amarre en las condiciones que el BM señale en el contrato. Esto último implica que los países que aceptan estas asistencias técnicas y apoyos pecuniarios en materias como las políticas urbanas también admiten incondicionalmente las decisiones tomadas desde el BM.

En este sentido, en la década de los ochenta se realizaron dos proyectos de vivienda con apoyo del BM. Más allá de los proyectos en sí, revisten importancia las negociaciones existentes entre el este Banco y los representantes de Chile². Esto último en virtud de que a partir de 1972 el BM comienza a reorientar sus decisiones en torno a la política de vivienda. Esto llevó a ensayar o, mejor dicho, a establecer el lema que se había desplegado en aquella época y que versaba como sigue: “aprender haciendo” (Pugh, 1994). Este lema fue el que se incorporó para aplicar las recetas del BM en un nuevo momento en términos de sus enfoques. La primera fase de esta nueva orientación se produce a partir de 1972, cuando el BM apuesta por la asequibilidad de la vivienda, además del costo de recuperación de la inversión, replicabilidad en proyectos de sitios y servicios, para finalizar con los esquemas de mejora de barrios marginales y los préstamos de condicionalidad (Pugh, 1994).

Luego, sus orientaciones cambian en la década de los ochenta para redirigirse hacia el fomento de la creación de sistemas de financiamiento de la vivienda y su relación con la macroeconomía; así como el uso y desarrollo de un mercado nacional de capitales que financie la vivienda. Estos cambios deben contextualizarse en un giro en la consideración del Estado y su función con respecto al mercado (Diodati y Mendiáz, 2008). Para operar la transferencia de las ideas del BM hacia los Estados de los países de América Latina, se utiliza la condicionalidad como dispositivo para configurar una red de relaciones entre elementos heterogéneos. Estos dispositivos hicieron viajar discursos, ideas, políticas y reformas hacia la política de vivienda en Chile.

Como se mencionó, la negociación entre los representantes de Chile frente al BM confirma que este último trata de alinear sus políticas con las de los países receptores de los créditos. Tal como señala el informe: “Previamente se describieron los problemas económicos actuales de Chile y la estrategia de asistencia del Banco al país. Nuestra estrategia para el sector de la vivienda es plenamente coherente con esta estrategia general” (World Bank, 1984, p. 65). En el contexto chileno, las reformas y orientaciones neoliberales ya venían siendo aplicadas en el país, por lo que sus postulados en lo referido a la política de vivienda eran coherentes con lo establecido por el BM en su giro en la década de los ochenta.

² El documento del que se desprenden estas negociaciones se encuentra clasificado como estrictamente confidencial, por lo que existen varios pasajes marcados con color negro. Sin embargo, quien preside esta reunión en Washington en diciembre de 1984 es Alden W. Clausen, presidente del Banco Mundial entre 1981 y 1986 (The World Bank, 2021).

En este sentido, las recomendaciones que entregaba el BM para la política de vivienda, y que condicionaban su entrega, estaban dadas por una serie de recomendaciones, a saber:

Su objetivo es proporcionar asistencia a mediano y largo plazo para mejorar tanto la eficiencia de la asignación de recursos como la distribución de la equidad en el sector de la vivienda. Se logrará una asignación de recursos más eficiente mediante reducciones en los costos de vivienda, mediante la introducción de criterios para seleccionar a los beneficiarios sobre la base de esfuerzos de ahorro más altos y regulares y mediante la investigación de formas alternativas para lograr los objetivos del sector, incluida la reducción de los costos de financiación de la vivienda en un país con tasas de interés reales muy altas. (World Bank, 1984, p. 65)

Con estas recomendaciones se perfeccionan los subsidios que habían sido creados este mismo año (D.S. 62 de 1984) y el que se creó en 1988 llamado D.S. 44 que benefició a los sectores medios. En el caso del D.S. de 1984 se sigue el consejo del BM acerca de la introducción de criterios para seleccionar beneficiarios, es decir, se incluyó la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS) en el instrumento de selección de quienes accedían a la vivienda. Por lo tanto, se ensambla un objeto producto de los tecnócratas chilenos (Ficha CAS) con las recomendaciones del BM. Las recomendaciones del BM hacia las políticas urbanas se transforman en obligaciones cuando los proyectos son financiados por este organismo, sobre todo en lo referido a las asistencias técnicas.

Estas obligaciones que se siguieron para las políticas urbanas y de vivienda en particular,

y para todo el Estado y sus políticas en general, quedan bien plasmadas en los informes que el BM firmó junto a Chile para los proyectos subsidiados de vivienda entre 1984 y 1988 (World Bank, 1984; 1988). Tal como se muestra en la tabla 3, los contratos se caracterizaban por tener la cantidad de recursos, los términos de pago, los objetivos del proyecto, la descripción de este, beneficios, riesgos especiales, las asistencias técnicas que se deben cumplir, entre otros aspectos.

El desarrollo de una infraestructura tecnocrática no solo obedece a las relaciones entre organismos internacionales y tecnócratas, sino también a la creación de una planta técnica de individuos especializados, pero sin influencias política, es decir, técnicos. Para ello, los acuerdos establecidos entre los organismos internacionales y los respectivos países implican también un apoyo en la capacitación de técnicos que se desempeñen en ministerios y sus diferentes departamentos. Luego del acuerdo entre Chile y el BM para acceder a recursos monetarios para mejorar las políticas de vivienda (1984), en 1985 se establece un proyecto con recursos para mejorar y apoyar en la obtención de información, criterios, análisis y control en la toma de decisiones por medio de la especialización del cuerpo técnico (World Bank, 1985). Este es un aspecto central en las topografías y topologías de la tecnocracia, por cuanto es necesario contar con un capital humano con conocimientos técnicos en la configuración de las políticas urbanas.

Tanto el crédito de 1984 como el de 1989 —ambos créditos se aplicaron entre 1984 hasta 1992—, venían con un programa de apoyo a los

Tabla 3.
Reporte de acuerdo entre el Banco Mundial y Chile en los programas de subsidio a la vivienda en 1984

Monto	Ochenta millones de dólares; incluyendo una tarifa inicial capitalizada.
Términos de pago	Amortización en 15 años, incluidos 3 años de carencia, al tipo de interés variable estándar.
Objetivos del proyecto	i) Apoyar los esfuerzos del Gobierno para abordar cuestiones sectoriales como la reducción y, en última instancia, la eliminación de subsidios, el aumento de la recuperación de costos, la mejora de la focalización, la revisión de los factores estructurales del alto costo de la financiación hipotecaria y la evaluación e implementación de políticas sectoriales alternativas; y ii) generar empleo en la construcción de viviendas y ayudar a reactivar la economía.
Descripción del proyecto	El proyecto apoya los programas de vivienda en curso del Minvu y consiste en i) un paquete de mejoras de política; ii) la construcción de unas 68.000 viviendas en el marco del Programa de Vivienda Social (SHP); iii) la provisión de alrededor de 47.000 viviendas bajo el Programa de Subsidio Asignado (ASP); y iv) estudios y otra asistencia técnica para abordar temas clave del sector.
Beneficios	El proyecto induciría ahorros significativos en el sector público a través de mejoras en las políticas y beneficiaría a los hogares por debajo del umbral de pobreza urbana estimado del país. Además, contribuiría sustancialmente a la reactivación económica oportuna al proporcionar alrededor de 40.000 trabajos por año brutos de empleo durante 1984-1987.
Riesgos especiales	El riesgo de una posible disminución en el uso de los subsidios de la ASP por parte de los beneficiarios del Minvu debido a un posible empeoramiento de las condiciones económicas se compensaría mediante la reasignación de recursos a la SHP donde la construcción está controlada por el Minvu. El riesgo de incumplimiento de nuevas mejoras de política se mitigaría con una presencia continua del Banco en el sector.

Fuente: World Bank, 1984, p. 1.

técnicos del Serviú. Por ejemplo, para el caso de 1989, el contrato se componía de dos partes: la primera hacía referencia a la construcción y asistencia financiera para la construcción de aproximadamente 177.000 nuevas viviendas y el mejoramiento de 36.000 viviendas ya existentes; en la segunda parte del contrato se hace alusión a la entrega de

... estudios, asistencia técnica, capacitación, mejoras en la tecnología para las oficinas y la demostración experimental de proyectos tales como:

1. Estudios para: a) mejorar los acuerdos institucionales, instrumentos, políticas, reglas y regulaciones para el mercado de financiamiento de la vivienda, y b) diseñar y demostrar la fac-

- tibilidad de nuevos enfoques para vivienda y mejoramiento de éstas para residentes pobres;
2. Asistencia técnica para el desarrollo de nuevos sistemas de gestión para el Serviu; y para efectos de realizar auditorías de las cuentas de los proyectos, especialmente para el caso del Serviu.
 3. Programas de capacitación anuales, satisfactorias para el banco, para los profesionales y administrativos del Minvu, el Serviu y las organizaciones del sector público relacionado; seminarios, promoción y difusión de información para la industria de la construcción del sector privado y organizaciones relacionadas; todo en lo referido al área de vivienda, planificación de políticas, financiamiento de hipotecas, supervisión de construcción de viviendas y control de calidad, desarrollo urbano y su gestión, auditoría y financiamiento de proyectos de vivienda. (World Bank, 1995, p. 39)

Las políticas y orientaciones que se despliegan desde el BM no solo influyen a los tecnócratas que se encuentran en sus circuitos, sino que estas se incardinan en escalas técnicas de los Estados. Igualmente, el BM interviene en la formulación de regulaciones, leyes, instrumentos de medición, entre otros.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: VIAJES DE POLÍTICAS A ESCALA BARRIAL

Si el BM establece importantes influencias en las políticas urbanas a nivel de vivienda, el BID establece una influencia a escala barrial. En este sentido, entre 1961 y 2022 el BID ejecutó

más de ocho mil proyectos en América Latina y el Caribe en ámbitos tan diversos como agricultura, educación, energía, medioambiente, desastres naturales, mercados financieros, salud, industria, reformas y modernización del Estado, inversión social, transporte, desarrollo urbano y vivienda. Para el caso de Chile, las relaciones entre este y el BID se remontan a 1959 con motivo de la publicación de la Ley 13.904 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que en seis artículos promulga un “Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo” (Ley 13.904, 1959). Este convenio trazaba de manera general las facultades que tendría cada parte, pero sobre todo las entidades públicas como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda en lo referido a los recursos por utilizar desde el Estado chileno y las facultades legales que tendrían el BID y sus funcionarios en Chile (Ley 13.904, 1959). Este convenio abría la puerta para que la entidad supranacional pudiese celebrar convenios con el país.

Entre 1961 y 2022 el BID otorgó 704 préstamos en diferentes sectores, de los cuales 40 corresponden a desarrollo urbano y vivienda (tabla 4) y cerca de 449 se refieren a cooperación técnica —de estos últimos 18 se refieren a cooperación técnica en vivienda—. Los primeros proyectos que financia el BID en Chile tienen que ver con edificaciones familiares en contextos rurales y el envío de un experto en vivienda en 1961. Más allá de estos proyectos, lo cierto es que durante la década de los ochenta se aplicó una intervención barrial coordinada, planificada, constante y a largo plazo que perdura hasta el día de hoy.

Tabla 4.
Proyectos financiados para políticas urbanas ejecutados por el
Banco Interamericano de Desarrollo en Chile (1961-2021)

Nombre del proyecto	Año	Entidad pública involucrada
Habitación pequeños agricultores	1961	Minvu
Envío de un experto en vivienda a Chile	1961	Minvu
Casas para familias bajos ingresos	1962	Minvu
Construcción viviendas	1963	Corvi
Habitación familias bajos ingresos	1963	Minvu
Programa para adquisición	1963	Minvu
Construcción habitacional familias bajos ingresos	1964	Minvu
Continuación de la oper. atn/tf-63-31	1965	Minvu
Habitación familias bajos ingresos	1965	Minvu
Construcción 12 mil casas bajo costo	1966	Minvu
Programa de desarrollo Urbano	1967	Minvu
Infraestructura urbana servicios sociales de comunidad	1975	Minvu
Programa de vivienda y mejoramientos de barrio	1983	Minvu-Minter
Programa de desarrollo municipal	1984	Minvu
Cooperación conjuntos de viviendas	1985	Minvu
Programa de desarrollo urbano	1986	Minvu
Programa inversiones múltiples para desarrollo social II	1989	Minvu
Mejoramiento de lotes con servicios III	1989	Minvu
Programa mejoramiento de barrios	1990	Minter- Minvu-Codeco
Administración programas desarrollo	1991	Minvu
Financiamiento hipotecario habitacional	1992	Minvu

(Continúa)

Nombre del proyecto	Año	Entidad pública involucrada
Programa de apoyo a la modernización de la gestión inmobiliaria pública	2003	Minvu-Mbn
Recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso	2004	Minvu
Programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso	2005	Minvu-Subdere
Programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso	2005	Subdere
Programa puesta en valor patrimonial	2007	Minter
Programa ciudades bicentenarios	2008	Subdere
Adiestramiento sobre experiencias de financiamiento de municipalidades en Paraná	2008	Minvu
El programa apoyará el país mejorar la equidad intergeneracional en el financiamiento del desarrollo urbano de responsabilidad municipal	2009	Minvu
Política de desarrollo urbano y gestión de servicios metropolitanos para la reconstrucción	2010	Subdere
Intercambio experiencia uruguaya intervenciones integrales barrios patrimoniales	2014	Minvu
Programa de revitalización de barrios e infraestructura patrimonial emblemática	2015	Subdere
Implementación de la ICES en dos ciudades, Coquimbo-La Serena y una ciudad adicional	2015	Minvu
Manejo de riesgos en Valparaíso	2016	Subdere
Propuesta institucional de gobernanza del área histórica de la ciudad-puerto de Valparaíso	2017	Subdere
Revirtiendo el crecimiento de la informalidad	2019	Minvu
Integración urbana de campamentos	2021	Minvu
Apoyo a la preparación del programa de integración de barrios vulnerables	2021	Minvu
Apoyo al ministerio de vivienda y urbanismo de Chile en la anticipación, medición e inclusión de la precariedad	2021	Minvu
USB vivienda social incremental: revirtiendo el crecimiento de la informalidad	2021	Minvu

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4 es posible apreciar cómo el BID interviene en ámbitos del desarrollo urbano que van desde políticas urbanas, pasando por el barrio, la vivienda, servicios de infraestructura, consultorías, capacitación de equipos técnicos y mediciones –construcción de indicadores, estimaciones y levantamiento de datos–. Sus lógicas no solo se dirigen a establecer préstamos en recursos monetarios, sino también a los viajes de ideas, conocimiento y políticas a través de expertos (1961), y luego bajo la denominación de cooperación técnica por medio de la asistencia de equipos provenientes desde el BID. En tal sentido, el organismo público exclusivo que parte trabajando con el BID de manera constante es el Minvu, para luego dar paso a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) como organismo que recibe el apoyo económico y técnico de la entidad supranacional. Esto último es parte de la consolidación de la tecnocracia en América Latina y el Caribe (Dargent, 2015), así como también en Chile (Olavarría Gambi *et al.*, 2019) en los ámbitos urbanos a partir de la década de los sesenta (Savini y Raco, 2019).

Los lineamientos que establece el BID en lo referido a la asistencia técnica son importantes ya que no es solo financiar proyectos con préstamos, tal como lo señala el presidente de esta entidad, Felipe Herrera (chileno), en 1963: “El Banco mantiene un amplio programa de asistencia técnica que incluye: la provisión de asesoría técnica en planeación del desarrollo, reorganización institucional y administrativa, la realización de estudios de pre-inversión, la formulación y evaluación de proyectos específicos, y el entrenamiento de

expertos en administración financiera” (Banco Interamericano de Desarrollo, 1963, p. 2).

La cita muestra una orientación que, en general, es parte del pensamiento de la tecnocracia y que tiene que ver con capacitar a quienes son calificados como burócratas en las entidades estatales. Por ello, una de las líneas de acción del BID en tal sentido es la realización de reformas institucionales en los países de América Latina mediante la formación de técnicos, visita de expertos en diferentes ministerios y sus asesorías en materias legales y programas de vivienda y otros (Banco Interamericano de Desarrollo, 1963). Esto se ve acompañado del impulso de la transferencia de conocimientos entre los municipios de Chile con otros municipios de América Latina y El Caribe, y el financiamiento de consultorías. A partir de la década de los noventa se aplican proyectos que focalizan sus objetivos en el municipio para llevar hasta sus cuerpos técnicos experiencias internacionales.

La tabla 5 muestra que el BID intervino a nivel local con capacitaciones a los cuerpos técnicos de los municipios, pero también con transferencia de conocimiento de políticas urbanas de otros países. En el ámbito de las viviendas también transfiere conocimientos a entidades institucionales de otras escalas para mejorar sus procesos de gestión inmobiliaria. Asimismo, es posible identificar que el BID establece financiamiento de consultorías a nivel institucional para el desarrollo de especializaciones en el ámbito de las políticas urbanas y de recuperación.

En tal sentido, el convenio “Modernizar la administración inmobiliaria pública” (TC0207022) establece dentro de sus objetivos

Tabla 5.
Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo focalizados
en la capacitación técnica (1991-2015)

Nombre	Año	Objetivos
Administración programas desarrollo	1991	Apoyar al gobierno en tareas emprendidas para mejorar los niveles de vida de la población de bajos ingresos.
Financiamiento hipotecario habitacional	1992	Adiestramiento en la aplicación del sistema de créditos hipotecarios con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del adquirente individual de la vivienda, que ha llevado a una importante reducción de la morosidad de cartera.
Programa de apoyo a la modernización de la gestión inmobiliaria pública	2003	Modernizar la administración inmobiliaria pública.
Recuperación y desarrollo urbano	2004	Compartir conocimientos y aprendizajes a través del proceso de financiamiento de gobiernos locales en Paraná, para conocer el sistema de proyectos.
Programa de recuperación y desarrollo urbano	2005	Financiamiento de consultorías en las áreas institucionales.
Programa ciudades bicentenarios	2008	Financiamiento municipal reembolsable.
Adiestramiento sobre experiencias de financiamiento de municipalidades en Paraná	2008	Los participantes viajarán a la ciudad de Curitiba, Brasil, para una visita de tres días, con el propósito de cumplir el programa de actividades.
Intercambio experiencia uruguaya intervenciones integrales barrios patrimoniales	2014	S/I
Programa de revitalización de barrios e infraestructura patrimonial emblemática	2015	Implementar nuevos modelos de gestión para la revitalización integral de barrios emblemáticos degradados.
Implementación de la ICES en dos ciudades	2015	Implementar la metodología de la iniciativa ciudades emergentes y sostenibles (ICES).

Fuente: elaboración propia con base en Banco Interamericano de Desarrollo (2021).

por parte del BID el asistir a los equipos del Minvu y el MOP por medio de consultorías internacionales. En su descripción se menciona que se realizará la

... identificación, análisis y síntesis de las mejores prácticas internacionales; [...] La segunda y tercera consultorías, “Experiencias de los EE. UU. en Administración Inmobiliaria Pública” y “Experiencia

de los EE. UU. en la administración de Tierras Públicas” promoverán el intercambio de experiencias en el campo de la gestión inmobiliaria pública, llevando a Chile a dos expertos norteamericanos que desempeñen funciones directivas en agencias gubernamentales norteamericanas, las cuales se dedican a administrar el patrimonio de inmuebles y el de tierras públicas, respectivamente. Cada experto elaborará un informe con información sobre la agencia gubernamental que representa, el cuál será presentado en el taller de involucrados y discutido previamente a la elaboración de un informe final con recomendaciones para el caso chileno. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, p. 2)

Para el caso del segundo objetivo de este proyecto, referido a “diseñar un sistema nacional de información para el mercado de vivienda que permitirá proveer información”, se propone “realizar una revisión de la experiencia internacional relevante”, “definición de los indicadores que permitan conocer la estructura, el funcionamiento y el desempeño del mercado de vivienda en Chile” y “validación de los indicadores” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, p. 2).

Tanto para las consultorías internacionales como para la presentación de experiencias internacionales, el BID tendrá como facultad seleccionar y contratar a los consultores, ejecutar la cooperación técnica y supervisar por medio de la División de Programas Sociales estas acciones. El Ministerio de Bienes Nacionales y el Mívu debían coordinar dichas acciones en conjunto con el BID. Como se puede apreciar en los objetivos de este programa, existe un claro rasgo tecnocrático en su foco por cuanto se recurre a la movilidad de experiencias inter-

nacionales y se establece un proceso de creación de indicadores que permitan medir, comparar e identificar el funcionamiento del mercado público de vivienda. Esto último es la conformación de las comunidades epistémicas tecnocráticas a nivel global con prácticas locales.

CONCLUSIONES

Las visiones acerca de la configuración de la ciudad en los análisis de la literatura científica han hecho énfasis en que los actores y agentes que participan en su planificación responden a una gobernanza de actores que van desde autoridades propias del país, agentes privados nacionales y actores de la sociedad civil. Sin embargo, dicha literatura ha obviado las acciones de los organismos supranacionales de cooperación internacional en su afán por consolidar el neoliberalismo urbano que se desarrolla a partir de la década de los setenta y, con ello, ver a las ciudades como actores internacionales importantes para consolidar políticas hegemónicas.

En este afán, los tecnócratas en general, y los urbanos en particular, han jugado un rol que también ha sido obviado por los estudios urbanos y aquellos provenientes de la geografía urbana. Esto no quita la ingente producción académica desde estas disciplinas en torno a los actores y agentes que intervienen en la ciudad, pero sin la connotación de tecnócratas que no solo tienen intereses, sino que sus ideas configuran una política urbana que tiene su origen en una comunidad epistémica. Esto tiene implicancias no solo espaciales y políticas, sino que nos remiten a la democracia misma, es decir, al hecho de que las decisiones no son

tomadas por quienes habitan sus viviendas, barrios y ciudades, sino que son decididas por individuos que, no elegidos democráticamente, provienen de latitudes alejadas de dicha realidad.

Esta investigación comienza precisamente con una historia que nos muestra cómo las repactaciones que hacía un Banco estatal en Chile a deudores habitacionales, no fueron pensadas y dictadas en nuestro territorio. Asimismo, las ideas de rebajar los subsidios habitacionales y aumentar el ahorro tampoco fueron decididas por quienes gobiernan. Más bien, estas políticas y decisiones fueron influenciadas por organismos supranacionales de cooperación internacional que, con fines políticos, desplegaron directrices en el ámbito de la ciudad, el barrio y la vivienda. Tal como lo planteaba el presidente del BM en la década de los setenta:

Históricamente, la violencia y los levantamientos civiles son más comunes en las ciudades que en lo rural. Las frustraciones que afectan a los pobres son rápidamente explotadas por los extremistas políticos. Si las ciudades no comienzan a lidiar de manera más constructiva con la pobreza, es posible que la pobreza comience a lidiar de manera más destructiva con las ciudades. (McNamara, 1981, p. 316)

De esta manera, la ciudad se convertía en un actor internacional para los fines de esta entidad supranacional.

Lo anterior llevó a que dichas agencias de cooperación se lanzaran con una serie de programas de financiamiento y cooperaciones técnicas hacia las ciudades de todo el globo para evitar el conflicto. Esto se realizó por

medio de las alianzas entre los países y dichos organismos, aunque es importante señalar que agentes tecnocráticos como los señalados en esta investigación jugaron un papel importante. La figura de estos actores se caracteriza por sus redes formales e informales –nacionales e internacionales– y su experticia técnica e influencia política, con las que logran, desde las altas esferas estatales y desde el mundo privado, canalizar y traducir políticas foráneas a la realidad local. Es importante señalar que no solo canalizan, sino que también construyen políticas urbanas en virtud de las influencias que ejercen en ellos dichas comunidades epistémicas a las cuales pertenecen. Por ello, sus prácticas generalizadas involucran la consideración de casos internacionales “exitosos”, índices homologables –que se traducen en *ranking* e indicadores–, informes de organismos internacionales, datos comparativos, centros de educación que despliegan políticas –generalmente estudian en dichas instituciones que responden a sus posgrados–, entre otros parámetros cuantitativos. Esta racionalidad tecnocrática ha convertido a las ciudades en espacios sin sus actores, pero a la vez en actores internacionales de políticas hegemónicas.

REFERENCIAS

- Allen, J. y Cochrane, A. (2010). Assemblages of state power: Topological shifts in the organization of government and politics. *Antipode*, 42(5), 1071-1089. doi:10.1111/j.1467-8330.2010.00794.x
- Anderson, B. y McFarlane, C. (2011). Assemblage and geography. *Area*, 43(2), 124-127. doi:10.1111/j.1475-4762.2011.01004.x

- Baker, T. y McGuirk, P. (2017). Assemblage thinking as methodology: Commitments and practices for critical policy research. *Territory, Politics, Governance*, 5(4), 425-442. doi:10.1080/21622671.2016.1231631
- Banco Interamericano de Desarrollo (5 de marzo de 1963). El financiamiento del desarrollo económico en América Latina. *Conferencia del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Señor Felipe Herrera, en el Institut d'Etudes Bancaires et Financieres de París*, Francia. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1967). *Informes Trimestrales 12 y 13 (refundidos) al 30 de junio de 1967. Préstamo 38/TF/CH*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Resumen Ejecutivo Programa de Apoyo a la Modernización de la Gestión Inmobiliaria Pública (TC0207022)*. s/i: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional* (S. Javed Burki y G. Perry, eds.). Banco Mundial - Estudio del banco Mundial sobre América Latina y El Caribe.
- Boudreau, J. (2017). *Global Urban Politics. Informalization of the State*. Polity Press.
- Brenner, N., Madden, D. y Wachsmuth, D. (2011). Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory. *City*, 15(2), 225-240. doi:10.1080/13604813.2011.568717
- Cheetham, R. (1971). El sector privado de la construcción: patrón de dominación. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales - EURE*, (3), 359-396.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- de Souza Cordovil, F. y Lúcia Rodrigues, A. (2010). Da tecnocracia à participação popular: A institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV, 331 (40). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-40.htm>
- DeLanda, M. (2006). *A New Philosophy of Society*. Continuum.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2015). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-Textos.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Sage Publications.
- Gilbert, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13-40. doi:10.1016/S0197-3975(02)00070-X
- González-Bustamante, B. y Garrido-Vergara, L. (2018). Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y gobierno*, XXV(1), 31-64.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L. y Subirats, J. (2012). Una perspectiva híbrida y no-moderna para los estudios urbanos. *Athena Digital*, 12(1), 89-108.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. doi:10.1017/S0020818300001442
- Jajamovich, G., Saraiva, C. y Silvestre, G. (2022). Circulación de ideas de planificación urbana y de políticas urbanas en América Latina. En P. Pérez, *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina. Desafíos teóricos y políticos* (pp. 331-357). Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Jiménez-Corrales, A. (2020). Reconquista urbana en América Latina Central. Acciones del Banco Interamericano de Desarrollo en la producción ur-

- bano-territorial en Cost Rica y Panamá. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XVIII(2), 17-28.
- Kornbluth, D. (2021). Gobernanza corporativa, capital financiero y empresariado de la construcción en Chile. *Geocrítica. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(1), 83-110.
- Larner, W. y Laurie, N. (2010). Travelling technocrats, embodied knowledges: Globalising privatisation in telecoms and water. *Geoforum*, 41(2), 218-226. doi:10.1016/j.geoforum.2009.11.005
- McCann, E. (2011). Urban Policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130. doi:10.1080/00045608.2010.520219
- McCann, E. y Ward, K. (2011). *Mobile urbanism. Cities and policymaking in the global age*. University of Minnesota Press.
- McFarlane, C. (2011). *Learning City: Knowledge and translocal Assemblage*. Wiley.
- McGuirk, P. (2012). Geographies of urban politics: Pathways, intersections, interventions. *Geographical Research*, 50(3), 256-268. doi:10.1111/j.1745-5871.2011.00726.x
- McNamara, R. (1981). *The McNamara Years at the World Bank*. World Bank, John Hopkins University Press.
- Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (16 al 20 de marzo de 1992). Informe de la Reunión Regional de Ministros y Autoridades máximas del Sector de la vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe. Naciones Unidas, Cepal.
- Nail, T. (2017). What is an Assemblage? *SubStance*, 46(1), 21-37.
- Prince, R. (2016). The spaces in between: Mobile policy and the topographies and topologies of the technocracy. *Environment and Planning D - Society & Space*, 34(3), 420-437. doi:10.1177/0263775815618401
- Prince, R. (2017). Local or global policy? Thinking about policy mobility with assemblage and topology. *Area*, 335-341. doi:10.1111/area.12319
- República de Chile - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (4 de julio de 1995). Apuntes sobre el reporte de desempeño de Auditoría respecto del Préstamo CH-3030. República de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gabinete del Ministro.
- República de Chile - MINVU (16 de marzo de 1992). Financiamiento Internacional para la Vivienda. En *Reunión América Latina y El Caribe. Exposición del Señor Ministro de Vivienda y Urbanismo Don Alberto Etchegaray Aubry*. Naciones Unidas, Cepal.
- Robinson, J. (2011). The Spaces of circulating knowledge: City strategies and global urban governmentality. En E. McCann y K. Ward, *Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age* (pp. 15-40). University of Minnesota Press.
- Rossi, U. y Vanolo, A. (2012). *Urban political geographies. A global perspective*. Sage.
- Savini, F. y Raco, M. (2019). The rise of a new urban technocracy. En M. Raco y F. Savini, *Planning and Knowledge. How new forms of technocracy are shaping contemporary cities* (pp. 3-30). Policy Press.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Simandan, D. (2018). Competition, contingency, and destabilization in urban assemblages and actor-networks. *Urban Geography*, 39(5), 655-666. doi:10.1080/02723638.2017.1382307
- Sur Documentación (1989). El programa de la Concertación y los deudores hipotecarios. *Hechos Urbanos. Boletín de Información y Análisis*, 89, 1-12.
- Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces.

- Political Geography*, 30, 370-380. doi:10.1016/j.polgeo.2011.08.001
- Uitermark, J. (2005). The genesis and evolution of urban policy: A confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24(2), 137-163. doi: 10.1016/j.polgeo.2004.07.009
- van Dijck, P. (1998). The World Bank and the transformation of Latin American Society. En M. Centeno y P. Silva, *The politics of Expertise in Latin America* (pp. 96-125). Macmillan Press.
- Wood, A. (2016). Tracing policy movements: Methods for studying learning and policy circulation. *Environment and Planning A - Economy and Space*, 391-406. doi:10.1177/0308518X15605329
- World Bank (1984). Report and recommendation of the President of The International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount equivalent to US\$80.0 million to the Republic of Chile for a Public Sector Housing Project. *Document of the World Bank - Report P-3904-CH*.
- World Bank (1985). Report and Recommendation President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount to US\$ 11.0 million - Republic of Chile for Public Sector Management Technical Assistance Project. *Document of The World Bank - Report P-3906-CH*.
- World Bank (1988). Memorandum and recommendation of the President of the International Bank for reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount equivalent to US\$200.0 million to the Republic of Chile for a Second Housing Sector Project. *Document of the World Bank - Report P-5007-CH*.
- World Bank (6 de diciembre de 1995). Performance Audit Report - Chile - Second Housing Sector Project 3030-CH. *Document of the World Bank*. World Bank.

Economic and soft power component of india's city diplomacy: With special reference to Mumbai and Kolkata

Lulubala Nayak*

ABSTRACT

India's coastal cities have been playing a pivotal role in international relations through culture, commerce, and connectivity since the hoary past. In modern times, coastal cities such as Mumbai (formerly Bombay) on the Arabian Coast and Kolkata (formerly Calcutta) on the Bay of Bengal have been active actors in international affairs. While Mumbai has been the hub of international trade and commerce, Kolkata has been the junction of cultural bonhomie with Bangladesh and Southeast Asian countries, which gained more traction due to cross-border movements of technology, information, education, trade and finance, and

artistic tools bolstered by the New Economic Policy beginning in the early 1990s. Indian states and metropolitan cities are enhancing their positions in international affairs with tangible gains. Mumbai is referred to as India's financial capital and the home to the headquarters of great global business houses and financial organisations. Similarly, Kolkata is known as the cultural capital of India (Sri Aurobindo, Tagore, Shanti Niketan, Bengali folk art and culture etc.) and a destination for foreign tourists, artists and curious researchers. This paper examines the growth and impact of city diplomacy in India through the prism of federalism in advancing local interests in international politics. It attempts to assess the

* Ph.D. in Politics and International Studies. Pondicherry University (India). [lulubalanayak@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-5917-1769].

Recibido: 7 de diciembre de 2022 / Modificado: 10 de abril de 2023 / Aceptado: 10 de abril de 2023

Para citar este artículo:

Nayak, L. (2023). Economic and soft power component of india's city diplomacy: With special reference to Mumbai and Kolkata. *Oasis*, 38, 119-136.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.07>

role of Indian cities from a comparative perspective in the conduct of city diplomacy from economic and cultural aspects.

Key words: New economic policy; coalition politics; federalism; commerce; culture; connectivity.

El componente económico y de poder blando de la diplomacia de ciudades en India: con referencia especial a Bombay y Calcuta

RESUMEN

Las ciudades costeras de la India han jugado un papel fundamental en las relaciones internacionales a través de la cultura, el comercio y la conectividad desde el pasado lejano. En los tiempos modernos, las ciudades costeras como Mumbai (antes Bombay) en la costa árabe y Kolkata (antes Calcuta) en la bahía de Bengala han sido actores activos en los asuntos internacionales. Si bien Mumbai ha sido el centro del comercio internacional, Kolkata ha sido el punto de unión de la bonhomía cultural con Bangladesh y los países del sudeste asiático, que ganó más fuerza debido a los movimientos transfronterizos de tecnología, información, educación, comercio y finanzas, y herramientas artísticas reforzadas por la Nueva Política Económica que comenzó a principios de los años noventa. Los estados indios y las ciudades metropolitanas están mejorando su posición en los asuntos internacionales con ganancias tangibles. Mumbai se conoce como la capital financiera de la India y la sede de grandes casas

comerciales y organizaciones financieras globales. Del mismo modo, Kolkata es conocida como la capital cultural de la India (Sri Aurobindo, Tagore, Shanti Niketan, arte y cultura popular bengalí, etc.) y un destino para turistas, artistas e investigadores extranjeros. Este artículo examina el crecimiento y el impacto de la diplomacia de las ciudades en la India a través del prisma del federalismo en la promoción de los intereses locales en la política internacional. Intenta evaluar el papel de las ciudades indias desde una perspectiva comparativa en la conducción de la diplomacia de la ciudad a partir de los aspectos económicos y culturales.

Palabras clave: nueva política económica; política de coalición; federalismo; comercio; cultura; conectividad.

INTRODUCTION

The idea of foreign policy has remained confined to a state-centric approach since the emergence of the treaty of Westphalia in 1648, which championed the state's sovereignty and territorial integrity. However, gradually the emergence of regional consciousness by other actors (federated units, cities, and non-state actors) resulted in making room for themselves in the international orb. Recently, academics have focused increasingly on the function of cities as global players, giving rise to the emerging area of city diplomacy that integrates the fields of international relations and urban studies. State sovereignty and territorial integrity have changed due to the development orientation of such actors. "Additionally, it has been seen that domestic and foreign policies intersect, and low-level political issues

impact global dynamics” (Nicolson, 1953, p. 83). Education, health, culture, and environmental protection have a worldwide agenda to influence the international domain. In this regard, the Former president of the USA, Nixon, said that “foreign and domestic policy is like Siamese twins; Separate them, and they die” (Chaudhury, 1993, p. 449). As a result of their continued demand for freedom and autonomy, union governments of federations have also started giving more independence to their provinces and cities to promote their interests in the international sphere by strengthening cultural and economic collaboration with foreign countries and their units (federated units and municipalities). Hence, provinces, cities, and non-state actors have become active participants in international affairs, and they are no longer an exclusive domain of union government.

The effect of rising cities on the global economy and human geography is giving rise to the fledgling discipline of city diplomacy. “A dual evolutionary trend in both international relations and city management has led to modern-day city diplomacy. Cities’ influence in global politics and international affairs has grown gradually over the past century” (Grandi, 2020, p. 38). The concept came across various stages throughout the 20th century and the beginning of the 21st century. From cultural exchange and bilateral city-to-city contacts to complex networks for forming international alliances and spreading policies, it includes interactions between municipal governments and foreign nations. Initially, there were bilateral relationships during the early 20th century. City diplomacy created

the foundation for cooperatively organised municipal cooperation during the post-World War II period. The first signs of change appeared in the expansion of twinning activities and the creation of networks like the Sister Cities International network. “Numerous first-generation city diplomacy tactics were used throughout the early 1990s and the last years of the Cold War. (e.g., Mayors for Peace in 1982). In addition to city-to-city exchange, ICLEI (Local Governments for Sustainability), which was founded in 1990 to support governments in pursuing sustainability practices, is an example of a novel form of city networking that facilitated collaborations and the sharing of resources and knowledge” (Acuto, Kosovac, & Hartley, 2021, p. 3). Around the same time, similar network-based initiatives were launched by UN organisations, including the World Health Organization for public health, UN-Habitat for urban settlements, and UNESCO for culture. These programs helped tens of thousands of local governments go from inadvertent or symbolic twinning to genuine diplomatic participation. An increasing number of academics studying these transnational municipal operations and their influence on international affairs arose in the 1990s and 2000s. Currently, we are seeing extensive participation of cities in achieving international interest, and India is no exception. Indian cities promote themselves in every sphere, including economic, political, and cultural.

Cities have been important throughout history, distinguished by their cultural influence or economic strength. “From Singapore, a sovereign city-state, being named one of the strongest financial hubs in Asia, to Athens be-

ing named the first “European City of Culture” the list is endless” (Bhowmick & Basu, 2021, p. 1). The United Nations has also considered the significance of cities in developing national and global agendas. “The New Urban Agenda, adopted at Habitat III, the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, is focused on partnerships in urban areas, prosperity for all, peace, and harmony. It outlines three key priorities: governance, planning, and finance for achieving sustainable urban development” (Birch, 2016). Despite this, a City Diplomacy Lab was established in Columbia Global Centres, Paris, to explore and analyse the role of cities and their relevance in diplomacy. The ability of municipalities to analyse local impact, due to local changes, and their coordination with international bodies in conveying the same make them inevitably influence several aspects of global importance. To take city diplomacy forward and promote more collaboration between Indian cities and cities in the USA, “there are five sister states and 23 sister cities between the two countries. Sister Cities International’s president and CEO, Mary Kane, also explicitly acknowledges the partnerships’ upbeat nature” (Chatterji & Saha, 2017, p. 16). Various issues of global importance, like diseases, climate change, economic transactions, and cultural exchange, and cities play a crucial role in influencing each aspect of diplomacy worldwide.

The massive urbanisation in the post-World War period and the institutional dynamics resulted in decentralised policy-making cooperation. Keohane and Nye have rightly observed and analysed the international par-

ticipation of non-sovereign bodies (constituent units, cities, non-state actors, etc.) in global affairs through the prism of the theory of complex interdependence. “There are increasingly global issues that the world is grappling with that cannot be resolved by governments acting alone, such as disease outbreaks and environmental deterioration.” (Robert & Feilleux, 2017). A clear demarcation between the foreign and domestic policy is challenging because of their strong interdependence. “Rosenau popularised the term ‘linkage politics,’ asserting that political scientists must look beyond the arbitrary distinction between domestic and international politics to evaluate the external ramifications of internal concerns, and vice versa” (Ma, 2014, p. 102). As a result, the nation needs a collective way to look at these issues, and diplomacy is an essential component of this endeavour.

Claims of the impending collapse of diplomacy as the world knew it was supported by the rethinking of foreign affairs institutions that occurred after the Cold War, the inclusion of businesses, cities, non-governmental organisations (NGOs), and the widespread adoption of information and communication technologies like the Internet. (Kelley, 2010)

Factors like urbanisation, globalisation, and liberalisation of the economy make room for multilevel interactions within the pyramidal structure of institutional hierarchy among institutions, strengthening the city’s international role. Cities have gained significant importance in international affairs in discussing and influencing policy decisions, preserving, and promoting culture, and strengthening the

regional economy, and concrete initiatives on substantial issues like the environment, human rights, health, technological innovations, etc. “The first ‘Global Parliament of Mayors’ gathering of about 60 cities’ residents took place in 2016 to foster ties with international organisations, civil society organisations, and commercial enterprises” (Mankikar, 2021, p. 2). Hence, city diplomacy provides cities space in international affairs by establishing solid international relationships and a shareholder in global change.

By means of various beneficial mechanisms, including representation, cooperation between organisations, placement of management units, participation of diplomatic missions, facilitation of signing agreements by cities, participation of cities in active networks typical of the post-pandemic cycle and climate issues, among others, cities are effectively making rooms in the context and conduct of diplomacy. Starting with institutional engagement, the concept of city diplomacy is now interacting internationally through many other mechanisms such as cultural exchange, promoting trade and tourism, etc. “Another intriguing example of participation in global governance is the format of the U20 Mayors Summit. The U20 cities make up the third-largest economy in the world, after China and the United States. The Urban 20 (U20) seeks to explore and develop consensus on various topics, including climate action, social inclusion, integration, and sustainable economic growth.” (Marchetti, 2021). Sports is another factor that plays a role in making a place for cities. The 2023 Hockey world cup, and international cricket matches in Mumbai

and Kolkata pave the way for cities. “The 2012 London Olympics example examines the diplomatic function of cities and draws a clear distinction between international and urban politics. It offers additional proof of how major cities may exercise significant political influence by participating in global governance. To underline the unique standing of city leaders in the governance of sport and subnational diplomacy, the Greater London Authority (GLA), the local government body in charge of the larger metropolitan area of London” (Acuto M, 2013, p. 288). Several Twinning agreements took place internationally between cities after World War II. “Nuclear proliferation: In 1984, over 160 US communities approved nuclear-free zone ordinances forbidding production activity within their borders; the inaugural International Nuclear Free Zone Local Authorities Conference was held in Manchester” (Leffel, 2018, p. 514). Around the world, more than 3,800 cities adopted a similar strategy. They made use of their knowledge of city networks, twinning/cooperation/friendship agreements, and Memorandums of Understanding (MoUs) as tools for long-term bilateral and international cooperation. The main force behind city diplomacy nowadays is economic development. Since the 1990s, municipalities have become more eager to focus their international efforts on initiatives that offer quicker and simpler returns on investments, which is why this diplomatic action has been expanding very quickly. For instance, to finance its Dabhol project, Maharashtra signed a financial deal with General Electric, Texas, and Enron in

1992. Along with the funding, it also secured a sovereign guarantee from the union of India.

In order to demonstrate a municipal united front in the fight against climate change, Anne Hidalgo, the city's mayor, gathered 1,000 of her colleagues from around the world to the Climate Summit for Local Leaders in December 2015, while head of state and government representatives were attending the United Nations' climate change conference in Paris (COP21) (Grandi, 2020, p. 112).

This stance is mostly supported by municipal authorities' recognition that cities are the primary source of climate change. Added to this, for the period between 2016 and 2018, city networks collaborated with universities and UN organisations to increase the visibility of cities in the IPCC. The Global Green New Deal was the inspiration for the COVID-19 recovery agenda that the C40¹ mayors developed in 2020.

Culture and creativity are regularly included in the economic plans intended to boost local economic growth and the employment market, serving as both a fundamental aspect of bilateral ties and a driving force behind twinning or cooperation agreements. Cultural promotion by the city of Mumbai and Kolkata is another aspect of practising diplomacy. The Bollywood film industry, South Asia's largest cultural export, is also based in

Mumbai. The literature and rich culture of Kolkata is widely known in the world by the largest diaspora. Apart from this, the cooperation potential between international organisations and cities is clearly demonstrated through the UNESCO Creative Cities Network. UNESCO established the network in 2004 in order to "strengthen cooperation with and among cities" and "recognised [their] creativity as a strategic factor of sustainable development". (Grandi, 2020, p. 134)

The next section of the article looks at the role of Indian cities in establishing cultural and economic ties abroad. India is a federation with the most extensive and fastest-growing economy. It is a territorial entity consisting of three levels: the union, state, and local bodies (urban and rural). Each level has been assigned a separate sphere of action by the constitution. And foreign policy as a domain exclusively falls under the jurisdiction of the state. However, in recent years, despite the constitutional demarcation, cities have had a clear shift in achieving their regional interests in the international sphere. "The establishment of five Zonal Councils, under the State's Reorganisation Act of 1956, setting up of the National Development Council (NDC), in August 1952, may be regarded as the most significant step for promoting understanding and manifesting cooperative federalism" (Rajashekara, 1994,

¹ The C40 initiative was started in 2005 by the mayor of London, Ken Livingstone, who brought together major cities committed to protecting the environment with the idea that their combined influence would have a greater global impact than any one action. C40 has risen to become a key advocate of the international action of cities against climate change. The "C40 Cities Bloomberg Philanthropies Awards" was introduced in 2013 and given to six cutting-edge projects by member cities within the scope of the yearly C40 World Mayors Summit. It is the C40's own annual award through which it recognises the most ambitious and significant projects undertaken by its member cities.

p. 144). Additionally, several institutions of recent emergence provide the opportunity for Centre-state bargaining, notably the state division, NITI Aayog, and MEA's branch offices in cities (Chennai, Guwahati, Hyderabad, and Kolkata).

India is a Union of States built on a cooperative federalist framework. Creating competitive advantages for the States within the cooperative framework is also necessary for its states/cities to succeed on both national and international scales. To survive and thrive in the rapidly changing world of today, these are necessary. (Singh & Srinivasan, 2006)

However, the study takes Mumbai and Kolkata to represent economic and cultural aspects of city diplomacy, respectively, due to their proactive role in international affairs.

The Constitution of India defines the Union List, State List, and Concurrent List, where the state and the centre share jurisdiction. However, the centre always has the upper hand in disputes involving the Concurrent List of laws. The Indian Constitution establishes foreign affairs According to Article 246 of Schedule 7, List I (Union List), which deals with conducting foreign affairs, "all matters which bring the union into interaction with any foreign country" (Maini, 2018). As a result, the Constitution has given unanimous autonomy to the central government to execute foreign policy. However, a recent trend has emerged, and the monopoly of union government in foreign policy decisions was affected by the participation of cities and other actors. The movement has gained immense importance in western federations, and India

is no exception. In various ways, Indian cities influence international dynamics by actively engaging in economic activities with foreign nations through FDI and sharing ethnic, cultural, and linguistic ties with foreign countries. Leaders from around the world have begun to pay notice to the expanding international role of Indian cities. Former US President, Barack Obama, visited Mumbai in 2010 before arriving in the capital after moving from Delhi. Other leaders have visited the state capitals of Chennai, Ahmadabad, Bengaluru, Kolkata, etc. Then in 2012, "Before going to New Delhi, US Secretary of State Hillary Clinton stopped in Kolkata. There, she spoke with Chief Minister Mamata Banerjee on the possibility of US investment in the region" (Hazarika, 2014, p. 40).

To protect and advance their interests, values, and identities as well as to advance universal goals like solidarity, peace, development, or cultural pluralism, cities are encouraged by globalisation to adopt specific policies. It reduces financial and cultural barriers and expands the range of options available to federated entities in the global arena. (Kuznetsov, 2015)

The decentralisation of governance, administration, and the economy resulted from economic liberalisation, which enabled Indian states to grow internationally. Economic liberalisation, a product of the New Economic Policy (NEP) of 1991, gives the state an opportunity to participate in the global economy by limiting the central government's monopoly. Indian cities such as Mumbai, Hyderabad, Bengaluru, Kolkata, etc., came forward to achieve their respective interests in the inter-

national sphere. “When Maharashtra entered negotiations with Enron, a Texas energy behemoth, in 1993, Susan and Lloyd Rudolph pointed out that sub-national economic diplomacy was visible. It inked the largest Power Purchase Agreement in history” (Hazarika, 2014). The institutionalisation of coalition politics in the last decades of the 20th century is one of the crucial factors behind driving Cities into foreign policy. Being a part of a larger coalition, regional leaders often bargain with foreign nations and their constituent units to safeguard their respective interests. Internationalisation of ethnic commonalities, cultural affinities, and geography are significant factors behind promoting Indian states/ cities in foreign affairs. City diplomacy is a mechanism of local government aimed at promoting cohesion, conflict resolution, and economic development to provide a stable environment to its citizens.

During several conflict situations, contacts have been made to advance democracy in these regions, and relationships have been built with cities in the former Yugoslavia, Palestine, Israel, Colombia, Sri Lanka, Iraq, and Afghanistan. Local authorities are being included in UN and NGOs’ attempts to bring about peace on a more frequent basis. (Paquin, 2020, p. 179)

However gradually, along with peacebuilding and conflict prevention, factors like the protec-

tion of cultural and tourism and other ethnic and nationalistic concerns became essential dimensions of city diplomacy. Traditionally, the prime motive behind city diplomacy was the region’s economic development which has now become increasingly multidimensional by focusing on sociocultural, political, environmental, ethnic-nationalistic, and technological aspects. Out of Alexander S. Kuznetsov’s 11 dimensions² of Paradiplomacy, global economy and border studies dimensions are two aspects this paper will deal with and show how cities have taken a shift in their international involvement in this aspect. Due to their geographical proximity, cultural similarities, and other historical ties to their neighbours, cities of Indian border states are more engaged in transregional links. Kolkata, for instance, is leaving no stone unturned to make it the country’s cultural hub and promote Bengali culture worldwide.

In keeping with the consensus on this issue worldwide, the Indian government has also realised the need to involve cities in foreign policy decisions. Prime Minister Narendra Modi emphasised that people’s participation in foreign policy, instead of the unanimous choices of the union government, should decide on foreign policy to transform the nation. “To serve as a focal point for engagement with the Indian states and to offer states a greater prominence in MEA activities, the Indian gov-

² To understand the underlying intentions of the region’s international participation and academic discourse of it, Kuznetsov has advocated for eleven dimensions such as; Constitutional, federalist, nationalism, international relations, border studies, globalisation, security/geopolitical, global economy, environmental, diplomacy and separatist dimension.

ernment formed a “States Division” under the Ministry of External Affairs (MEA) in 2014” (Asthana & Happymon, 2017, p. 2). Hence, despite constitutional restrictions, a new era of decentralisation in foreign policy has taken place. “A structured paradiplomacy framework gives India one more mechanism to support its inclusive growth strategy since it will give all Indian states an equal opportunity to participate in India’s foreign policy decision-making” (Natarajan, 2019).

City diplomacy is becoming more widely acknowledged as a potent instrument for helping local communities thrive in a globalised environment. They are adopting international relations to promote their urban interests, such as economic growth and intercultural exchange, and addressing common problems like cybersecurity, the environment, and disaster preparedness. Hence, the phenomenon is crucial in attracting investments and promoting cross-cultural understanding. Mumbai and Kolkata have taken case studies to replicate the above objectives and broadly study those two significant aspects of city diplomacy in India.

METHODOLOGY

The study is based on a descriptive method to present the evolution of the Indian city’s role in international affairs. An analysis of historical instances and statistical information has been conducted to provide a detailed understanding of the study. The study involves primary (Govt. Reports) and secondary (Books, Articles, Documents from websites) sources for collecting required data. The underlying intentions and increasing role of Indian cities in

international affairs can better be understood qualitatively. The study aims to discover the global participation of Indian cities and its impact on India’s federalism which advocates the monopoly of union government in foreign policy making.

Mumbai on the World Stage

Continuous evolution and rapid economic transition made Mumbai the financial capital of India. Primarily, the city serves as the hub for corporate headquarters, smaller companies with a worldwide reach and the primary location for foreign investment and joint ventures.

From home to Buddhist and Hindu religions under the emperor Ashoka’s rule, it was also handed to several domestic dynasties before the Portuguese’s arrival. When Charles II of England married Catherine of Braganza in the 17th century and obtained the seven islets of Bombay as part of the dowry, it was acquired by the East India Company. At the initiative of the then-Bombay governor William Hornby, the city expanded by creating land out of the sea. Over the following decades, causeways were built to connect the seven islets. (Mankikar, 2021, p. 2)

Thus, as India’s ‘Gateway to the world, Mumbai has long been a melting pot of influences worldwide.

Among all, the state of Maharashtra receives the most FDI inflows in India. The state attracted 28% of foreign investment into the country in April-June 2022 (Department for Promotion of Industry and Internal Trade (DPIIT), 2022). “Mumbai received \$11.4 billion in FDI in 2018–19, down from \$13.4 bil-

lion in 2017–18 and \$19.7 billion in 2016–17, as per DPIIT reports. However, among Indian cities, Mumbai remains the top FDI destination” (Mishra, 2019, p. 2).

Reports of New World Wealth in September 2022 says Mumbai ranked as the 25th wealthiest city globally, expected to be in the top 20 list by 2030. Bombay stock exchange and national stock exchange marked the top 10 largest stock exchanges by the market cap. (Amoils, 2022)

Apart from this,

The two main seaports in India, Mumbai Port and JNPT, along with 53 more ports, which handle around 22% of all cargo shipping in India, are accessible to businesses when they are in Mumbai. The region has drawn companies like Pfizer, Haffkine, and GSK. Electronic system design and manufacturing, which accounts for 30% of India’s industrial output and is another strength of Maharashtra, has drawn significant investment from companies like HP, CISCO, and Schindler. Additionally, Maharashtra contributes more than 20% of all software exports from India; Mumbai serves as the area’s regional hub in IT. (Shehadi, 2021, p. 9)

Both political and geographical factors are crucial for promoting Mumbai as an investment destination. Political leaders of the regions are more vibrant in taking initiatives to get foreign investment with better-governing systems and hassle-free procedures to invest.

Devendra Fadnavis, the chief minister of Maharashtra, met with representatives of the Korean government in Seoul in September 2017, where they signed an MoU [Memorandum of Understanding] for escalating and improving cooperation on infrastructure projects, such as smart cities, roads, airports, metros, and water transportation. Korea also has consulates in Mumbai and Chennai, as well as honorary consulates in Kolkata, Hyderabad, and Chandigarh, in addition to its embassy in New Delhi. (Dhawan, 2019, p. 8)

The extensive coastline of peninsular India makes ports and international marine trade routes easily accessible.

In the state, 29 SEZs are now in operation. Seven of these are situated in Thane, Navi Mumbai, and Mumbai. The emergence of manufacturing hubs around Mumbai and the large concentration of SEZs has increased the region’s industrial and warehousing clusters’ allure. Outskirts of Mumbai is also a significant hub for warehousing for businesses like Amazon, Samsung, BMW, and Flipkart. Industry estimates claim that the region brings in INR 20,000 crore (\$2.8 billion) in revenue each month. (Shira & Associates, 2019, p. 6)

Ushering in a crucial new era of cooperation with states and intending to promote their international participation, External Affairs Minister Sushma Swaraj opened the nation’s first Videsh Bhavan³. On this occasion, the then External affairs minister said, “Unlike

³ At the Bandra Kurla Complex, Videsh Bhavan unifies all Regional Passport Offices and affiliated divisions under a single roof, including the Protector of Emigrants (PoE) office, Branch Secretariat, and Regional Office of ICCR (BKC). The Videsh Bhavan is an integral part of the MEA’s effective management which aims at cooperative engagement with the state government of Maharashtra.

before, the ministry is now more “people-oriented” and places a higher priority on rescuing Indian nationals” (The Economic Times, 2017). Apart from economic dimensions,

[The] Bollywood film industry, South Asia’s largest cultural export, is also based in Mumbai. Bollywood is now a \$4 billion global enterprise, with most of its income coming from outside the country. Collections for Indian movies abroad increased to US\$ 367 million in 2017. (Mankikar, 2021, p. 2)

On the better side, the state has also made enormous efforts to establish itself internationally. Mumbai is the sister city⁴ to 15 cities worldwide, which is another milestone in enhancing its interest in the international orb. “The Bandra Kurla Complex (BKC) will include a “sister city square” that will house a variety of tourism attractions for both local and foreign visitors, according to the Brihanmumbai Municipal Corporation (BMC)” (Hindustan Times, 2022, p. 1). In addition,

Aditya Thackeray, the ministers for state environment, tourism and protocol, said, we made history when Mumbai joined the C40 initiative in December 2020, a global network of cities working to address the problems caused by climate change, and by bringing Women to the forefront for Mumbai climate action plan, We trust them to lead us all to contribute significantly to the worldwide fight against climate change. (Bose, 2021, p. 4)

The city also has a story to tell regarding diaspora. “For more than 1,500 years, traders and travellers from Africa and Asia have traded products, languages, and religious beliefs. The Arabian Peninsula, the Makran coast, and western coastal India’s cosmopolitanism are defined by the consequent cultural connectedness” (Eyssallenne, 2022, p. 1).

After all the notable developments that took place to promote city diplomacy in Mumbai, “it is ranked at the bottom(48th) in the Global Power City Index 2021 in attracting people, power, and enterprises to their region” (Global Power City Index, 2022, p. 6). Due to of the lack of infrastructural amenities (modern public transport, housing etc.), cities like Gurgaon Ahmadabad have gained immense importance over Mumbai. “The International Finance Centre (IFC) at Bandra Kurla Complex (BKC) was announced in 2015, but it now appears difficult to complete. Instead, the Gujarat International Finance Tec-City (GIFT) city, the up-and-coming IFC close to Ahmedabad, has been given high priority.” (Kumar, 2018). There are several other relevant issues that Mumbai needs to look at through the prism of city diplomacy for its development, such as; strengthening ties with sister cities and others through more collaborations, attracting people, enterprises, technology, and cultural exchange through the prism of paradiplomacy etc. These are indispensable for glorifying the status of the financial capital

⁴ Los Angeles, St. Petersburg (Russia), Stuttgart, Yokohama, Honolulu, New York City, Zagreb, Barcelona, Busan, Port of Odessa, Jakarta, Nadi, Antananarivo, and Shanghai are among Mumbai’s 15 sister cities. A sister city also known as Twin city in Europe, is an arrangement that promotes cultural and business relationships between villages, cities, and even counties in geographically and politically different regions.

of the country and gaining the international status of Mumbai again.

Kolkata's Cultural Ways of Practising City Diplomacy

In the modern era, power is characterised by various additional elements along with political, economic, and military aspects, such as culture, values, ethnicity, technology, education, tourism, etc., widely known as determinants of 'soft power'. Soft power elements are also immensely gaining international attention and represent cities in the global arena. A nation's foreign policy is shaped by the interaction of internal and external conditions, as seen through the leadership's cultural, historical, and personality traits, and India is no exception. Sashi Tharoor emphasised the relevance of soft power and said, "While soft power without hard power is a confession of weakness, hard power without soft power creates animosity and hatred" (Malone, 2011, p. 36). Hence, the cultural aspect is one of the crucial aspects of today's diplomacy. Cities that share common cultural affinities with foreign nations easily secure their interest in the international orb. Linguistic, ethnic, and cultural ties of a municipality with foreign countries or their constituent unit encourage them to have diplomatic relations with them. The Kolkata issue is a prime example in this regard.

West Bengal has occupied a unique place in India and worldwide for its distinct culture, language, literature, and other historical dimensions. Thus, the active participation of Kolkata in international affairs lies in its cultural aspects. The capital city of West Bengal

is also popularly known as the Cultural capital of India. Cultural diplomacy is a crucial instrument of foreign policy that strengthens a country's image, deepens friendships, and links various ethnicities to the international orb.

The extensive Bengali diaspora, in addition to the state government's initiative, aids in spreading Bengali culture around the globe. For instance, Kaushik Basu, an artist, and clay modeller, produced a 10-foot-tall idol of Goddess Durga on the desire of the Indian diaspora living abroad. This idol was brought to the United States, while another was delivered to Berlin, Germany. (Get Bengal, 2021, p. 2)

"India, with 18 million people living outside of their nation of birth as of 2020, would have the highest diaspora population in the world, according to a United Nations projection" (The Economic Times, 2021, p. 3). The Indian Diaspora includes the Bengali Diaspora as a vital component. Given the sizeable Diaspora that has spread throughout the world, the West Bengal government has begun concentrating on promoting its culture and language abroad in order to further the possibility of West Bengal being a popular tourist destination. In 1971, a group of enthusiastic Bengali immigrants from New York founded the Cultural Association of Bengal (CAB; with the goal of promoting cross-cultural contact and appreciation with a focus on Bengali literature, art, and cultural heritage. The modest organisation has grown into a massive tree over time and spread across all of North America, including the United States of America and Canada.

Biswa Bangla is another significant initiative to take Bengali art and craft to the global

level. It also gives opportunities to the artists to preserve, promote and enhance their dying indigenous art and craft through strategic marketing. It has both stores in Kolkata and ECommerce facilities in the name of a website, 'Biswa Bangla'.

In Sept 2015, Biswa Bangla participated in the London Design Festival, and after this, another exhibition of Biswa Bangla took place in May 2016 in London. Several other international visits were made to Taipei, Yangon, Bahrain, Paris, France etc., to showcase the uniqueness of Bengali art and craft. (Dutta, 2016, p. 3).

The city of culture is also the homeland of many international personalities such as Rabindranath Tagore⁵, Satyajit Ray⁶, Mother Teresa⁷ and Sister Nibedita's⁸ workplace. Tagore is globally known for contributing to Bengali literature and music; he is also a philosopher and social reformer. He received the Nobel Prize in Literature in 1913. He established Vishwa Bharati university to promote open art and literature and to enhance the world's communication with In-

dia. As a hub for education and universities, Kolkata plays a vital role in academic exchange programmes.

Several MoUs regarding academic exchange programmes have been signed between The University of Cambridge and Presidency University, Kolkata, have collaborated on projects in the arts and humanities, and Presidency and the School of Oriental and African Studies (SOAS) in London have worked together to study Bangla. (Business Standard, 2015)

The Indian Council of Cultural Affairs, located in Kolkata, represents the shared culture of west Bengal and Bangladesh in several programmes in collaboration with the Bangladesh Shilpokala Academy and the Bangladesh High Commission.

Besides the cultural aspect, "Kolkata also has Strategic relevance. In the context of India's Act East Policy, Kolkata is crucial to fostering regional ties as "gateways" to Southeast Asia via Myanmar and Thailand" (Bhowmick & Basu, 2021). "West Bengal is also well-connected historically and physically to provide, for in-

⁵ Rabindranath Tagore, is the first Indian person and also the first non-European citizen to receive the Nobel Prize in Literature in 1913. Tagore was a prolific composer, having written about 2,232 songs. The tracks are reminiscent of Bengali music, which has occupied a prominent place in the world of music. Rabindra Sangeet is an amalgamation of all his songs, that is still valued for its richness in Bengali culture.

⁶ Satyajit Ray was born in Calcutta and was an Indian filmmaker, screenwriter, documentary filmmaker, author, essayist, lyricist, magazine editor, illustrator, calligrapher, and music composer. In 1992, he became India's first Academy Award winner. He won 36 national awards and forever changed the face of Indian cinema. In 1992, the Indian government presented him with the Bharat Ratna, the country's highest civilian honour.

⁷ Catholic nun Mother Teresa, who was of Indian and Albanian descent, established the Missionaries of Charity in 1950. Along with other accolades, she was awarded the 1962 Ramon Magsaysay Peace Prize and the 1979 Nobel Peace Prize. Mother Teresa was a divisive figure both during her life and after her passing, although many people revered her for her humanitarian efforts.

⁸ Sister Nivedita (Margaret Elizabeth Noble), an Irish educator, writer, and social activist who founded a school and was a follower of Swami Vivekananda, was also a teacher. She made contributions to the education of Indian women.

stance, port facilities to landlocked nations like Nepal and Bhutan or medical tourism to Bangladesh.” (Basu & Bhowmick, 2021, p. 3). “In addition to its embassy in New Delhi, honorary consulate offices were opened by Korea Trade Promotion Corporation (KOTRA) in Kolkata in 2017 and Ahmedabad in 2019 as part of a project to understand the country’s cultural diversity” (Dhawan, 2019, p. 8). The capital of West Bengal, Kolkata, has intriguing connections to several global infrastructure projects including the maritime and transportation sectors. “the Bangladesh China-India-Myanmar Economic Corridor seeks to connect Kunming and Kolkata through Bangladesh and Myanmar” (Hazra, 2020, p. 4). International Institute of Hotel Management (IIHM), Kolkata, also significantly brings many chefs and professionals to its land. “The organisation of Young Chefs Olympia (YCO) in 2019 by IIHM was a fascinating event where 55 young chefs from 55 countries with 55 mentor chefs were held in Kolkata” (Choudhury, 2019, p. 3). According to the Ministry of Tourism’s India Tourism Statistics 2020, “Kolkata is now the fifth most popular tourist destination in the world. 1,656,145 foreign tourists visited Bengal” (Nandi, 2020, p. 1).

Despite the city’s significant contribution to the state’s and national economy, it has yet to have financial autonomy in many essential aspects. “The 74th Constitutional Amendment granted local governments functional but insufficient financial autonomy.” (Bhowmick & Basu, 2021, p. 4). Economic well-being is directly linked with a city’s cultural prominence; hence, to establish Kolkata as a destination for city diplomacy, it must make significant

strides toward conducting peaceful politics and effective governance mechanisms. Above everything, cooperation at the level of union-state is mandatory to carry out an advanced international partnership.

West Bengal will experience a turning point as a result of the united brand of federalism between Kolkata and New Delhi, not just in terms of how it will affect the domestic political climate but also how it will affect India’s relations with its immediate neighbours in the Indo-Pacific, particularly Bangladesh, Nepal, and Bhutan. (Bhowmick & Basu, 2021)

FINDINGS

The study reveals that international activities of Indian cities are primarily based on economic prosperity, historical factors, and cultural dimensions. Besides the constitutional demarcation over foreign policy, cities are crucial in foreign policy-making. The three Cs of Indian foreign policy are the cardinal objectives of Indian cities to achieve through the prism of city diplomacy. Cooperation of union government with its states and cities is indispensable in attaining values of democracy and regional development. India is a diverse land with different development structures in its city. Despite political differentiation, symmetry among cities should be maintained for the holistic development of the country. To utilise its various advantages, Mumbai must strengthen its international connections and study additional paradiplomacy projects, to promote the province and attract money to emerging industries like technology and financial services. It needs to become more vibrant

in international agreements involving local governments, such as establishing offices to attract investments. Cities collaborate with international entities to strengthen its economy and enhance its ability to work. India's existing federal system must be modified to embrace the shifting picture of centre-state dynamics and acknowledge the city's role international arena. Consultation with the concerned state in foreign policy decisions is inevitable for an effective foreign policy. The institutionalisation of city diplomacy ought to encompass improvements in how local governments interact with their citizens. To identify foreign policy areas of regional importance and comprehend potential alignment or misalignment with officials, city officials should build consultation procedures with residents on international affairs concerns.

The birth of city diplomacy itself demonstrates how a participatory drive utilising local imagination, energy, and aspirations can strengthen a truly cooperative horizontal cooperation between foreign partners. City diplomacy networks are putting more and more pressure on governments to grant them a seat at the global table. The consistent inclusion of their voice in the key decision-making processes influencing urban life in order to shift from being the primary actors in implementing the existing global agendas to co-creating the future ones, a position they think they deserve. Cities' multilateralism could, in fact, have a stabilising effect in a global framework characterised by common risks and problems, counterbalancing the combative stance that the world's top two powers have increasingly adopted in recent months.

RECOMMENDATIONS

The above discussion of the Indian city's role in city diplomacy has proved that it is time to make space for cities at the global table of international players. Like MEA's branch offices in Chennai, Guwahati, Hyderabad, and Kolkata, all the other cities required the city diplomacy office consisting of its leaders, think tanks, significant urban players from business, education and culture, and civil society domain, to accomplish international interests. To prevent constitutional conflict or any overlap, effective collaboration is indispensable for cities for the successful implementation of diplomacy in their spheres. Along with this, better coordination with other international actors is also a significant aspect of working together. Increased collaboration with multinational enterprises, international NGOs, global media outlets, think tanks, and other entities and, improved cooperation with peers in urban areas by participating in bilateral and, notably, multinational activities through city networks are some constructive recommendations for the growth and accomplishment of city diplomacy in India.

CONCLUSION

City diplomacy as a phenomenon comes with democratisation and decentralisation, which are the cardinal principles of Indian federalism. It is a medium of bringing formal diplomacy from the union government closer to the people and representing their interests in the international sphere. City diplomacy can contribute to many national and international issues,

such as international peace, cultural preservation of minorities, environmental concerns, etc. Along with the positive impacts, there are risks in exaggerating cities' international activity in the federation. In a country with diverse cultures, allowing a unit with a strong ethnic or cultural identity to engage in paradiplomacy through independent representation may fuel additional ethnic mobilisation and internal strife. The state's unity may be weakened as a result of this. Hence, city diplomacy has also sparked a discussion regarding its effects on democracy, federalism, and sovereignty. However, to achieve alignment between the central government's foreign policy and that of the units, the diplomatic practice of its cities must be coordinated, regulated, and encouraged by the central government. There is a strict requirement for suitable constitutional mechanisms to accommodate local and federal interests in the international sphere. Moreover, the decentralisation of foreign policy is inevitable for the growth of the nation and cities.

REFERENCES

- Acuto, M. (2013). World politics by other means? London, city diplomacy and the Olympics. *The Hague Journal of Diplomacy*, 8(3-4), 287-311. doi:doi:10.1163/1871191x-12341255
- Acuto, M., Kosovac, A., & Hartley, K. (2021). City diplomacy: Another generational shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 3(1), 137-146. doi:10.1163/25891774-03010007
- Amoils, A. (2022, September 13). *The 20 wealthiest cities in the world for 2022*. New World Wealth. <https://www.henleyglobal.com/publications/henley-global-citizens-report/2022-q3/global-insights/20-wealthiest-cities-world-2022>
- Asthana, A., & Happymon, J. (2017). The growing power of states in India's foreign policy. *International Negotiation*, 317-343.
- Basu, P., & Bhowmick, S. (2021, April 22). *As India acts East, the role of West Bengal*. Observer Research Foundation. file:///C:/Users/silun/OneDrive/Desktop/PhD%20Viva/Thesis/1500116005_doc_thesis_document%20word%20file%20%20final.pdf
- Bhowmick, S., & Basu, P. (2021, April 24). *Reimagining Kolkata: Driving diplomacy and growth in the east*. Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/expert-speak/reimagining-kolkata-driving-diplomacy-and-growth-in-the-east/>
- Birch, E. L. (2016, October n.d. No. 3 Vol. LIII). *UN Chronicle*. www.un.org. <https://www.un.org/en/chronicle/article/new-urban-agendas-road-map-planning-urban-spatial-development-tangible-manageable-and-measurable>
- Bose, M. (2021, October 05). *Mumbai women to fight climate change under new initiative*. Deccan Herald. <https://www.deccanherald.com/national/west/mumbai-women-to-fight-climate-change-under-new-initiative-1037584.html>
- Business Standard (2015, July 28). *West Bengal and Britain sign 21 MoUs*. Retrieved from Business Standard: https://www.business-standard.com/amp/article/pti-stories/west-bengal-and-britain-sign-21-mous-115072800025_1.html
- Chatterji, R., & Saha, S. (2017). Para-diplomacy: Concept and the context. *India Quarterly*, 375-394.
- Chaudhury, J. (1993). Federalism & the siamese twins: diversity & entropy in India's domestic and foreign policy. *International Journal of Ethnic Tension & Nationalism*, 48(03), 448-469.

- Choudhury, R. R. (2019, January 26). *India to host global culinary competition for young chefs*. Retrieved from The Sunday Guardian: <https://sundayguardianlive.com/lifestyle/india-host-global-culinary-competition-young-chefs>
- Department for Promotion of Industry and Internal Trade (DPIIT). (2022, June n.d). *Fact sheet on Foreign Direct Investment (FDI) inflow from April, 2000 to June, 2022*. Department for Promotion of Industry and Internal Trade (DPIIT). https://dpiit.gov.in/sites/default/files/FDI_Factsheet_June_2022.pdf
- Dhawan, R. K. (2019). Korea's para-diplomacy with states in India: An analysis of the 'Caravan Events'. *Strategic Analysis*, 1-13.
- Dutta, R. (2016, May 03). *Biswa Bangla to present 'Heritage arts and crafts of West Bengal' exhibition in the UK*. Asian Voice. <https://www.asian-voice.com/Culture/Art/Biswa-Bangla-to-present-%27Heritage-Arts-and-Crafts-of-West-Bengal%27-exhibition-in>
- Eyssalenne, J. G. (2022, June 14). *Mumbai, where Indian ocean diasporas and cosmopolitanisms meet*. daily.jstor.org. <https://daily.jstor.org/mumbai-indian-ocean-diasporas-cosmpolitanisms-meet/>
- Get Bengal (2021, August 11). *Season's tallest Durga idol sets sail for USA*. www.getbengal.com. <https://www.getbengal.com/details/seasons-tallest-durga-idol-sets-sail-for-usa>
- Global Power City Index (2022). *Global Power City Index Report 2021*. Institute for Urban Strategies.
- Grandi, L. K. (2020). *City diplomacy*. Springer Nature. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-030-60717-3>
- Hazarika, O. B. (2014). Evolving dynamics of federalism and foreign policy. Engagement of Indian states in external affairs. *Indian Foreign Affairs Journal*, 33-45.
- Hazra, A. (2020, April 27). *Bengal: The pivot for Act East policy*. The Geopolitics. <https://thegeopolitics.com/bengal-the-pivot-for-act-east-policy/>
- Hindustan Times. (2022, March 06). BMC plans 'sister city square' to celebrate Mumbai's bond with its 15 sister cities. *Hindustan Times*. <https://www.hindustantimes.com/cities/mumbai-news/bmc-plans-sister-city-square-to-celebrate-mumbai-s-bond-with-its-15-sister-cities-101646579820018.html>
- Kelley, J. R. (2010). The new diplomacy: Evolution of a revolution. *Diplomacy & Statecraft*, 21(2), 286-305.
- Kumar, K. (2018, May 24). *Dead end for Mumbai's International Finance Centre dream*. The Economic Times <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/infrastructure/dead-end-for-mumbais-international-finance-centre-dream/articleshow/64297769.cms>
- Leffel, B. (2018). Animus of the underling: Theorizing city diplomacy in a world society. *The Hague Journal of Diplomacy*, 13(4), 502-522. <https://doi.org/10.1163/1871191X-13040025>
- Ma, R. (2014, February 05). Domestic politics and India's foreign policy making in the Sino- Indian territorial dispute. *Journal of Asian Public Policy*, 07(01), 102-113.
- Maini, T. S. (2018). Increasing Role of Provinces in India's Foreign Policy. In S. Ragi, S. Sodhi, & V. Pathak, *Imagining India as a global power: prospects and challenges*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Malone. (2011). Soft power in Indian foreign policy. , Vol. *Economic and Political Weekly*, 46(36), 35-39.
- Mankikar, K. A. (2021, January 28). *Paradiplomacy is key for Mumbai to realise full potential*. Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/expert-speak/paradiplomacy-key-mumbai-realise-full-potential/#:~:text=Paradiplomacy%20>

- and%20leveraging%20links%20with%20other%20cities%20is,was%20enriched%20through%20its%20links%20to%20the%20world.
- Marchetti, R. (2021). *City Diplomacy: From city-states to global cities*. University of Michigan Press, 2021.
- Mishra, A. R. (2019, May 19). *In the Delhi versus Mumbai battle for FDI, Delhi is winning*. *www.livemint.com*. <https://www.livemint.com/politics/policy/in-the-delhi-versus-mumbai-battle-for-fdi-delhi-is-winning-1559110775212.html>
- Nandi, S. (2020, 30 November). Bengal surpasses Rajasthan, ranks 5th in foreign tourist arrivals. *Milleniumpost*. <https://www.millenniumpost.in/kolkata/bengal-surpasses-rajasthan-ranks-5th-in-foreign-tourist-arrivals-425163>
- Natarajan, A. (2019). Democratisation of foreign policy: India's Experience with paradiplomacy. *Law and Development Review*, 1-22.
- Nicolson, H. G. (1953). *The evolution of diplomatic method being the Chichele lectures delivered at the University of Oxford in November 1953*. Oxford University Press. doi:<https://doi.org/10.1086/ahr%2F61.1.88>
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. In T. Balzacq, F. Charillon, & F. Ramel, *Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice* (pp. 49-62). Switzerland.
- Rajashekara, H. (1994, April - June). Nehru and Indian federalism. *The Indian Journal of Political Science*, 55(2), 135-148.
- Robert, J., & Feilleux, L. (2017). *Global governance diplomacy: The critical role of diplomacy in addressing global problems*. Rawman & Littlefield.
- Shehadi, S. (2021, November 02). Mumbai shows its strength in diversity. *Investment Monitor*. <https://www.investmentmonitor.ai/analysis/mumbai-investment-fdi-covid-automotive#:~:text=As%20the%20capital%20of%20Maharashtra%2C%20India%E2%80%99s%20third-largest%20region,state%20for%20foreign%20direct%20investment%20%28FDI%29%20across%20India>.
- Shira, D., & Associates (2019, June 20). Special economic zones and warehousing clusters in Mumbai. *India Briefing*. <https://www.india-briefing.com/news/special-economic-zones-warehousing-clusters-mumbai-18905.html/>
- Singh, N., & Srinivasan, T. (2006). Indian federalism, economic reform, and globalization. In W. Jessica, & T. Srinivasan. *Federalism and Economic Reform: International Perspectives* (pp. 301-363). Cambridge University Press.
- The Economic Times (2017, August 27). External affairs ministry is now more people-oriented: Sushma Swaraj. *The Economic Times*. <https://economic-times.indiatimes.com/news/politics-and-nation/external-affairs-ministry-is-now-more-people-oriented-sushma-swaraj/articleshow/60246595.cms>
- The Economic Times (2021, January 15). *At 18 million, India has the world's largest diaspora population*. *www.economictimes.indiatimes.com*: <https://economictimes.indiatimes.com/nri/migrate/at-18-million-india-has-the-worlds-largest-diaspora-population/articleshow/80290768.cms>

The domestic sources of city diplomacy: The case of the city of Johannesburg, 2011-2016

Fritz Ikome Nganje*
Bosele Retshegofetse Tladi**

ABSTRACT

The mainstream literature on global cities tends to explain the internationalization of cities almost exclusively from the perspective of recent developments in global capitalism, developments that have put cities at the heart of an increasingly globalized, financialized, and deregulated world economy. The internationalization of these so-called global cities is seen as a response to, and is conditioned by, external, and mainly economic, exigencies. Research on the foreign relations of city governments has followed in this tradition, with a predominant focus on the global drivers and manifestations, as well as the systemic implications of this phe-

nomenon. Little academic attention has been given to the domestic contexts within which city governments develop and exercise their international agency. This paper is inspired by the emergence of alternative accounts in the global cities literature, which have underscored the importance of the domestic context in making sense of the contemporary internationalization of cities, to analyze the domestic sources of the City of Johannesburg's foreign relations from 2011 to 2016. While acknowledging Johannesburg's global cities ambition as a major driver of the city government's international relations during this period, we identify and analyze a set of local and national factors that equally inspired and conditioned the city's

* Ph.D. University of Johannesburg (South Africa). Associate Professor, University of Johannesburg (South Africa). [fnganje@uj.ac.za]; [<https://orcid.org/0000-0001-9992-2547>].

** Masters in Politics, University of Johannesburg (South Africa). Research Administrator, University of Johannesburg (South Africa). [bbeetladi@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0001-7980-4834>].

Recibido: 13 de diciembre de 2022 / Modificado: 14 de marzo de 2023 / Aceptado: 28 de marzo de 2023

Para citar este artículo:

Nganje, F.I. y Tladi, B.R. (2023). The domestic sources of city diplomacy: The case of the city of Johannesburg, 2011-2016. *Oasis*, 38, 137-155.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.08>

foreign engagements. These include the huge socio-economic and spatial divide that continues to define the city, the influence of the ruling African National Congress (ANC) and its doctrine of progressive internationalism, as well as the then mayor's internationalist outlook and domestic political ambitions.

Key words: City diplomacy; paradiplomacy; mayoral diplomacy; global cities; Johannesburg.

Las fuentes internas de la diplomacia de las ciudades: el caso de la ciudad de Johannesburg, 2011-2016

RESUMEN

La literatura dominante sobre ciudades globales tiende a explicar la internacionalización de las urbes casi exclusivamente desde la perspectiva de los desarrollos recientes en el capitalismo global, desarrollos que han puesto a las ciudades en el corazón de una economía mundial cada vez más globalizada, financiarizada y desregulada. La internacionalización de estas llamadas ciudades globales se concibe como una respuesta y está condicionada por exigencias externas y, principalmente, económicas. La investigación sobre las relaciones exteriores de los gobiernos de las ciudades ha seguido esta tradición, con un enfoque predominante en las conductas y manifestaciones globales, así como en las implicaciones sistémicas de este fenómeno. Se ha prestado poca atención académica a los contextos domésticos dentro de los cuales los gobiernos de las ciudades desarrollan y ejer-

cen su agencia internacional. Este artículo se inspira en el surgimiento de relatos alternativos en la literatura sobre ciudades globales, que han subrayado la importancia del contexto doméstico para dar sentido a la internacionalización contemporánea de las ciudades, con el fin de analizar las fuentes domésticas de las relaciones exteriores de la ciudad de Johannesburg desde 2011 hasta 2016. Si bien reconocemos la ambición de Johannesburg de convertirse en una ciudad global y en un importante impulsor de las relaciones internacionales del gobierno de la ciudad durante este periodo, identificamos y analizamos un conjunto de factores locales y nacionales que igualmente inspiraron y condicionaron los compromisos extranjeros de la ciudad. Estos incluyen la enorme división socioeconómica y espacial que continúa definiendo la ciudad, la influencia del partido de gobierno, el Congreso Nacional Africano (ANC), y su doctrina de internacionalismo progresista, así como la perspectiva internacionalista del entonces alcalde y sus ambiciones políticas internas.

Palabras clave: diplomacia de ciudad; paradiplomacia; diplomacia de alcaldes; ciudades globales; Johannesburg.

INTRODUCTION

The academic literature on city diplomacy has evolved almost in parallel to that on paradiplomacy, which studies the broader phenomenon of subnational governments developing an international presence. The latter has generally been biased towards the internationalization of so-called meso-level governments (provinces, regions, states). This trend has been encour-

aged over the years by the often-indistinct conceptualization of subnational or substate governments, with some paradiplomacy scholars opting for a narrower understanding of the concept, which excludes cities and other local governments. But perhaps of greater significance is the observation that, while the paradiplomacy literature has tended to emphasize political and identity factors as key explanatory variables of the practice, the literature on city diplomacy, with its strong links to urban studies and the global city phenomenon, remains steeped in the processes and institutions of economic globalization. Consequently, unlike the paradiplomacy literature that has developed an extensive research agenda on the domestic determinants of the foreign relations of subnational governments, there has yet to be a dedicated focus on the study of the domestic sources of city diplomacy. The study of city diplomacy has thus far focused largely on the systemic drivers and manifestation of the phenomenon, a bias that has delayed efforts to bridge the literature on paradiplomacy and city diplomacy.

In this paper, we move away from the dominant framing of the contemporary internationalization of cities to analyze the domestic sources of the City of Johannesburg's foreign relations from 2011 to 2016. We argue that, although developed against the backdrop of the global cities discourse, the city's diplomatic agency during this period was equally inspired and conditioned by the interplay of a set of local and national factors. These include the huge socio-economic and spatial divide that continues to define the city, the ideological and political influence of the ruling African

National Congress (ANC), as well as the then mayor's internationalist outlook and domestic political ambitions.

The argument is developed in four parts. We begin by making the case for greater academic attention on the domestic sources of city diplomacy before discussing the key features of what we consider to be the golden age of the City of Johannesburg's diplomatic exploits. The third section of the paper analyses the domestic sources of the city's diplomacy during this period. We conclude the paper with a brief reflection on the significance of the findings for our understanding of the domestic sources of city diplomacy.

ALL DIPLOMACY IS LOCAL: TAKING THE DOMESTIC CONTEXT OF CITY DIPLOMACY SERIOUSLY

The world/global city paradigm championed by John Friedmann and Saskia Sassen has had an overbearing influence on the study and understanding of the contemporary internationalization of cities, including the diplomatic involvement of their governments. This is hardly surprising, given that the changing fortunes of cities as global actors is inextricably tied to the ascendancy of a neoliberal global capitalist economy. The shift from a state-regulated international economy to a market-led globally integrated economy that occurred in the last decades of the 20th century (see Nijman, 2016, p. 216) created conditions for the emergence of a new category of city whose fortunes are untied to the fate of the nation-state. These so-called global cities have become the strategic nodes and constitutive elements of the global

capitalist economy, serving as the locus from which the latter is commanded and controlled by global oligopolies and other transnational corporations (Sassen, 2005). It is from this perspective that early writings on global or world cities emphasized the processes of economic globalization as the single most important explanatory variable for the modern-day internationalization of cities. In this regard, Friedmann (1986) introduced the concept of 'world city' to suggest a global hierarchy of cities based on the position and function of a city in the world capitalist system. World cities, according to Friedmann, are those cities that are at the heart of transnational flows of capital, providing critical infrastructure for transnational corporations to perform key globally oriented functions. From this perspective, the most significant world cities are mostly located in the Global North. What is more, Friedmann considered the position and function of contemporary cities in the world economy as the single most important determinant of their internal socio-economic, political and spatial dynamics (Friedmann, 1986).

Sassen (2005) built upon this line of theorizing to introduce the 'global city' concept, which identified contemporary cities as the concrete sites that make it possible for transnational capital to command and control an increasingly globalized networked economy. For Sassen, what makes a global city is not so much the concentration of transnational corporation headquarters, but the fact that these cities feature the agglomeration of highly specialized and networked services sectors, which offer the capability to produce and coordinate the global economy. Global cities are

thus defined primarily by their connection to, and the functions they perform for, the global economy. This creates a separation between global cities and their national economies, while also transforming the former into a site and an engine of spatial and wealth inequality (Sassen, 2005).

The world/global city paradigm has since been criticized for not only legitimizing and giving hegemonic status to a particular model of the city, but for also downplaying the role of local dynamics in shaping the globalization of contemporary cities. For example, in her postcolonial critique of the global city concept, Jennifer Robinson (2006) argues against the hierarchical categorization of cities based on their perceived modernity and importance in the global capitalist system, and which casts Western cities as the idealized model to be emulated by other cities. Robinson introduced the concept of 'ordinary cities' to make the case for a new theorizing of the city in which the world's cities, with all their diversity and complexity, are placed within the same analytical field. This argument resonates with Anni Kangas' (2017) observation that the global cities concept has been appropriated and deployed by proponents of neoliberal capitalism to entrench a particular image of the city at the expense of alternative imaginations of the modern city and its relationship with a globalizing world. A related critique of the world/global city paradigm is offered by Serife Genis (2007), who believes that, by giving primacy to the structural economic determinants of the globalization of cities, this approach fails to acknowledge the many ways in which local and global dynamics are co-constituted. For

a more extensive critique of the global/world city literature see, among others, Peck (2015), McFarlane (2010) and Seekings (2013).

Despite this new wave of thinking about the city and its relationship to global dynamics, studies on the diplomatic involvement of city governments have predominantly adopted a system level analysis to explain the international agency and behaviour of city governments, arguably because of the legacy of the global/world city paradigm. Consider, for example, the pioneering works of scholars such as Michele Acuto (2010, 2013) and Simon Curtis (2011), which examine the conditions under which cities have re-emerged as significant diplomatic actors and the implications of this development for the practice and understanding of international relations. The tendency for research on city diplomacy to emphasize the global economic and political dimension of this phenomenon is also observed in the many edited volumes produced in recent years on the subject. Examples include *The Power of Cities in International Relations* by Simon Curtis (2016); *The Role of Cities in International Relations: The Third-generation of Multi-level Governance?* by Agnieszka Szpak and her colleagues (2022); *Cities in Global Governance. From multilateralism to multi-stakeholderism?* by Agustí Fernández de Losada and Marta Galceran-Vercher (2021); as well as *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations* edited by Mark Amen and his colleagues (2011). What these works have in common is the focus of most of the contributions on system-level themes such as the role of cities in global governance, cities and the future of the multilateral world order,

as well as the implications of city diplomacy for international law.

Few studies of the internationalization of city governments (what we call here city diplomacy) have paid attention to the domestic determinants of the diplomatic actions of these actors. This is the case even though, as Genis (2007, p.73) contends, “the globalization of cities is produced not only economically but also politically and not only by the global actors but also with the participation and initiatives of the national/local actors”. From this perspective, the globalizing city is not exclusively a product of the forces of economic globalization, but also embodies the politics and history of a city’s urban and national contexts. This political understanding of the internationalization of the contemporary city thus invites us to appreciate the globalization of cities as both a process and a project, and to unmask the contending local, national, and transnational actors, interests and power relations that drive this project in any given city. Likewise, our understanding of the diplomatic involvement of city governments cannot be complete without an appreciation of the domestic forces and dynamics that serve as co-constituents of the international agency of these actors alongside global factors.

The more developed literature on the broader involvement of subnational governments in international relations, or what is commonly referred to as paradiplomacy, offers interesting insights into the significance of the domestic context in making sense of the internationalization of subnational governments. A review of this literature suggests that, while a set of regional and global opportunity

structures have turned paradiplomacy into a global trend, domestic circumstances are not only critical in determining whether a specific subnational government would develop an interest in international relations, but also contribute to shaping the focus, scope, intensity, and ultimate success of any international involvement. In this regard, various studies have demonstrated that a country's constitutional and institutional framework, its unique political, historical and socio-economic dynamics, as well as its foreign policy orientation all have a bearing on the international agency and behaviour of its subnational governments. The same could be said of the prevailing party-political system in the country and even the political and ideological orientation of specific subnational leaders (see, for example, Lecours, 2002, Lecours & Moreno, 2003; Crikemans, 2006; Michelmann, 2009; Schiavon, 2009; Reinsberg & Dellepiane, 2022). Through the following sections, we draw on these insights from the paradiplomacy literature to analyze the domestic sources of the diplomatic activities of the city of Johannesburg from 2011 to 2016. We start by reviewing the nature and strategic objectives of the city's international relations during this period, before turning our attention to the drivers of these activities.

THE CITY OF JOHANNESBURG ON THE WORLD STAGE: 2011-2016

The City of Johannesburg Metropolitan Municipality was established in 2000 from five previously independent local authorities. It distinguishes itself as the largest of eight metropolitan municipalities in South Africa,

and doubles as the country's economic powerhouse. Johannesburg contributes about 16.5% to South Africa's GDP, employs 12% of the country's workforce, and is considered to be the financial capital of Africa, playing host to the largest stock exchange on the continent, the Johannesburg Stock Exchange (JSE). It is home to the headquarters of more than 70% of South African companies. With a Gini coefficient of 0.65, Johannesburg is also recognized as one of the most unequal cities in both South Africa and Africa in general. It is essentially a city of contrast, characterized by the co-existence of pockets of affluence and a globally connected economy on the one hand, and huge swathes of poverty underpinned by a predominantly informal economy on the other (COGTA, n.d.).

Socio-economic and spatial inequalities in Johannesburg owe largely to the city's history as one of the major sites for the manifestation of apartheid policies of racial segregation and development. But they have also been reproduced in the democratic dispensation by poor governance and management, as well as the determination of a predominantly white, wealthy elite to maintain its apartheid-era privileges by undermining the capacity of the local government to meaningfully transform the structures of inequality in the city (Bradlow, 2021). Johannesburg's socio-economic challenges are also reflected in the political governance of the city. Until 2016, the city was governed by the African National Congress (ANC), the liberation movement-turned-political party that has been the dominant political force in South Africa in the post-apartheid period. Similar to its manifesto at the national and provincial levels,

the ANC has competed for and accessed political power in the city of Johannesburg on the promise of socio-economic transformation. Its major opponent has been the Democratic Alliance (DA), which is seen to be a defender of the interests of the wealthy elite. Reflecting the declining political fortunes of the ANC in South Africa, since 2016 political power in the city of Johannesburg has alternated between the ANC and the DA, or multiparty coalitions led by either of these two parties.

The metropolitan city government in Johannesburg has been active internationally since it was created in 2000. As was the case with other South African subnational governments in the immediate post-apartheid period, the city's international relations in the first years of its juristic existence were largely of an ad hoc nature and embodied both the pragmatic and idealist dispositions of contemporary city diplomacy. On one hand, the city's twinning partnerships with Birmingham in the UK, New York in the US, Windhoek in Namibia, and Addis Ababa in Ethiopia reflected the desire to leverage international partnerships to enhance the provision of municipal services and unlock opportunities for socio-economic development. On the other hand, Johannesburg's partnership with Ramallah in Palestine was an expression of the solidarity thrust that inspired early iterations of the municipal international relations movement, and which would also find resonance with the progressive internationalist doctrine of the city's governing party, the ANC. Despite the absence of a strategic thrust to its international relations in the early 2000s, the city of Johannesburg also experimented with multilateralism

during this time. It was a founding member of the United Cities and Local Government (UCLG) network, under the leadership of its first executive mayor, Amos Masondo, who would later become one of the co-presidents of the network in 2007 (COJ, 2009).

As was the case in other South African municipalities and provinces, city diplomacy in Johannesburg was generally couched within the developmental discourse of the Reconstruction and Development Programme (RDP), South Africa's immediate post-apartheid socio-economic blue-print. The RDP provided a policy framework for the South African state, including its subnational governments, to attract significant international goodwill and access much-needed international development assistance for its social reconstruction and state capacity building programmes. It also allowed the international community (read Western donors) to shape the institutional character of the post-apartheid state. This mutually beneficial partnership of sorts was thus a key determinant of city diplomacy in Johannesburg. Pretoria's activist foreign policy posture during the presidency of Thabo Mbeki, including its Africa policy dubbed the Africa Agenda, also had an overbearing influence on early iterations of city diplomacy and paradiplomacy in the city of Johannesburg and the rest of South Africa (see Nganje, 2013). However, given the experimental nature of the phenomenon in the country in the first decade after apartheid, this preoccupation with the Africa Agenda in city diplomacy and paradiplomacy was largely confined to official rhetoric.

The period from 2011 to 2016 can be considered as the golden age of the city of

Johannesburg's diplomatic foray. This period coincided with the leadership of the city's former executive mayor, Parks Tau. Not only did international relations become a major preoccupation of the city's political leadership during this time, but there was equally a marked shift from the largely ad hoc approach to international engagements to a more concerted and strategic presence. In this regard, a new international relations policy framework was developed and adopted in 2012 to provide strategic direction to the city's international activities. Titled: 'An Integrated International Relations Agenda for the City of Johannesburg', the framework identified four pillars on which Johannesburg's engagement with the outside world would stand. The first priority was bilateral city-to-city partnerships, with a focus on fostering a culture of learning and exchange for mutual benefit with key and like-minded cities across the world. Second, the city of Johannesburg sought to maintain an active presence in city networks not only to enhance opportunities for learning, exchange, and joint action, but also as an expression of its desire to leverage the collective voice of cities to shape global policy discourse on issues relating to urban governance and development. As the third thrust of the city's 2012 international relations strategy, intergovernmental relations, there was an attempt to harness South Africa's multilevel system of government to enrich the city's international relations experience. Meanwhile, the last pillar, knowledge management, reflected

the recognition that an effective knowledge management system was central to localising and institutionalizing the benefits of city diplomacy in the context of today's knowledge economy (COJ, 2012).

From a geopolitical standpoint, Johannesburg's international relations strategy was to prioritise partnerships and engagements with other cities in Africa, consistent with a desire to position itself as a leader and voice of local government on the continent. Developed at the height of the BRICS moment, the city's 2012 international relations policy framework also intended to capitalize on the new South-South cooperation wave that came with the formation of this bloc to forge strategic and mutually beneficial partnerships with key cities in other BRICS countries. The city, nonetheless, intended to keep and strengthen its bilateral ties with traditional partners in the Global North. In structuring its international relations this way, the city of Johannesburg was in effect aligning its diplomatic activities with the international orientation of the national government, which, under the presidency of Jacob Zuma, had made economic ties with other BRICS countries the linchpin of the country's foreign policy. Even so, the African Renaissance rhetoric and aspiration of the Thabo Mbeki era continued to loom large in the diplomatic imagination of the leadership of the city (COJ, 2012).¹

By the time the third administration left office following the local government elections

¹ Part of the information in this paragraph was from personal communication with Parks Tau, former mayor of Johannesburg, February 2016.

of August 2016, the city of Johannesburg had developed one of the most vibrant diplomatic presence by a South African local government. Johannesburg's international relations during this period displayed three key features. The first was a fairly weak record of sustained, active, and productive city-to-city partnerships as contemplated in the city's 2012 international relations strategy. While the city was able to leverage its partnerships with cities such as New York and Sao Paulo to enhance its public safety, drawing on the experience and expertise of its American counterparts, it generally struggled to sustain these engagements. The same could be said of bilateral partnerships with African cities, despite prioritising the continent in its international relations. While the city remained an inspiration and role model for its African peers on various aspects of urban governance and management, its engagements with cities such as Addis Ababa and Windhoek were generally of an ad hoc nature, even in instances where a strategic partnership agreement existed, as was the case with Addis Ababa. The absence of a concerted and sustained bilateral engagement by the city of Johannesburg during this time has been attributed mainly to the constraints associated with limited human and financial resources, but also to the instability and disruption that comes with frequent changes in the political leadership of the city and its foreign counterparts (COJ, 2016).²

The second major characteristic of the city of Johannesburg's foreign relations during the period under review was an evident tendency to forge so-called solidarity partnerships, sometimes even outside of what was envisaged in the city's international relations policy framework. Johannesburg's partnerships with three cities in the Global South stand out in this regard: Ramallah in Palestine, St Petersburg in Russia, and Ho Chi Minh in Vietnam. As suggested by the choice of these cities, such partnerships were premised mainly on the understanding of a shared history of their respective country's struggle against colonialism and imperialism. They were thus often given concrete form through symbolic gestures such as when, in April 2016, the city of Ramallah and the city of Johannesburg collaborated to erect a bronze statue of the late South African freedom fighter and statesman, Nelson Mandela, in the Palestinian city. As noted by the then mayor of Ramallah, the initiative was intended to convey a message of freedom and equality to the world, in the context of the continued struggle of the Palestinians against what they consider to be an illegal and immoral occupation by the state of Israel (Anadolu Agency, 2016). Attempts to broaden such partnerships away from their predominantly symbolic focus by bringing in a technical cooperation dimension proved difficult against the backdrop of limited resources on both sides of the partnership.³

² Part of the information here is derived from personal communication with officials in the international relations unit in city of Johannesburg between 2016 and 2022.

³ Personal communication with a former official in the international relations unit in the city of Johannesburg, December 2022.

The third, and perhaps the most defining feature of the city of Johannesburg's international relations during the mayorship of Parks Tau, was the priority accorded to multilateral engagements, a corollary of which was an unprecedented and highly visible mayoral diplomacy. As a commissioned review concluded in 2016, despite the four-pillar approach stipulated in the city's 2012 international relations strategy, it was Johannesburg's efforts towards repositioning itself in, and leveraging the influence of, global city networks that would animate the city's international relations during this half a decade (COJ, 2016, p. 47). With the mayor firmly at the helm, supported by members of the mayoral committee (MMC) and a small team of international relations experts, Johannesburg's multilateral ambitions would translate into an active presence in major high-profile global city works and their subsidiaries. These included the UCLG and its metropolitan arm, Metropolis, the Local Government for Sustainability (ICLEI), the C40 Cities Climate Leadership Group, the Global Network of Safer Cities (GNSC), the Global Fund for Cities Development (FMDV), as well as the Network of Local Women Elected in Africa (REFELA). The intent of this multilateral involvement, as outlined in the city's 2012 international relations strategy, was to raise the global profile of the city as a leader on the African continent, while also using the influence of city networks to shape key global policies and actions on issues of interest such as the sustainable development goals (SDGs), climate change, financing for development, as well as migration and social cohesion (COJ, 2016).

To this end, the city identified participation in the decision-making structures of these networks and the hosting of network events as key strategies for achieving its objectives. Thus, at various points between 2012 and 2016, the mayor of Johannesburg served as one of six co-presidents of Metropolis, while the MMCs for Finance, and that for Health and Social Development held the positions of co-president of the FMDV and REFELA respectively. It was also during this time that, as mayor of Johannesburg, Parks Tau would launch a spirited campaign for the presidency of the UCLG. Although Tau would lose the mayor's office following the local government elections held in 2016, he was able to take the reins of the UCLG in his capacity as president of the South African Local Government Association (SALGA), after emerging victorious against the mayor of the Russian city of Kazan in the 2016 election for UCLG presidency.

During the administration of Parks Tau, Johannesburg hosted at least four high-profile international events associated with its membership of major global city networks. It hosted the annual meeting and board of directors' meeting of Metropolis in 2013, during which it introduced and advocated for the concept of a 'caring city' to be mainstreamed in the work of the network. This was followed by the hosting of the fifth biennial C40 Cities Climate Leadership Group Mayors Summit from 4 to 6 February 2014. In partnership with ICLEI, Johannesburg also hosted Africa's first Eco-Mobility World Festival in October 2015, a month-long event that is designed to promote the reduction of greenhouse emissions through eco-friendly modes of urban transportation.

Meanwhile, from 29 November to 3 December 2015, the city hosted the seventh edition of the Africities Summit, the flagship event of UCLG-Africa. It was during this event that the then mayor of Johannesburg was nominated as Africa's candidate for the Presidency of the UCLG. We will now turn our attention to analysing the domestic drivers of the city's diplomatic activities during this period.

DOMESTIC SOURCES OF JOHANNESBURG'S DIPLOMACY 2011-2016

As a major regional economic hub, Johannesburg, no doubt, is a globalizing city that plays a major role in connecting key economic centres in Africa and the rest of the world. This means that the internationalization of the city has partly been motivated and shaped by its real and perceived position in the global political economy and the expectations that come with this positioning. It was such perceptions of influence, for example, that motivated ICLEI to relocate its Africa Secretariat from Harare (where it was founded in 1995) to Johannesburg in 2001, with the expectation that the city's leadership would invigorate the network's sustainability agenda on the continent.⁴ Even so, explaining the city's foreign relations would not be complete without giving due regard to a host of domestic socio-economic, political and historical factors, which have had a major influence in determining why and how the city developed and exercised its international

agency during the period under review. Chief among these is the legacy of unequal spatial and socio-economic development bequeathed to it by the apartheid system and which has been reinforced in the post-apartheid dispensation by the embrace of neoliberal economic policies. As noted earlier, this has given rise to a city that, on the one hand, sees itself and is seen as a major node of the global political economy and, on the other hand, epitomises urban poverty and underdevelopment. This complex identity means that, from the perspective of what Janne Nijman (2016) calls the 'global public city', Johannesburg has been a reluctant, or at best, cautious participant in a global political economic system that has historically reproduced poverty and inequality in its urban space. This understanding of Johannesburg's place in the world would find expression in an activist diplomatic posture that would seek to transform the dominant discourses, institutions, and processes of the global political economy as much as it sought to directly extract resources from the very system for the city's socio-economic development.⁵

Insight into South Africa's post-apartheid foreign policy orientation and posture is useful in appreciating the role of apartheid's socio-economic and spatial legacy in conditioning the city of Johannesburg's foreign relations. As a reformed international actor, post-apartheid South Africa's foreign policy has been predicated not only on upholding the tenets of the liberal international order, but also on a desire

⁴ Personal communication with a former official of ICLEI, July 2019.

⁵ Personal communication with Parks Tau, former mayor of Johannesburg, February 2016.

to champion, on behalf of and in partnership with other previously colonised societies, the transformation of the institutions and processes that give expression to this order. This is because, for the ANC, which was at the forefront of the struggle against apartheid and has been the governing party in South Africa since 1994, apartheid was a local manifestation of a hierarchal and unjust global political economic system that has outlived political change in South Africa. In the reasoning of South Africa's ruling party, the country's socio-economic challenges cannot be successfully addressed outside the framework of transformed global economic structures and relations. This mandate has since 1994 become the pivot on which the foreign policies and diplomatic activities of successive ANC governments at the national, provincial and local levels have been anchored.

This 'developmental foreign policy' (Landsberg, 2005) would provide a significant backdrop against which the city of Johannesburg and all other subnational governments governed by the ANC would attempt to define their foreign activities. As a fervent ANC activist and an internationalist in his own right, Parks Tau became a torchbearer of this mandate when he assumed the mayoral office in Johannesburg in 2011. A major driver of the city's diplomatic activities during this time was, therefore, the need to internationalize the ANC's socio-economic justice agenda. This partly explains the strong preference for

multilateralism in Johannesburg's international relations during Tau's administration, as well as the determination to have the city represented in the decision-making structures of major city networks. Once at the centre of these networks, there was equally an attempt to either transform the thinking, agenda, and power relations within the networks or use the networks to shape global policy debates on questions of urban governance and development, from a Global South perspective. For instance, as part of the presidency of Metropolis from 2014 to 2016, Johannesburg successfully advocated for the network to adopt the Caring Cities Initiative as a framework for promoting socio-economic redress, inclusiveness and diversity in urban spaces across the world. The efforts of Parks Tau to reorganize the decision-making structures and processes of the UCLG, after taking over the presidency of the network in 2016, can also be interpreted as an expression of the ANC's progressive internationalism doctrine, which he championed both as the mayor of Johannesburg and the president of the South African Local Government Association. The reform agenda was arguably an attempt to curtail the power of the UCLG Secretariat, which was seen to be having an undue influence on the policy agenda and direction of the network, at the expense of the democratic participation and ownership of network policies by its members (see Tau, 2014; COJ, 2016; UCLG, 2017).⁶

⁶ Some of the insight in this paragraph comes from personal communication with an official in the international relations unit in the city of Johannesburg, June 2017.

The influence of the ruling ANC on the city of Johannesburg's international relations in the period under study was also evident in the priority the political leadership of the city accorded to so-called solidarity partnerships with cities such as Ramallah, St Petersburg, and Ho Chi Minh. Rooted in the historical ties between the ANC and the ruling parties and elite in the relevant countries, these partnerships have invariably been signed when the ANC has been in power in Johannesburg. It is also during the leadership of the ANC that any significant and high-profile engagements have taken place between Johannesburg and these cities. The partnership between Johannesburg and Ramallah, for example, stems from the ANC's historical support for the Palestine Liberation Organization (PLO) and the broader Palestinian cause. When Johannesburg was firmly under the control of the ANC until 2016, it was one of the most active relationships maintained by the city. This was the case even though there were concerns among city officials about the partnership being characterised by a one-way flow of resources. Since the ANC lost its majority in the city council after 2016, this and other solidarity-based partnerships have largely remained dormant.⁷

Apart from the socio-economic legacy of South Africa's political history and the ideological influences of the ANC, another major driver and determinant of the city of Johannesburg's international relations from 2011 to 2016 was arguably the diplomatic interests and goals, as well as the domestic political

ambitions of the mayor at the time. Existing research is unequivocal that the contemporary internationalism of cities is built around the image and activism of the city mayor. Much as the office of the state president or prime minister has traditionally been vested with the powers to conduct foreign policy on behalf of the state, mayors, as chief executives of cities, have emerged as the primary authority and face of city diplomacy. Not only do mayors oversee the articulation of the international relations priorities of their respective cities, but they also generally set the tone and style of a city's foreign engagements (see Barber, 2013; Salomon, 2011; Powell, 2014). The underlying motivation behind this mayoral diplomacy is perhaps best captured by Michele Acuto (2013, p. 485) when he argues that, "city leaders have long sought to expand their influence beyond the limited confines of their constituencies". In a recent analysis of the diplomacy of the mayor of the Moldovan capital city of Chişinău, Cristian Cantir (2021) reinforces this claim with the conclusion that city mayors have their own foreign policy preference born out of their political beliefs, and they often seek to actualise these using the diplomatic machinery of their cities.

Parks Tau was born and grew up in the township of Soweto, which was arguably the epicentre of the indigenous anti-apartheid struggle. Not surprisingly, he describes himself as an activist (see Cele, 2016), having spent a good part of his teenage and early adult years at the forefront of the struggle against apart-

⁷ Personal communication with former official in the city of Johannesburg, December 2022.

heid, before joining local government on the ticket of the ANC. Tau saw his participation in local government, including his ascension to the mayoral office of Johannesburg as a 'natural evolution' of his involvement in the anti-apartheid movement. It is this experience more than anything else that has shaped his political and ideological orientation both on domestic and global affairs (Cele, 2016).⁸

Thus, apart from championing the cause of his political party, Tau was an internationalist in his own right. His global vision was anchored in three major pillars: an improved voice and role for local government in global governance; socio-economic justice for the Global South; and the liberation of the people in occupied territories of Palestine and Western Sahara. The activist diplomatic posture of the City of Johannesburg during this period can also be explained as an outshoot of this vision. The mayor sought to use Johannesburg's leadership position in influential city networks such as the UCLG and he C40 to access major global governance platforms such as the UN to promote his vision of the centrality of local government in the search for solutions to contemporary global challenges such as climate change and poverty.⁹ A notable achievement in this regard was when Johannesburg was awarded a grant of US\$8.5 million by the UN-backed Global Environment Facility (GEF) in 2016 to support the city's Corridors of Freedom project. This was

interpreted by the mayor as an outcome of his advocacy, using forums such as the UCLG, for local government to be given a greater stake in international development financing (COJ, 2016). Consistent with Mayor Tau's preoccupation with the persistent socio-economic gap between the Global North and the Global South, Johannesburg also sought to position itself in major global forums under this leadership, as a representative and voice for the socio-economic development agenda of the South and the African continent in particular. Arguably, it was this concern that partly drove the former mayor's reform agenda of the structures and processes of the UCLG when he was elected president of the network in 2016. Putting the formulation of the network's policy agenda in the hands of its members could be interpreted as an attempt to guarantee greater representation of the interests and priorities of cities and regions in the Global South in the activities of this network.

A case can equally be made that the domestic political ambitions of the then incumbent mayor and the electoral interests of his political party were major drivers of the city of Johannesburg's diplomatic engagements during the third administration. Before becoming mayor of South Africa's richest city, Tau had served in the mayoral committee of his predecessor from 2000 to 2007. As part of the leadership of the party in the Johannesburg region, he was seen as a rising star destined to become

⁸ Some of the insight in this section was obtained from personal communication with Parks Tau, former mayor of Johannesburg, February 2016.

⁹ Personal communication with Parks Tau, former mayor of Johannesburg, February 2016.

the chairperson of the ANC in Gauteng and thus the premier of the province. His high-profile city diplomacy was in some respects an image-building exercise that sought to position him in the party as a leader with global appeal. It is no surprise that when Tau was contesting the position of deputy chairperson of the ANC in Gauteng in 2018, his supporters would liken him to former French presidents who commenced their political careers as mayors of global cities such as Paris (Author, 2018). Although Tau would lose out on the provincial deputy chairperson position, his subsequent appointment as deputy minister in charge of cooperative governance and traditional affairs in the national government may have benefited from his diplomatic exploits that projected him as a global authority on matters of local government and decentralization.

Events leading up to and after South Africa's 2016 local government elections suggest that the ANC itself had become heavily invested in, and its electoral interests had become a key driver of, Johannesburg's city diplomacy under Parks Tau. In promoting Tau as its mayoral candidate for the August 2016 polls, the ANC sought to leverage the mayor's international reputation, with a campaign poster on Twitter describing him as not just the incumbent mayor of Johannesburg, but also as co-president of the Metropolis network. When the ANC lost control of the Johannesburg City Council, Parks Tau faced the possibility of disqualification from running for president of

the UCLG, for which he had launched a fierce campaign in his capacity as mayor of Johannesburg. However, the party used its dominance in the local government space in South Africa to secure him the position of president of the South African Local Government Association (SALGA). This provided the now ex-mayor the required institutional platform to continue his campaign to lead the UCLG, at a time when the new political leadership in the city of Johannesburg had opted to discontinue the activist and high-profile diplomacy of the city. Herman Mashaba, the mayor of Johannesburg from 2016 to 2019, saw his predecessor's active international involvement as an expression of what he and his party, the Democratic Alliance, considered to be the ANC's wasteful and corrupt governance style in the City of Johannesburg.¹⁰

CONCLUSION: REFLECTIONS ON THE DOMESTIC DRIVERS OF CITY DIPLOMACY

This article examined the domestic determinants of city diplomacy using the case study of the city of Johannesburg during the third administration from 2011-2016. Drawing mainly on official documents and interviews with officials with intimate knowledge of the city's diplomatic pursuits during this time, we found that, consistent with the dominant global cities literature, the globalization of the city of Johannesburg as a spatial economic unit, is conditioned to a large extent by the

¹⁰ Personal communication with former official in the international relations unit in the city of Johannesburg, December 2022.

role of the city as a regional economic node that connects large parts of Africa to the key centres of the global economy. In other words, from this perspective, Johannesburg's internationalization like that of other global cities such as New York, London, and Sao Paulo could be interpreted largely as a response to the economic exigencies of a global economy in which cities and not states were increasingly becoming the main anchors. However, as a city government, Johannesburg's global actorness during the period under review was determined by a host of other factors that were not always of an economic nature. Among these was South Africa's history of apartheid, which bequeathed to the city and the rest of the country a legacy of socio-economic and spatial inequality. Together with the ideological and political influence of the ANC, which governed the city at the time, the apartheid legacy of uneven development and wealth distribution inspired an activist diplomatic posture on the part of the city leadership dedicated to transforming global structures and processes that were seen to be reproducing this legacy. In a sense, Johannesburg's diplomatic approach during this period could be interpreted as an attempt by the then mayor and his ANC party to use the city's international relations to add a local dimension to a key pillar of post-apartheid South Africa's strategic foreign policy orientation – that of bringing change to the structures and power relations of the global political economy that have historically worked against the socio-economic development of previously colonized peoples. Since coming to power, the ANC has justified this foreign policy orientation as a logical extension

of its historical struggle against the system of apartheid in South Africa.

Few cities in South Africa under the leadership of the ANC, even those that occupy the same metropolitan status as Johannesburg, have displayed such conscious activism in their foreign relations. Even in the case of Johannesburg, the period under review is unique in the sense that previous and subsequent ANC-led municipal administrations have failed to demonstrate a similar level of diplomatic engagement. Our research suggests that this variation within and between cities can be explained mainly by the critical role of the mayor at the time. Put differently, in addition to a city's socio-economic and political history, as well as the ideological orientation and diplomatic preferences of its governing party, the global vision and domestic political interests of the incumbent mayor are key determinants of city diplomacy at any given time. In the specific case of Johannesburg, while South Africa's history of apartheid and the ANC's doctrine of progressive internationalism served as important opportunity structures, it was mainly Mayor Tau's vision of a just global order in which local governments local were a key stakeholder, as well as his ambitions to scale the heights of political power in South Africa that would give Johannesburg's city diplomacy its activist and high-profile flavour.

These findings reinforce arguments for a more nuanced analysis of contemporary city diplomacy as an outcome of the interplay between global and local forces and dynamics, and not just the exigencies of economic globalization. They also add to the emerging body of literature arguing that city diplomacy is for

all intent and purposes mayoral diplomacy. In other words, unlike at the national level where the head of the executive sometimes compete with other members of the executive for foreign policy influence, city diplomacy is personalized around the motivations, beliefs, preferences, and leadership style of the incumbent mayor. As argued elsewhere, this comes with the advantage of lending greater political support to a city's diplomatic initiatives, but also has a major drawback in terms of sustainability, given that the preeminent role of mayors tends to undermine the effective institutionalization of city diplomacy. In the context of the fluidity of urban politics in multiparty systems, the understanding of city diplomacy as mayoral also brings into sharp relief the fragile and ephemeral nature of the diplomatic agency of cities.

Finally, our analysis of the domestic sources of the city of Johannesburg's international relations underscores the paradoxical relationship that exists between cities in the Global South and the processes of economic globalization that have given rise to the global city phenomenon. Cities in developing and emerging economies, similar to their counterparts in the more developed economies, owe their insertion into the global city order to the processes of late capitalism that have given rise to a highly deregulated and financialized world economy. While encouraging the development of modern and highly specialized economic activities in Global South cities, these same global capitalist processes continue to breed or reinforce urban poverty, inequality and underdevelopment in these cities. Thus, while striving for global economic competitiveness

as dictated by their global or globalizing city status, the governments of these cities, particularly those in countries of an emerging or middle power status, have to simultaneously use their diplomacy to seek to alter the underlying material and ideational structures of economic globalization, in deference to local dynamics and pressures.

REFERENCES

- Acuto, M. (2010). Global cities: Gorillas in our midst. *Alternatives*, 35 (4), 425-448.
- Acuto, M. (2013). City Leadership in Global Governance. *Global Governance*, 19 (3), 481-498.
- Amen, M., Toly, N.J., McCarney, P.L., & Segbers, K. (Eds.) (2011). *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Routledge.
- Anoula Agency (2016). Palestinians unveil 6-meter Nelson Mandela statue in Ramallah. *Daily Sabab*, 26 April.
- Author, M. (2018). Parks Tau Positions Himself to Capture Gauteng. *Mail & Guardian*, June 12.
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.
- Bradlow, B. H. (2021). Weapons of the Strong: Elite Resistance and the Neo-Apartheid City. *City & Community*, 20(3), 191-211.
- Cantir, C. (2021). Goodbye Moscow, Hello Brussels: The City Diplomacy of Chişinău Mayor Dorin Chirtoacă. *Nationalities Papers*, 1-20. doi:10.1017/nps.2021.57.
- Cele, S. (2016). Parks Tau's vision for Joburg. *City Press*, 7 July.
- COGTA (n.d.). Profile: City of Johannesburg Metro. https://www.cogta.gov.za/ddm/wp-content/uploads/2020/08/Take2_DistrictProfile_JHB1606-2-2.pdf.

- COJ (2009). Mayor Masondo Calls for Agreement on Climate Change. *Media Statement*. https://www.joburg.org.za/media_/MediaStatements/Pages/2009%20Press%20Releases/2009-12-15Mayor-Masondo-calls-for-agreement-on-climate-change.aspx.
- COJ (2012). *An integrated international relations agenda for the city of Johannesburg*. CoJ.
- COJ (2016). *An assessment of the City of Johannesburg's (CoJ's) International Relations approach – and emerging recommendations*. CoJ.
- Criekemans, D. (2006). How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy'. The case of Flanders (1993-2005). *International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value*. Geneva, May, 31 – June, 1.
- Curtis, S. (2011). Global Cities and the Transformation of the International System. *Review of International Studies*, 37 (4), 1923-1947.
- Curtis, S. (2016). *The power of cities in international relations*. Routledge.
- Dahl, M., Szpak, A., Gawlowski, R., Modrzyńska, J., & Modrzyński, P. (2022). *The Role of Cities in International Relations: The Third-generation of Multi-level Governance?* Edward Elgar Publishing.
- De Losada, A. F & Galceran-Vercher M. (2022). *Cities in Global Governance. From multilateralism to multistakeholderism?* Lecours Barcelona Center of international affairs.
- Friedmann, J. (1986) The World City Hypothesis (Editor's Introduction). *Development and Change*, 17(1), 69-84.
- Geniş, Ş. (2007). Globalization of cities: Towards conceptualizing a new politics of place-making in a transnational era. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 6 (1), 59-77.
- Kangas, A. (2017). Global cities, international relations and the fabrication of the world. *Global Society*, 31(4), pp.531-550.
- Landsberg, C. (2005). Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation. *Social Research*, 73(2), 723-756.
- Lecours, A. (2002). When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. *Paper prepared for the conference "Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*. Queen's University, May 3-4, 2002.
- Lecours, A. & Moreno, L. (2003). Paradiplomacy: a nation-building strategy? A reference to the Basque Country. *The conditions of diversity in multinational democracies* (pp. 267-294).
- McFarlane C. (2010). The comparative city: knowledge, learning, urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 725-742.
- Michelmann, H. (Ed.). (2009). *Foreign Relations in Federal Countries*. McGill-Queen's University Press.
- Nganje, F. (2013). Paradiplomacy: A comparative analysis of the international relations of South Africa's Gauteng, North-West, and Western Cape Provinces. Doctoral Thesis. University of Johannesburg.
- Nijman, J. E. (2016). *Renaissance of the City as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors*. T.M.C. Asser Institute for International & European Law.
- Peck, J. (2015). Cities beyond compare? *Regional Studies*, 49(1), 160-182.
- Powell, A. (7 February 2014). Mayors' C40 summit gives megacity leaders a chance to grab global spotlight. *The Guardian*.

- Reinsberg, B & Dellepiane, S. (2022). The domestic sources of sub-state foreign policymaking: determinants of subnational development cooperation across European regions. *Journal of European Public Policy*. DOI: 10.1080/13501763.2022.2055111.
- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities*. Routledge.
- Salomon, M. (2011). *Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil*. In M. Amen et al. (eds), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Routledge.
- Sassen, S. (2005). The global city: Introducing a concept. *Brown Journal of World Affairs*, 11 (2), 27-43.
- Seekings, J. (2013). Urban theory: the dream and its limits. International Journal of Urban Regional Research (IJURR) lecture presented at the International Sociological Association RC21 Conference, Berlin, Germany, 29-31 August.
- Schiavon, J. A. (2009). The international relations of Mexican subnational governments. In annual meeting of the International Studies Association's (ISA) 50th annual convention 'Exploring the Past, Anticipating the Future'. New York Marriott Marquis.
- Tau, P. (2014). Building Cities that Care. *Metropolis Voice of the Mayors*. https://www.metropolis.org/sites/default/files/10_la_voz_de_los_alcaldes_parks-tau_johannesburg.pdf.
- UCLG (2017). *Annual Report 2017: Supporting Local and Regional Governments to Drive the Implementation of the Global Agendas*. UCLG.
- UCLG (2009). *Unity of the Local and Sub-National Levels of Government in the Fight Against Climate Change*. UCLG. <https://www.uclg.org/en/media/news/united-cities-and-local-governments-press-release-unity-local-and-sub-national-levels>.

Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales

Cairo Borges Junqueira*

Débora Figueiredo Mendonça do Prado**

Ana Mauad***

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar las transformaciones en el diálogo federativo brasileño, con énfasis en la relación entre los actores subnacionales (municipios y estados) y el gobierno federal, en el contexto de la pandemia de covid-19. Argumentamos que en este perio-

do hubo una intensificación de las tensiones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno de Bolsonaro. Trabajamos con la hipótesis de que, en ese escenario, ocurrió la reformulación de la acción paradiplomática brasileña caracterizada por un federalismo disruptivo. Con un universo temporal de análisis entre 2020 y 2022, el artículo tiene como objetivo investigar

* Doctor en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales, San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) (Brasil). Profesor adjunto, Universidad Federal de Sergipe (Brasil). [cairojunqueira@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-3753-9769].

** Doctor, Universidad Estadual de Campinas. Profesora adjunta, Universidad Federal de Uberlândia (Brasil). [deboraprado@ufu.br]; [https://orcid.org/0000-0002-0077-9574].

*** Doctor, Universidad de Brasilia UnB (Brasil). Profesora asistente, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). [evangelistamaud.ana@javeriana.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-6167-6712].

Recibido: 13 de diciembre de 2022 / Modificado: 30 de enero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Borges Junqueira, C., Figueiredo Mendonça do Prado, D. y Mauad, A. (2023). Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales. *Oasis*, 38, 157-177.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.09>

el compromiso internacional de alcaldes y gobernadores frente a la pandemia del covid-19. Luego, enfocamos el análisis en la pandemia, mostrando el movimiento gubernamental y el desempeño de los actores subnacionales en torno a dos ejes: a) compra de equipos y vacunas; y b) las relaciones bilaterales con China. Se concluye que gobernadores de partidos de oposición adoptaron medidas claras para enfrentar la pandemia y desarrollaron un mayor nivel de tensión con el gobierno federal, como es el caso de los estados que integran el Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible del Nordeste. Sin embargo, gobiernos estatales que iniciaron 2019 como aliados de Bolsonaro han cambiado de posición y durante la crisis epidemiológica esto se tornó evidente, lo que muestra que el debate propuesto excede el sesgo político-partidista, y requiere la consideración de otras variables para explicar la nueva coyuntura de la paradiplomacia brasileña.

Palabras clave: federalismo; pandemia; gobiernos subnacionales; consorcio público; gobierno Bolsonaro.

As relações federativas brasileiras em meio à covid-19: tensões domésticas e disrupções internacionais

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar as transformações no diálogo federativo brasileiro, com destaque para a relação entre os atores

subnacionais (municípios e estados) e o governo federal, no contexto da pandemia de COVID-19. Argumentamos que neste período houve a intensificação dos atritos entre os governos subnacionais e o Governo Bolsonaro. Trabalhamos com a hipótese de que neste cenário ocorreu o redesenho da atuação paradiplomática brasileira caracterizada por um federalismo de tipo disruptivo. Com universo temporal de análise entre 2020 e 2022, o artigo objetiva averiguar o engajamento internacional de prefeitos e governadores no enfrentamento da pandemia da COVID-19. Neste sentido, focamos a análise na pandemia mostrando o movimento governamental e a atuação dos atores subnacionais em torno de dois eixos: a) compra de equipamentos e vacinas; e b) relações bilaterais com a China. Conclui-se que governadores de partidos de oposição adotaram medidas claras no enfrentamento da pandemia e desenvolveram maior nível de tensão com o governo federal, como é o caso ilustrativo dos estados que compõem o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Todavia, governos estaduais que iniciaram 2019 como aliados de Bolsonaro foram mudando seus posicionamentos e no decorrer da crise epidemiológica isso se tornou ainda mais claro, mostrando que o debate proposto ultrapassa o viés político-partidário, sendo necessária a consideração de outras variáveis de explicação à nova conjuntura da paradiplomacia brasileira.

Palavras-chave: federalismo; pandemia; governos subnacionais; consórcio público; governo Bolsonaro.

Brazilian federative relations during COVID-19: Domestic tensions and international disruptions

ABSTRACT

The article aims to analyze the transformations in the Brazilian federative dialogue emphasizing the relationship between subnational actors (municipalities and states) and the federal government in the context of the COVID-19 pandemic. We argue that in this period there was an intensification of disputes between subnational governments and the Bolsonaro government. We consider the hypothesis that, in this scenario, has occurred the redesign of Brazilian paradiplomatic action characterized by disruptive federalism. With the evaluation period between 2020 and 2022, the article aims to investigate the international engagement of mayors and governors in facing the COVID-19 pandemic. In this regard, we focus the analysis on the pandemic, showing the governmental movement and the performance of subnational actors around two axes: a) purchase of equipment and vaccines; and b) bilateral relations with China. We conclude that governors of opposition parties adopted clearer measures to face the pandemic and developed a high level of tension with the federal government, as is the case of the states that constitute the Interstate Consortium for Sustainable Development in the Northeast. However, state governments that started 2019 as Bolsonaro's allies has changed their position and during the epidemiological crisis it

became particularly evident, showing that the proposed debate exceeds the political-partisan bias, requiring the consideration of other variables to explain the new conjuncture of Brazilian paradiplomacy.

Key words: Federalism; pandemic; subnational governments; public consortium; Bolsonaro government.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1988 ha inaugurado un federalismo cooperativo en Brasil caracterizado por la descentralización de poder entre la Unión, los estados y los municipios. Con algunas excepciones, este movimiento de redemocratización acompañó un proceso de convergencia entre los esfuerzos federales y la acción internacional de los gobiernos subnacionales, es decir, la paradiplomacia brasileña (Sousa y Rodrigues, 2021). En contrapartida, desde que se posesionó como presidente en enero de 2019, Jair Bolsonaro se ha mostrado reacio a las directrices institucionales brasileñas. Su estilo de gobierno fue marcado por el comportamiento autoritario, el fomento de la inestabilidad, con frecuentes ataques a las instituciones brasileñas y a la democracia (Avritzer *et al.*, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Albertus y Grossman, 2021). Estas tensiones institucionales y los cambios en el propio federalismo brasileño se hicieron más evidentes en el contexto de la pandemia del covid-19.

El impacto de la nueva pandemia de coronavirus en nuestras vidas se ha convertido en un hecho incuestionable y Brasil ocupa un dramático lugar en la historia. Con casi 700 mil muertes por covid-19 hasta finales de 2022

(Our World Data, 2022), el país se convirtió en el epicentro de la pandemia e incubadora de nuevas variantes y cepas cuando en abril de 2021 el país alcanzó una marca de más de 300 mil muertes acumuladas y el total de 3.112 muertes por día (Our World Data, 2022) debido a la ausencia de medidas básicas para controlar el contagio, teniendo en cuenta la estrategia del gobierno Bolsonaro de no implementar la inmunización colectiva, en contravía de las recomendaciones indicadas por la comunidad científica internacional en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Calil, 2021; Conectas, 2021; Brum, 2021; Lui *et al.*, 2021). ¿Qué ha llevado a un país con un sistema sanitario público y gratuito, ejemplo de eficacia en las campañas de vacunación y de efectividad en el tratamiento de ciertas enfermedades, como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), a presentar unas cifras tan alarmantes? Aquí se podrían señalar varios factores, pero uno merece especial atención: el gobierno federal brasileño bloqueó las medidas contra el covid-19 (Conectas, 2021) estableciendo una estrategia de propagación del virus, de obstrucción de las respuestas de los gobiernos subnacionales a la pandemia, así como de propaganda contra la salud pública promovida por el gobierno federal bajo el liderazgo del presidente de la República (Conectas y Cepedisa, 2021).

La combinación de esta transformación política con la pandemia creó el contexto para la acción de los gobiernos subnacionales, que han adquirido un papel protagónico a nivel interno, en términos de diálogo federativo, y han ampliado su compromiso en el ámbito internacional en la búsqueda de cooperación

para hacer frente a la pandemia. Así las cosas, las relaciones federativas y el modelo federativo brasileño se vieron afectados por la estrategia adoptada por Bolsonaro. Al analizar las acciones del gobierno brasileño en este periodo, Abrucio *et al.* (2020) destacan que las relaciones intergubernamentales ya estaban en proceso de cambio antes de la crisis, pero sus efectos se intensificaron durante la pandemia con frecuentes medidas del gobierno federal para desarticular las políticas públicas de enfrentamiento al virus.

El establecimiento de un modelo federativo de tipo conflictivo a nivel internacional durante el gobierno de Bolsonaro estuvo marcado, primero, por la agenda ambiental y, después, por las acciones de combate a la pandemia. En el periodo anterior a la pandemia, los gobiernos subnacionales vinculados al Consorcio Nordeste entraron en conflicto con el gobierno federal a partir de acciones internacionales vinculadas a la agenda del cambio climático (Prado *et al.*, 2021), denunciando la conducta del gobierno brasileño frente a la deforestación y los incendios en la Amazonia, y buscando recuperar las alianzas desestructuradas a nivel federal, especialmente en relación con la reanudación del Fondo Amazonia. Ese proceso adquirió nuevos contornos con la aparición de la pandemia de covid-19. En esta segunda fase, los gobiernos subnacionales aquí analizados tuvieron un papel importante en las acciones para enfrentar la pandemia a nivel interno y buscaron, en el ámbito internacional, establecer una política exterior autónoma, desconectada de algunas acciones ideologizadas del Itamaraty, bajo el mando del ministro Ernesto Araújo hasta marzo de 2021.

Por lo tanto, entendemos que la intensificación de las fricciones y desavenencias entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional marca un rediseño de la acción paradiplomática brasileña, caracterizada por un modelo federalista de tipo disruptivo, con acciones internacionales que se distancian de un compromiso paralelo y complementario con el gobierno federal estableciendo una política exterior subnacional de resistencia a las acciones del gobierno, especialmente en lo que respecta a la relación con China.

Con un universo temporal de análisis entre 2020 y 2022, el artículo también pretende investigar el compromiso internacional de alcaldes y gobernadores para enfrentar la pandemia del covid-19. En este sentido, centramos nuestro análisis en la pandemia, mostrando el movimiento gubernamental y las acciones de los gobiernos estatales brasileños en torno a dos ejes: a) compra de equipos y vacunas; y b) relaciones bilaterales con China, que presentó discrepancias diplomáticas con Brasil durante el gobierno de Bolsonaro. Para ello, y además de la revisión bibliográfica, la investigación buscó mapear las articulaciones establecidas en el ámbito de la política exterior subnacional a partir de documentos secundarios e investigaciones empíricas. La recopilación de datos se llevó a cabo utilizando el *software* QSR Nvivo mediante el mapeo de las interacciones entre los gobernantes brasileños y el gobierno chino a través de Twitter durante el periodo de referencia. La investigación mapeó las publicaciones e interacciones vía Twitter de los siguientes actores: a) la embajada de China en Brasil; b) el embajador de China en Brasil durante el periodo analizado, Yang Wanming; c) el go-

bernador de Bahía, Rui Costa (Partido de los Trabajadores, PT), que ejerció la presidencia del Consorcio hasta diciembre de 2020; d) el gobernador de Piauí, Wellington Dias (Partido de los Trabajadores, PT), presidente del Consorcio del Nordeste entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021 y coordinador del Foro de Gobernadores. La elección de la red social Twitter para el relevamiento empírico de la investigación se justificó por el uso recurrente de esta herramienta de *social media* por los actores subnacionales involucrados en el estudio de caso y por los gobernadores. La encuesta identificó 39 interacciones directas entre el gobierno chino y los gobiernos subnacionales brasileños entre el 19 de marzo de 2020 y octubre de 2021. Las reuniones celebradas entre gobernadores, alcaldes y el embajador de China en Brasil se difundieron a través de Twitter y de periódicos y sitios web de noticias. Estas últimas fuentes empíricas secundarias también se incluyeron en la encuesta.

Otro problema planteado por la investigación se refiere a la cuestión de la afiliación política de los gobiernos subnacionales frente al gobierno federal. Recuperando la hipótesis de Schiavon (2004), ¿las entidades federales que actuaron en actividades internacionales fueron aquellas cuyos partidos de los gobernadores estaban en oposición al partido del presidente? Aquí se recobró un debate muy contemporáneo para el área de la paradiplomacia en Brasil, pero todavía en desarrollo respecto a la academia.

Se concluye que los gobernadores de los partidos de oposición adoptaron medidas claras para enfrentar la pandemia y desarrollaron un nivel alto de tensión con el gobierno fede-

ral, como es el caso ilustrativo de los estados que integran el Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible del Nordeste (Consorcio Nordeste). Sin embargo, y al mismo tiempo, gobiernos estatales que iniciaron 2019 como aliados de Bolsonaro fueron cambiando su posición en aquel año, y durante la crisis epidemiológica este proceso se tornó más evidente, como fueron los casos de São Paulo y Río de Janeiro, lo cual muestra que el debate propuesto va más allá del sesgo partidista y político, y debe incluir otras variables para explicar el contexto reciente de la paradiplomacia brasileña.

EL ROL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES BRASILEÑOS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

El Estado Federal brasileño está conformado por los gobiernos subnacionales repartidos en estados y municipios, además del Distrito Federal. Desde la Constitución Federal de 1988, dichas entidades pasaron a tener más autonomía frente al gobierno federal, lo que se reflejó en más actuación internacional. El diseño federativo también favoreció la creación de mecanismos de diálogo y cooperación directa entre estados y municipios, sin intermediación del gobierno federal. En ese sentido, mecanismos como los consorcios entre gobiernos subnacionales proliferaron en diversas temáticas, y se fortalecieron instituciones coordinadoras y representantes de los intereses de los municipios a nivel federal, como la Confederação Nacional de Municípios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Los consorcios son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, constitui-

das como asociaciones públicas e integradas solamente por entidades federativas con el objeto de perfeccionar la gestión de las políticas públicas. En Brasil hay más de 400 consorcios y aproximadamente 4 mil ciudades participan en al menos uno de ellos (Henrichs, 2018). En la actualidad hay un nuevo énfasis en la participación de estados en los consorcios, a ejemplo del Consorcio Nordeste, creado el 14 de marzo de 2019 como un instrumento legal, político y económico entre los nueve estados del Nordeste de Brasil—Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe—, con el objetivo de promover la integración y cooperación regional.

Ese escenario de fortalecimiento del federalismo y de los mecanismos de diálogo y coordinación entre gobiernos subnacionales facilitó la concertación de acciones colectivas en el contexto de la pandemia. Es decir, cuando los estados y municipios se vieron en una crisis sanitaria y sin coordinación o apoyo del gobierno federal, ellos ya tenían los canales de comunicación establecidos para poder gestionar acciones conjuntas y responder al desafío que se presentaba. El negacionismo por parte de Bolsonaro y la ausencia del establecimiento de medidas coordinadas para enfrentar la pandemia fueron elementos que impulsaron la paradiplomacia de estados y municipios en un contexto de federalismo fuerte, es decir, previamente establecido. En ese sentido, separamos dos ejes de actuación de gobernadores y alcaldes para nuestro análisis: a) compra de insumos médicos y vacunas; y b) relaciones con China.

Compra de insumos médicos y vacunas

La demora del gobierno Bolsonaro en reaccionar frente a la emergencia sanitaria impuesta por el covid-19, con una respuesta débil y con alto grado de negacionismo, demandó una respuesta rápida por parte de los gobernadores y alcaldes que tenían que responder a sus poblaciones. En ese contexto, observamos inicialmente una carrera para comprar insumos médicos, como guantes y tapabocas, y posteriormente para comprar la vacuna. Esa carrera no se dio solo dentro del territorio nacional, sino que impulsó a los gobernadores y alcaldes al exterior ya que no contaban con el apoyo del gobierno federal y había escasez de material.

En ese marco, observamos iniciativas autónomas y aisladas, así como otras tantas coordinadas por medio de organizaciones representantes de gobiernos subnacionales, como la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Respecto a las vacunas, los gobiernos subnacionales recibieron autorización del Supremo Tribunal Federal en 23 de febrero 2021 para adquirir de manera directa el inmunizante, impulsando aún más la acción internacional de estos actores (Lui *et al.*, 2021). Esa mediación de la Corte fue necesaria dado el conflicto establecido entre los gobiernos subnacionales y el federal, y la resistencia de este último para establecer una política nacional de compra y aplicación de la vacuna contra el covid-19.

En ese contexto, el 18 de marzo de 2020, la CNM publicó un plan de apoyo de emergencia a los municipios para enfrentar la pandemia, centrado en la solicitud de garantías de financiamiento para estos en medio de la

crisis sanitaria. Ese plan fue seguido de diversas iniciativas, como el “Observatorio CNM Covid-19”, así como de intensa publicación de comunicación demandando ayuda del gobierno federal.

Por su parte, la FNP fue más activa en la gestión de la negociación y compra de insumos médico y vacunas. Así las cosas, en febrero de 2021 la FNP creó el Consórcio Conectar para facilitar la negociación y compra conjunta de material médico hospitalario tanto al nivel doméstico como internacional. Esa iniciativa declaró que está en constante diálogo con el Ministerio de la Salud y con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). De esta manera, lograron comprar material médico hospitalario y recibieron una donación del gobierno norteamericano de 3 millones de la vacuna Janssen, sin mediación del gobierno federal (Consórcio Conectar, 2022). Es interesante observar que estas iniciativas terminaron demandando un posicionamiento del Supremo Tribunal Federal y del Congreso Federal de Brasil que autorizaron legalmente estos movimientos a través de la Ley 14.124 de 10 de marzo de 2021.

Así como las organizaciones nacionales de municipios facilitaron la negociación y compra de insumos médicos y de la vacuna, las redes internacionales de ciudades también facilitaron esa coordinación internacional. En ese sentido, las metrópolis brasileñas, que tienen más recursos y larga tradición de participación en estas redes, también se presentaron a ese escenario, en el que se destacan para São Paulo y Rio de Janeiro en la red de ciudades C40 (Rei, 2021).

La ciudad de São Paulo fue un actor importante en la oposición al negacionismo del gobierno federal, así como el gobierno del estado. El alcalde de la ciudad, Bruno Covas (2018-2021), fue muy activo y también buscó soluciones internacionales para la crisis. Por ejemplo, el municipio negoció directamente y compró vacunas de Janssen y Pfizer, mientras el gobierno federal se resistía en implementar un plan nacional de inmunización y apoyo a los gobiernos subnacionales (Amâncio, 2021; Cidade de São Paulo, 2021). El alcalde de São Paulo, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), empezó su mandato como aliado de Bolsonaro, situación que cambió en pocos meses y se manifestó con la profundización de la crisis epidemiológica, lo cual evidenció cómo las alianzas y los acuerdos partidistas fueron cambiando en medio de la pandemia y cómo eso impactó en las negociaciones internacionales de los gobiernos subnacionales.

Al mismo tiempo, el municipio de Rio de Janeiro estaba intentando comprar insumos y vacunas internacionalmente y de manera paralela al gobierno federal. El alcalde, Eduardo Paes, junto con los gobernadores del Consórcio del Nordeste, incluso llegó a negociar con Rusia para comprar la vacuna Sputnik V (Salles, 2021). Es interesante observar que el partido del alcalde de Rio de Janeiro, tal como el de São Paulo, estaba inicialmente alineado con el gobierno de Bolsonaro, posicionamiento que cambió a lo largo de la pandemia.

Las negociaciones con Rusia provocaron bastante ruido en la política nacional. En ese caso, tanto gobernadores como alcaldes se unieron para negociar y comprar la vacuna Sputnik V. Ese esfuerzo hizo que algunos

gobernadores viajasen a Rusia para acelerar el proceso, esa representación estuvo a cargo del Consórcio Nordeste y de su director, el gobernador del Piauí, Wellington Dias (PT) (Fonseca, 2021).

Las negociaciones externas de gobernadores y alcaldes para comprar insumos médicos y vacunas no solo desafiaron la política de salud del gobierno federal, sino que también provocaron tensiones con la política exterior de la administración Bolsonaro, ya que muchas de esas negociaciones se dieron con países que no eran considerados socios prioritarios del gobierno federal. Esa divergencia puede ser entendida más allá de la agenda de salud y de la crisis epidemiológica, y señala una ruptura con la tradición paradiplomática en Brasil de no oponerse a las directrices del Itamaraty. La oposición de visiones y de inserción internacional entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales quedó aún más evidente cuando el socio internacional fue China.

Relaciones con China

Las relaciones bilaterales entre el gobierno de Bolsonaro y China estuvieron marcadas por las tensiones y la inestabilidad, como resultado de las declaraciones e insinuaciones hechas por Bolsonaro, o por aliados del gobierno, sobre el gobierno chino. En el periodo comprendido entre marzo de 2020 y marzo de 2022 podemos identificar otros dos momentos críticos. En un primer momento, el diputado Eduardo Bolsonaro hizo comentarios públicos contra China, culpando al país de la pandemia y asociando la difusión del covid-19 al caso de Chernóbil:

Quien haya visto Chernóbil entenderá lo que pasó. Sustituir la central nuclear por el coronavirus y la dictadura soviética por la china. [...] Una vez una dictadura prefirió ocultar algo grave antes que sacar a la luz algo que era perjudicial, pero que habría salvado innumerables vidas. [...] La culpa es de China y la solución sería la libertad. (Bolsonaro, 2020)

La postura del diputado provocó una crisis diplomática entre los gobiernos. La embajada china exigió, en un comunicado formal, la retractación del hijo del presidente, pidió al Itamaraty que actuara en el caso para que no se dañara la relación bilateral entre los países y criticó los ataques deliberados contra el gobierno chino por parte del diputado: “Como diputado federal, en lugar de contribuir adecuadamente a esa lucha, ha dedicado tiempo y energía a atacar deliberadamente a China y a difundir rumores” (Embaixada da China, 2020).

A pesar de las disculpas oficiales de Rodrigo Maia, entonces presidente de la Cámara de Diputados, la postura del entonces canciller, Ernesto Araújo, complicó la situación. El canciller criticó el comentario de Eduardo Bolsonaro, pero consideró “inaceptable y desproporcionada” la respuesta del embajador de China, Yang Wanming, pidiendo incluso una retractación por el hecho de que la embajada había compartido un post crítico con el gobierno de Bolsonaro, que luego fue borrado (O Globo, 2020). La embajada de China en Brasil buscó desvincular la crisis generada por los comentarios de Eduardo Bolsonaro, pues el mismo día de los ataques del diputado, Wanming elogió la actuación de Henrique Mandetta al frente del Ministerio de Salud. La situación se resolvió unos días después, tras una

llamada telefónica de Bolsonaro al presidente Xi Jinping reafirmando la cooperación entre los dos países (Wanming, 2020).

En mayo de 2021 tuvo lugar otro momento crítico en la relación entre Brasil y China, cuando el entonces presidente Jair Bolsonaro, el 5 de mayo de 2021, hizo nuevas insinuaciones sobre China. Los comentarios de que el virus había sido producido en un laboratorio, el cuestionamiento de que la pandemia podría ser una guerra química, y las declaraciones de que China se estaría beneficiando económicamente con la pandemia dañaron la relación bilateral en un momento político delicado, ya que las buenas relaciones diplomáticas facilitarían la adquisición de equipos e insumos para la producción de la vacuna.

En contraste con la conducta adoptada por el gobierno federal, los actores subnacionales brasileños tuvieron una postura diferente, siempre marcada por la cooperación y la búsqueda de diálogo con los chinos. En 2020, la embajada china donó respiradores y equipos de protección a los municipios y estados brasileños (Wanming, 2020) y celebró reuniones con gobernadores y alcaldes para buscar la cooperación internacional contra el covid-19. También en 2020, el embajador de China se reunió con el gobernador de Minas, Romeu Zema, con el objetivo de establecer asociaciones para hacer frente al covid-19, así como mecanismos de cooperación con el gobierno del estado (Wanming, 01 de septiembre de 2020). Además, en el caso de la articulación con los alcaldes, durante 2021 la embajada china realizó acciones con la FNP a fin de establecer asociaciones para la compra de vacunas (Wanming, 2021).

A pesar de estas acciones a nivel municipal, fue a través de las acciones de los gobernadores brasileños que los entes federativos brasileños establecieron asociaciones más estructuradas con el gobierno chino. La conducta adoptada por el gobierno federal respecto a China también encontró una fuerte resistencia en la articulación de los gobiernos estatales. El Foro Nacional de Gobernadores, el Consorcio Nordeste y el gobierno del estado de São Paulo (Sousa y Rodrigues, 2021) han establecido frentes de articulación dirigidos a estrechar las relaciones con China, el desarrollo de la vacuna y la adquisición de equipos para enfrentar el covid-19 en Brasil.

Desde el inicio de la pandemia en Brasil, el Consorcio Nordeste se ha articulado con el gobierno chino. A principios de 2020, las solicitudes se centraron en las peticiones de adquisición de respiradores, equipos de protección y otros insumos (Consórcio Nordeste, 2020). A finales de 2020 y durante 2021, las negociaciones para la profundización de la cooperación subnacional con China para la producción y las pruebas de la vacuna fueron articuladas por el gobernador de Piauí, Wellington Dias, del Partido de los Trabajadores (PT), entonces presidente del Consorcio del Nordeste y del Foro Nacional de Gobernadores (Wanming, 2021; Dias, 2020).

Además de los pedidos de ayuda y de los vínculos directos con la embajada china, los gobernadores buscaron presionar al gobierno federal para negociar directamente con China la adquisición de insumos para la producción de vacunas y respondieron constantemente a las decisiones del gobierno de Bolsonaro de rechazar la asociación con el gobierno chino.

En octubre de 2020, los gobernadores brasileños reaccionaron a la decisión de Bolsonaro de desautorizar al Ministerio de Salud para entrar en una asociación con China para la producción de la vacuna Sinovac en Brasil a través del Instituto Butantan en São Paulo (Andrade, 2020). El caso fue llevado al Tribunal Supremo Federal que autorizó, en una decisión de febrero de 2021, haciendo una evaluación de la decisión de la medida cautelar que autorizó a las entidades subnacionales a adquirir las vacunas contra el virus (Supremo Tribunal Federal, 2021).

En enero de 2021, representantes del Foro de Gobernadores y del Consorcio Nordeste abogaron por el envío de una misión oficial del Ministerio de Salud para negociar el cumplimiento de los contratos con el Instituto Butantan y Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). También en la crisis de mayo de 2021 se pusieron de manifiesto las diferencias en la conducción de las relaciones bilaterales con China. El mismo día de la crisis generada por los comentarios de Bolsonaro, Wellington Dias, entonces presidente del Consorcio Nordeste y del Foro de Gobernadores, solicitó una audiencia con la embajada china. En la reunión, el gobernador hizo un llamamiento a los dirigentes para evitar retrasos en la entrega de insumos para la producción de vacunas en Brasil. El gobierno de São Paulo también formó parte de estos esfuerzos, destacando la preocupación de que la crisis generada por el gobierno federal pudiera retrasar la entrega de insumos para la producción de vacunas en el Instituto Butantan, que en asociación con China produjo la vacuna CoronaVac.

La articulación de los gobernadores a través del Consorcio Nordeste para sortear la crisis con el gobierno federal agravada por la postura del presidente Bolsonaro tuvo un resultado positivo con la promesa del embajador chino en Brasil de liberar nuevos lotes de principio activo farmacéutico (API) para la producción de vacunas contra el covid-19 en Brasil. En esta oportunidad, el embajador reforzó la importancia de la articulación con los gobernadores para la liberación de nuevos lotes de API para la producción de CoronaVac y AstraZeneca en el país (Wanming, 2021).

Como hemos visto, la diplomacia subnacional brasileña buscó distanciarse de la conducta adoptada por el presidente Bolsonaro con respecto a China, especialmente durante el periodo comprendido entre 2020 y 2021, cuando el ala más ideológica del gobierno, con el apoyo del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, alimentó insinuaciones y teorías conspirativas sobre la actuación de China durante la pandemia. Las acciones de los gobernantes brasileños estuvieron marcadas por la confrontación y la tensión en la diplomacia ejercida por el gobierno federal en la búsqueda de la articulación bilateral con China para la adquisición de los insumos necesarios para enfrentar la pandemia. La oposición a Bolsonaro se convirtió en una marca constante de las acciones de los gobiernos subnacionales brasileños, destacando las posiciones de los gobernadores. En el siguiente apartado buscaremos destacar la dimensión político-partidaria como posible punto de explicación del enfrentamiento que se estableció entre los gobernadores y el presidente durante la pandemia.

LA VARIABLE PARTIDISTA DE LA ACCIÓN DURANTE LA PANDEMIA

Las acciones internacionales emprendidas por los gobiernos subnacionales pueden tener varias causas. Esto significa que, por ejemplo, la razón principal de la internacionalización de una gran capital es a veces totalmente diferente de la internacionalización de un pequeño municipio del interior o incluso de un estado más pequeño. Dinámicas como los recursos financieros, las demandas económicas y comerciales, la ubicación geográfica, el enfoque de las políticas públicas, la densidad de la población, la autonomía en la toma de decisiones y el diálogo político son factores fundamentales para entender por qué ciertos gobiernos subnacionales se internacionalizan y otros no. Y en este punto aparece un indicador fundamental para nuestro análisis: el ámbito partidista.

Aunque este artículo no pretende agotar este debate y ya existe una literatura brasileña que se centra en la relación de esta dimensión en la paradiplomacia —como destacaremos en seguida—, es interesante señalar la existencia de otra posibilidad de investigación que busca cuestionar si existe una correlación simultánea en la acción internacional emprendida por los municipios y estados cuyos partidos políticos están en oposición al partido gobernante a nivel federal. Dado que la cuestión político-partidista no ha tenido un énfasis analítico en la investigación académica sobre la paradiplomacia (Meireles, 2019), además de existir una escasa literatura no consensuada sobre su influencia en la internacionalización subnacional, aquí este aspecto adquiere una importancia fundamental al tratar la coyuntura del

federalismo disruptivo en plena creación del propio Consorcio Nordeste y en otras acciones dispersas como se analizó en el apartado anterior.

Este aspecto parece relativamente nuevo en el campo de los estudios de paradiplomacia, ya que al principio las acciones de los actores subnacionales se segmentaban en tres grandes campos: económico, cultural/cooperativo y político (Lecours, 2008). Sin embargo, este último se relacionó con el aspecto identitario y separatista guiado por la formación de nuevas entidades políticas, fenómeno que la literatura conceptualizó como protodiplomacia (Prado, 2018). Así, la esfera política no comprendía en sí misma la dinámica y los cambios que giraban en torno al aspecto partidista, y mucho menos la observación de este fenómeno en países del Sur global como Brasil. Aunque los estudios sobre la paradiplomacia en los países federativos surgieron en la década de los ochenta (Kuznetsov, 2015), solo a principios del siglo XX los análisis se hicieron globales en el sentido de no pertenecer únicamente a lo que podemos llamar el “mundo anglosajón”.

Antes de comprender la influencia del sesgo político-partidista en las actividades paradiplomáticas del Consorcio Nordeste en particular, es necesario señalar que, en Brasil, algunos análisis difieren a veces al apreciar este aspecto en dos niveles de gobierno distintos, es decir, las entidades federativas brasileñas: los municipios y los estados federados. Según Araújo (2012), es posible que haya influencia partidista en la internacionalización de las ciudades brasileñas. Como complemento, Meireles (2019) señala que las ideologías partidistas generan cambios en las actividades

internacionales municipales. Para Balbim (2018), por ejemplo, según su concepción de la “diplomacia de las ciudades” en Brasil y el análisis específico del Partido de los Trabajadores (PT) —un partido que se estableció históricamente como de izquierda—, se concluye que es posible verificar la existencia de una “ideología internacionalista” partidaria en la creación de 23 de un total de 40 Secretarías Municipales de Relaciones Internacionales (SMRI) en el país.

Según Matsumoto (2011), destacando la existencia de otras variables explicativas, “la eventual migración de un alcalde de cualquier otro partido al PT aumentaría la probabilidad de tener una estructura paradiplomática en un 289 %” (p. 236). En la ciudad de São Paulo, por ejemplo, Araújo (2012) encontró que el partido gobernante tiene su cuota de influencia en las estrategias internacionales.

En relación con los gobiernos estatales, Bueno (2010) evaluó que al final de la primera década de este siglo, 17 estados brasileños tenían una Secretaría o Asesoría de Relaciones Internacionales. De esta cantidad, destacan las tres mayores legiones de partidos (PT, PSDB y PMDB, este último el Movimiento Democrático Brasileño), siendo el PSDB el partido con “mayor tendencia a institucionalizar los asuntos internacionales en la estructura organizativa de los gobiernos estatales brasileños” (p. 258).

En otro estudio más reciente, Fróio (2015) concluyó que la paradiplomacia emprendida por los estados difería según el nivel de desarrollo, la ubicación geográfica y el partido político a cargo de la gestión gubernamental. El argumento expuesto por la autora está en línea con lo estipulado en la literatura, atestiguando

la relación entre mayores o menores niveles de internacionalización en virtud del partido político en el poder. Sin embargo, todavía es más interesante verificar que esta relación proviene de dos factores, la afiliación partidista o la figura de liderazgo político, lo que genera otro posible flanco de investigación, que es la relación con el personalismo político basado en la figura de un determinado directivo o liderazgo. Este indicador que figura en la decisión personal del gobernador o gobernadora es a veces incluso más relevante que la propia afiliación partidista. Esta perspectiva es confirmada por Batista (2022, p. 66) al tratar de la actuación de los líderes locales y los gestores públicos: “Cuando se trata de Paradiplomacia, el personalismo político es un punto clave en la construcción de la política exterior de las ciudades y los estados. Este es un factor decisivo para la inserción de los gobiernos subnacionales periféricos en el entorno internacional” (traducción propia).

Por lo tanto, en Brasil “existe una relación entre las actividades desarrolladas por los gestores públicos y la forma en que su partido político trata la cuestión internacional” (traducción propia) (Vigevani y Prado, 2010, p. 48). Mencionamos el caso del PT en Brasil como ejemplo de esta perspectiva. Sin embargo, el sesgo partidista no es a veces el único factor fundamental para plantear una mayor o menor tendencia al activismo internacional de los gobiernos subnacionales. Otra vez, para Vigevani y Prado (2010) en su análisis, Marta Suplicy (PT) fue internacionalmente activa mientras fue alcaldesa de la ciudad de São Paulo entre 2001 y 2005, pero Lúcio Alcântara (PSDB), gobernador de Ceará entre 2003 y 2007, también fue relevante en sus actividades en la zona.

En este sentido, la relación entre las actividades internacionales llevadas a cabo por los gobernantes en torno a la persona, y la forma en que los partidos trataron la cuestión internacional también nos parece una base muy relevante para entender la paradiplomacia brasileña. Y aquí el Consorcio Nordeste tiene relevancia.

La articulación entre los gobernadores del nordeste es anterior a la creación del Consorcio propiamente dicho. En 2005 se creó el Foro de Gobernadores del Nordeste, cuyo posicionamiento político más enfático ocurrió en 2015, cuando la institución lanzó una carta de apoyo a la entonces presidenta Dilma Rousseff del PT expresando la necesidad de “un amplio entendimiento nacional” (Matoso, 2015, p. 1), algo que terminó por no ocurrir al año siguiente. Este evento es importante para comprobar que la articulación entre los liderazgos también es perceptible en las actividades del Consorcio Nordeste, con el objetivo de ser un instrumento para el fortalecimiento de la región con la mejora de los servicios públicos y los derechos de la población del nordeste.

En concreto sobre el Consorcio Nordeste, en el periodo de su creación en 2019, prácticamente todos los gobernantes se consideraban más a la izquierda. Rio Grande do Norte, Bahía, Ceará y Piauí tuvieron administraciones del PT, mientras que Pernambuco, Paraíba y Maranhão fueron gobernados por el Partido Socialista Brasileño (PSB). Esta característica adquiere importancia no en relación con la agenda o los objetivos propuestos por el propio Consorcio en el momento de su creación, sino por dos factores: en primer lugar, por ser el primer consorcio público formado solo por estados federales y, en segundo lugar, por la

postura adoptada por sus dirigentes estatales, divergente de la seguida por la agenda política del gobierno de Bolsonaro. Según Clementino (2019), el Consorcio Nordeste se sustenta en la existencia de una identidad regional común, la articulación de liderazgos políticos en torno a arreglos centrados en la gestión pública y la búsqueda de un diálogo conjunto para mitigar los efectos nocivos derivados de la propia crisis económica y política.

Los mencionados desacuerdos con el gobierno federal ya aparecen en la Carta de los Gobernadores del Nordeste, su documento fundacional, en el que los nueve gobernadores desaprobaron la Reforma de la Seguridad Social y los cambios en el Estatuto de Desarme, ambos avalados por el gobierno federal (Consórcio Nordeste, 2019). A lo largo del tiempo, las tensiones entre el Consorcio Nordeste y el gobierno federal se produjeron desde múltiples perspectivas, implicando desde cuestiones climáticas y de preservación del medio ambiente hasta las relaciones con terceros estados. Sin embargo, la pandemia resultó ser el gran punto de inflexión. La falta de coordinación federativa en comunión con la postura negacionista de Bolsonaro aumentó aún más las tensiones. Ya el 25 de marzo de 2020 se publicó una carta de los gobernadores del nordeste que señalaba:

... 4 - Es una época de guerra contra una enfermedad altamente contagiosa con miles de víctimas mortales. [...]. *Es un momento de unidad, de olvidar las diferencias políticas y partidistas.* Las fricciones solo perjudicarán la gestión de la crisis;

5 - Creemos que el Gobierno Federal debe tomar medidas urgentes dirigidas a los trabajadores

informales y autónomos. Las agresiones y peleas no salvarán al país;

6 - Al mismo tiempo, solicitamos la urgente necesidad de coordinación y cooperación nacional para proteger el empleo y la supervivencia de los más pobres;

7 - *Estamos frustrados con la posición agresiva de la Presidencia de la República*, que debería ejercer su papel de liderazgo y coalición en nombre de Brasil. (CNN Brasil, 2020, p. 1) (Énfasis agregado, traducción propia)

A modo de ejemplo, cabe mencionar algunas actividades prácticas que se produjeron en medio de la pandemia y que demostraron disparidad en la relación entre los gobiernos. En 2020, Rui Costa, entonces gobernador de Bahía y presidente del Consorcio, solicitó la ayuda de China para el envío de equipos y suministros médicos para combatir el covid-19 (Correio, 2020, p. 1). Tal como se dijo en el apartado anterior, en marzo del año siguiente, el Consorcio intentó formalizar la compra de 37 millones de dosis de la vacuna rusa (Sputnik V) que se integraría en el Plan Nacional de Vacunación (Ramos, 2021). En agosto se suspendió dicha compra en medio de diferentes denuncias que implicaban impedimentos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). También es necesario señalar que todavía se están investigando posibles casos de corrupción en la compra de respiradores realizada por el propio Consorcio (Alencar, 2022).

También a principios de 2020, un caso emblemático ocurrió en el estado de Maranhão en la figura del gobernador Flávio Dino, entonces afiliado al Partido Comunista de Brasil (PCdoB), quien afirmó que el Gobierno

Federal debería haber estimulado acciones más activas en el combate a la pandemia (Aguilar, 2020). Así, Maranhão importó respiradores de China vía Etiopía, en África, para evitar la confiscación del material médico en otros países como Estados Unidos y Alemania. Este caso fue extremadamente controvertido, porque esta importación ocurrió sin la licencia de Anvisa y sin la autorización de la Agencia Tributaria Federal de Brasil, que declaró que la operación ocurrió ilegalmente.

Un punto por destacar se encuentra en el principal documento publicado por el Consorcio Nordeste hasta el momento sobre las actuaciones realizadas en los últimos años, el Informe de Actividades del periodo 2019-2021 (Consórcio Nordeste, 2022). En una carta, Wellington Dias, gobernador de Piauí y luego presidente del Consorcio a partir de septiembre de 2020, repasó su gestión ante la pandemia, afirmando que la región tuvo proporcionalmente menos casos y muertes por covid-19 como resultado de la decisión de los gobernadores de seguir las directrices del Comité Científico del Consorcio Nordeste (C4NE). En contraste con el negacionismo, Dias informó que parte de la vacuna CoronaVac aplicada en la población de la región fue comprada por los nueve estados directamente al Instituto Butantan del gobierno del estado de São Paulo (Consórcio Nordeste, 2022, p. 11).

Paulo Câmara, gobernador de Pernambuco, asumió la presidencia del Consorcio en enero de 2022 y en esta misma publicación afirmó lo siguiente:

En sus casi tres años de existencia, *el Consorcio Nordeste viene cumpliendo un papel político esencial, sirviendo de contrapunto al Gobierno Federal que paralizó las políticas públicas de educación, seguridad y ciudadanía* y evidenció, en la lucha contra la pandemia, su cara más desastrosa. Nuestra posición siempre ha sido la de defender la democracia, las instituciones y la armonía entre las entidades federativas. (Consórcio Nordeste, 2022, p. 106) (Énfasis agregado, traducción propia)

La creación del Consorcio Nordeste puede marcarse como un mecanismo para ocupar los espacios dejados abiertos —y, en algunos casos, olvidados— por la política del gobierno federal (Junqueira *et al.*, 2022). Este aspecto fue visible en torno a una amplia agenda que también incluyó intentos de buscar contactos internacionales para contrarrestar algunas agendas defendidas por la política exterior de Bolsonaro. Además, en el debate federativo observamos claramente la oposición política realizada por el propio Consorcio.

Así, el aspecto partidista debe ser tomado como un indicador necesario para el análisis subnacional, ya sea en torno a la propia paradiplomacia o incluso en los dilemas que enfrenta la federación brasileña. Dentro del tema que aquí se analiza, la pandemia del covid-19 corroboró una tendencia previa que ya se estaba produciendo en 2019: el distanciamiento entre el gobierno federal y algunos gobiernos subnacionales, principalmente con los gobernadores del Consorcio Nordeste. Vale recordar que en las elecciones de 2018 Jair Bolsonaro tuvo menos votos precisamente en la región nordeste y, en julio de 2019, en un discurso claramente

prejuicioso, llamó *paraíba* a los nordestinos (Alegretti, 2019). Aunque la creación de consorcios públicos ocurre en mayor número y con mayor alcance en Brasil, siendo respaldada incluso en la propia Constitución de 1988, estos se pueden caracterizar como espacios de poder debidos a la coyuntura política que presenta Brasil en los últimos años. Esos fenómenos son importantes a fin de comprobar que las cuestiones partidistas son factores necesarios para la acción internacional de los gobiernos subnacionales en Brasil, pero no suficientes para entender todo el proceso, por lo que también es imprescindible tener en cuenta otros factores como el mencionado personalismo de los propios liderazgos, o coyunturas críticas más amplias como la pandemia de covid-19.

CONCLUSIONES

La pandemia de covid-19 impuso nuevos desafíos para la humanidad y para los gobiernos de todo el mundo. En un contexto federativo y con un gobierno negacionista de la ciencia y de la pandemia, estos desafíos se vieron ampliados. Así, en esa situación particular, observamos cambios importantes en la tendencia de la paradiplomacia en Brasil. La actividad internacional de gobiernos subnacionales, que históricamente no había presentado conflictos significativos entre estados y municipios con el gobierno federal, ha exhibido dinámicas no solamente cooperativas, sino también conflictivas y disruptivas.

Internamente es posible observar diversos conflictos entre los gobiernos subnacionales y el federal, pero para entender ese conflicto desde la interconexión entre las dinámicas

domésticas e internacionales mapeamos dos áreas específicas de tensión —compra de equipos médicos y vacunas, y relación con China— que pueden ser entendidas por el análisis de la identificación partidaria de los gobernantes, indicando un contexto que desafía la literatura y la práctica histórica de la paradiplomacia en Brasil. Aunque la pandemia haya tensionado en exceso las relaciones entre los gobiernos —y los poderes— de diferentes partidos, es posible identificar un posicionamiento de más confrontación por parte de gobernadores y de asociaciones municipales. Es decir, hay casos suficientes para entender que la oposición al discurso negacionista de Bolsonaro encontró un grado visible de resistencia en gobiernos subnacionales liderados por partidos de oposición.

Esa oposición no solamente demanda una reinterpretación del federalismo cooperativo que marcó las últimas décadas en Brasil, sino que desafía la tradición de la práctica política de la paradiplomacia y la literatura que la explica. Por primera vez es posible observar una actuación paradiplomática que desafía directamente los principios del gobierno federal. Cuando en medio de la urgencia sanitaria los gobiernos subnacionales brasileños buscaron activamente socios internacionales para solucionar problemas como la falta de insumos hospitalarios y de vacunas, incluyendo una aproximación más intensa con China, lo hicieron en oposición y de manera desafiante frente al gobierno federal. Así, la paradiplomacia deja de ser solo cooperativa y pasa a tener ese componente de oposición e incluso de disputa y conflicto entre los gobiernos. Ese cambio en la manera de actuación internacional de los gobiernos

subnacionales brasileños no se da de manera aleatoria, sino que es posible identificar una fundamental intensidad de esa actuación por parte de los gobernadores y alcaldes de partidos de oposición a través de instituciones municipales, demostrando que la variable partidaria tiene un peso explicativo importante en ese escenario.

Aunque sea posible observar iniciativas dispersas de gobernadores y alcaldes, las acciones de mayor impacto demandarán una coordinación entre diferentes gobiernos subnacionales, sea por medio de los consorcios, sea por medio de organizaciones de articulación nacional como la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Estos arreglos institucionales de coordinación fueron muy efectivos, especialmente para facilitar la participación de gobiernos de estados y municipios con menos recursos, así como para comunicar esa oposición de manera coordinada. El federalismo brasileño, si bien históricamente ha estado marcado más por la cooperación que por el conflicto entre los entes federados, también facilitó la coordinación de estos gobiernos en un momento de crisis que hizo posible construir una oposición al gobierno federal. En ese sentido, los gobernadores, en especial del nordeste, fueron más asertivos en esa resistencia, en parte por las articulaciones anteriores del Foro del Nordeste y por una presencia más intensa de gobiernos de partidos de oposición.

Es difícil definir si las dinámicas paradiplomáticas observadas en medio de la pandemia del covid-19 estarán presentes en contextos más estables y no de crisis. No obstante, es indudable que la pandemia, combinada con

el gobierno de Jair Bolsonaro, rompió con la visión de que no había espacio para una actuación internacional de gobiernos subnacionales brasileños que desafiaron al gobierno federal. Es decir, no está claro si esa es una tendencia en Brasil o si fue el resultado de una coyuntura específica. Sin embargo, sigue sin esclarecerse cómo es la configuración de la política partidista en Brasil después de cuatro años de un gobierno que desafió las instituciones democráticas y desestructuró las coaliciones tradicionales entre partidos políticos. Así, en un escenario de incertidumbre, no sería extraño observar otra coordinación entre gobiernos subnacionales que lleve a una actuación internacional que desafíe al gobierno federal.

REFERENCIAS

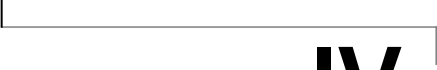
- Abrucio, L. F., Grin, J. E., Franzese, C., Segatto, C. I. y Couto Gonçalves, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54 (4). <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Aguiar, R. (2020). Consórcio Nordeste foi vítima em fraude na compra de respiradores, diz governador do Maranhão. *A Tarde*. <https://bit.ly/3ipax9X>
- Albertus, M. y Grossman, G. (2021). *Democratic fragilities in the Americas*. University of Chicago and University of Pennsylvania (inédito).
- Alegretti, L. (2019, 09 Ago). O movimento de governadores do Nordeste que faz contraponto político a Bolsonaro. *BBC Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49270135>
- Alencar, C. (2022, 26 Abr). PF mira suposto desvio em compra no Consórcio Nordeste, que cita fraude. *UOL Notícias*. <https://bit.ly/3Fe3s4R>

- Amâncio, T. (2021). Prefeitura de SP negocia compra das vacinas da Janssen e da Pfizer contra Covid-19. *Folha de São Paulo*. <https://bit.ly/3AWUnei>
- Andrade, H. (2020, 21 Oct). 'Toda e qualquer vacina está descartada', diz Bolsonaro. *Uol Notícias*. <https://bit.ly/3GZF9Jk>.
- Araújo, I. V. (2012). *A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo. Repositório USP. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-17072013-145045/pt-br.php>.
- Avritzer, L., Kerche, F. y Marona, M. (Orgs.) (2021). Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. *Autêntica*.
- Balbim, R. (2018). The workers' party contribution to the city diplomacy in Brazil. A local-globay ideology. *Rising Powers Quarterly*, 3 (3), 87-109.
- Batista, L. P. (2022). *A execução do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial em Ambientes Periféricos: o caso do Nordeste Brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba.
- Bolsonaro, E. [@BolsonaroSP]. (18 de março de 2020). *Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu Substitua a usina nuclear pelo coronavírus e a ditadura soviética pela chinesa. +1 vez uma ditadura preferiu esconder algo grave a expor tendo desgaste, mas q salvaria inúmeras vidas. A culpa é da China e liberdade seria a solução.* [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3OPE9JI>
- Brum, E. (2021, 21 Jan.). Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma 'estratégia institucional de propagação do coronavírus'. *El País*. <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>
- Bueno, I. (2010). *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. Repositório UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7875>
- Calil, G. G. (2021). A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serv. Soc. So. São Paulo*, 140, 30-47. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.236>
- Cidade de São Paulo (2021, 4 mar). Prefeitura negocia compra de vacinas contra a Covid-19. <https://bit.ly/3VHo1wb>
- Clementino, M. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 21, 165-174. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9702>
- CNN Brasil (2020, 25 mar). Em carta, governadores do Nordeste criticam Bolsonaro e defendem priorizar saúde. *CN*. <https://bit.ly/3XENrwh>.
- Conectas, Cepedisa (2021). *Boletim Direitos na pandemia: mapeamento e análises das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil*. Conectas Direitos Humanos; Centro de pesquisas e estudos de Direito Sanitário (Cedepisa), Universidade de São Paulo. https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf
- Consórcio Conectas (2022). *Balanço de Ações – Gestão Março 2021-Março 2022*. Fórum Nacional de Prefeitos. <https://bit.ly/3ORhFbq>
- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2019). *Carta dos Governadores do Nordeste*. Consórcio Nordeste. <https://static.poder360.com.br/2019/07/CartadosGovernadoresJulho.pdf>
- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2020, 18 mar.). *Carta ao Embaixador da China no Brasil*. [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/costa_rui/status/1241146803740868608?s=20&t=yQlgD0meXQQ15KIPMTddpw

- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2022). *Relatório de Atividades 2019-2021*. Consórcio Nordeste.
- Confederação Nacional de Municípios (2018). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Confederação Nacional de Municípios. <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646#:~:text=Mapeamento%20dos%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Brasileiros&text=Dos%205.568%20Munic%C3%ADpios%2C%204.081%20participam,no%20Sul%20e%20no%20Sudeste>.
- Correio 24 Horas (2020, 20 mar). Governador pede ajuda a China para controlar pandemia de coronavírus na Bahia. *Correio 24Horas*. <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governador-pede-ajuda-a-china-para-controlar-pandemia-de-coronavirus-na-bahia/>
- Dias, W. [@wdiaspi] (2020, 06 de nov.). *Representando o Consórcio Nordeste e o Fórum de Governadores, participei de reunião por videoconferência com o Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming. Em pauta, o andamento dos testes da vacina chinesa em parceria com o Instituto Butantan*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3VW0J5V>
- Embaixada da China no Brasil [@EmbaixadaChina] (2020, 19 mar.). *Como deputado federal, ao invés de contribuir devidamente para esse combate, você tem gastado tempo e energia para atacar deliberadamente a China e espalhar boatos*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3uaWZBp>
- Embaixada da China no Brasil. [@EmbaixadaChina] (2021, 05 Feb). *Na videoconferência, o Emb. @WanmingYang conversou com 15 governadores e representantes de 25 estados brasileiros. Concordaram em aprofundar as cooperações subnacionais em diversas áreas. Agradecemos a iniciativa do governador @wdiaspi e do Fórum dos Governadores*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3irfAGT>
- Fonseca, N. (2021, 7 abr). Governadores do Norte e Nordeste voltam a discutir importação da Sputnik V. *CNN Brasil*. <https://bit.ly/3gQaP9l>
- Fróio, L. (2015). *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. UFPE Repositorio. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021#:~:text=A%20atua%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20dos%20governos,de%20estudo%20das%20rela%C3%A7%C3%B5es%20internacionais>.
- Henrichs, J. (2018). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Confederação Nacional de Municípios.
- Junqueira, C., Araújo, I. F. y Silva, J. (2022). A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 7 (1), 4-21. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/61271>
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. Routledge. <https://www.routledge.com/Theory-and-Practice-of-Paradiplomacy-Subnational-Governments-in-International/Kuznetsov/p/book/9780367600402>
- Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: Lessons from the developed world*. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University. <https://www.clingendael.org/publication/political-issues-paradiplomacy-lessons-developed-world>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown. <https://crownpublishing.com/archives/feature/democracies-die-steven-levitsky-daniel-ziblatt>
- Lui, L., Albert, C. E., Marques dos Santos, R. y Vieira, L. (2021). Disparidades e heterogeneidades das

- medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, 19. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00319>
- Matoso, F. (2015, 21 mar). Dilma recebe apoio de governadores do Nordeste em reunião do planalto. *G1 Política*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/governadores-do-nordeste-entregam-dilma-carta-de-apoio.html>
- Matsumoto, C. E. (2011). *As determinantes locais da para-diplomacia* (Dissertação Mestrado). Universidade de Brasília. Repositório UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>
- Meireles, T. (2019). Do political parties matter for subnational international activities? Evidence from Brazilian municipalities. *77th Annual MPSA Conference*. <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/3260-3357-1-PB.pdf>
- Oliveira, E. y Xarur, C. (2020, 19 mar). Chanceler de Bolsonaro diz que reação de embaixador chinês foi inaceitável e cobra retratação. *O Globo*. <http://glo.bo/3EOaaxi>
- O Globo (2020, 19 mar). Atrito entre Eduardo Bolsonaro e embaixador Chinês sobre coronavírus preocupa governo brasileiro. <https://oglobo.globo.com/mundo/atrito-entre-eduardo-bolsonaro-embaixador-chines-sobre-coronavirus-preocupa-governo-brasileiro-24314604>
- Organização Mundial da Saúde (OMS) (2021). *Who COVID-19 Dashboard*. <https://covid19.who.int/>
- Our World in Data (2022). *Coronavirus Pandemic, COVID-19*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Prado, D., Junqueira, C. y Mauad, A. (2021). Subnational activism and conflicts within Jair Bolsonaro's government: An analysis of the Brazilian states' actions in the Sustainable Development Goals (SDG) agenda during 2019. *Revista Estudos Internacionais*, 9 (3), 114-132. <https://doi.org/10.5752/P2317-773X.2021v9n3p114-132>
- Prado, D. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 13 (3), 137-168. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>
- Ramos, R. (2021, 12 mar). Consórcio Nordeste acertou 'compra firme' de 37 milhões de doses da Sputnik V, diz governador do Piauí. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/saude/vacina/consorcio-nordeste-acertou-compra-firme-de-37-milhoes-de-doses-da-sputnik-diz-governador-do-piaui-24922530>
- Rei, F. (2021). The Covid-19 pandemic and the action of new international actors in the area of global governance and paradiplomacy. *Revista de Direito da cidade - City Law*, 13 (2), 753-774. <https://pesquisa.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/pt/covidwho-1244982>
- Salles, S. (2021, 2 abr). Rio negocia a compra de 8 milhões de doses da vacina russa Sputnik V. *CNN Brasil*. <https://bit.ly/3VtUdH>
- Schiavon, J. (2004). La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración y Comercio*, 21, 109-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1254018>
- Shalders, A. (2020, 11 dec). Governador ou presidente: quem é responsável pela vacinação dos brasileiros contra a covid-19? *BBC Brasil*. <https://bbc.in/3Fb2J4t>
- Sousa, A. T. y Rodrigues, G. M. (2021). Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. *Revista Monções*, 10, 36-69. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335>

- Supremo Tribunal Federal (2021, 24 feb). STF referenda liminar que autoriza estados e municípios a importar vacinas. <https://bit.ly/3irgyD1>
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010). Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. En J. B. Sala y A. L. Gasparoto (Orgs.). *Relações Internacionais: Polaridades e novos/velhos temas emergentes* (pp. 25-54). Oficina Universitária – UNESP.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 19 mar). *Eu acho que o ministro da saúde Henrique Mandetta é um grande exemplo do Brasil em combate contra a pandemia coronavirus*. [Tweet]. Twitter. <https://bit.ly/3EOpPwj>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 2 jul). *Junto com o embaixador Ruy Pereira da @ABCgovBR, Flavio Werneck do @minsaude, @evairdemelo, @depfaustopinato, testemunhamos a entrega do 2+ toneladas de itens anti-epidêmicos do governo chinês ao governo brasileiro. China e Brasil estão juntos #PorUmMundoSaudável*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/pHxCCz5sfx>.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 31 mar). *A empresa Porto São Luís, parceria entre a chinesa China Communications Construction Company (CCCC) e as brasileiras WPR e Lyon, doou 50 mil pares de luvas à Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão*. [Tweet]. Twitter <https://bit.ly/3GYbd0j>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 16 Jun). *Agora o Gov. Chinês acaba de disponibilizar um novo lote de R\$1,5+ milhões em materiais de saúde destinado especificamente ao estado do Amazonas para fortalecer o combate à COVID-19 nas comunidades indígenas. Com união e solidariedade entre os dois povos, venceremos a pandemia*. [Tweet]. Twitter. <https://bit.ly/3Fog3CV>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 20 mai). *Na conversa com o Fórum dos Governadores informei a liberação dos novos lotes de IFA pra produzir no total 16. 6 milhões de doses da Coronavac e Vacina AstraZeneca, que chegarão nos próximos dias*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/RZ7NKMvKi>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 29 mai). *Na manhã desta quinta (29), tive uma conversa online com o Consórcio Conectar e a Frente Nacional de Prefeitos Brasileiros @FNPrefeitos, com os temas da parceria das vacinas sino-brasileira e as cooperações entre governos subnacionais dos dois lados*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/xSpCieH0EQ>.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 19 ago). *@WanmingYang da parte que me toca, já vacinado com a vacina Coronavac - Butantan; só tenho a agradecer desejando vida longa à amizade e cooperação sino-brasileira*. [Tweet]. Twitter.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 16 jun). *Se celebrou hoje o webinar Cooperação Internacional contra a Covid-19, com a presença de oficiais de Beijing, Shanghai, Sichuan + estados de MG e RJ, prefeituras de Niterói, Japeri e Mangaratiba, Fiocruz, Fórum de Macau e países de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/Q9BLzfWpX2>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 01 sep). *A China é o principal mercado exterior de Minas Gerais. Hoje eu tive o prazer de conversar com o governador @RomeuZema para estreitar ainda mais a parceria contra a COVID-19 e a cooperação pós-pandemia com o estado*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/6U27JiCUCX>.



IV

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE
ENTES SUBNACIONALES Y LA
POSIBILIDAD DE INDEPENDENCIA

**LAS CONTRADICCIONES DE LA
INDEPENDENCIA GROENLANDESA**
Alejandro Bohórquez-Keeney

Las contradicciones de la independencia groenlandesa

Alejandro Bohórquez-Keeney*

RESUMEN

En el presente artículo se analizan las relaciones de Groenlandia, en especial su capital Nuuk, con los diversos actores que intervienen en su posible independencia, desde comunidades indígenas, pasando por empresas transnacionales, los Estados y las potencias involucrados, hasta organizaciones internacionales. Dichas relaciones se analizan desde la teoría de la complejidad propuesta por Rosenau, tomando las distintas declaraciones de la variedad de actores mencionados, para así demostrar que el camino hacia la independencia groenlandesa es bastante incierto. Esta demostración se hará a partir de dos variables, una socioeconómica y otra política, para dar cuenta de la complejidad y las contradicciones de la independencia promovida desde Nuuk.

Palabras clave: Groenlandia; Nuuk; independencia; complejidad; paradiplomacia.

The contradictions of Greenlandic independence

ABSTRACT

This article analyzes Greenland's relations, and specially its capital city Nuuk, with the diverse actors that intervene in its possible independence: indigenous communities, transnational companies, the states and world powers involved, and international organizations. To achieve this, the article uses a perspective from complexity theory according to Rosenau, taking the different statements from the variety of mentioned actors, to demonstrate that the road to Greenlandic independence is a very uncertain one. This demonstration will be achieved using a socioeconomic variable and a political one to give proper account of the

* Magíster en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, BG Ricardo Charry Solano (Colombia). Docente Universidad Externado de Colombia (Colombia). [alejandro.bohorquez@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-1876-673].

Recibido: 20 de noviembre de 2022 / Modificado: 5 de marzo de 2023 / Aceptado: 6 de marzo de 2023

Para citar este artículo:

Bohórquez-Keeney, A. (2023). Las contradicciones de la independencia groenlandesa. *Oasis*, 38, 181-193.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.10>

complexity and contradictions of the independence promoted by Nuuk.

Key words: Greenland; Nuuk, independence, complexity, paradiplomacy.

INTRODUCCIÓN

Groenlandia en sí misma es una gran contradicción: es a la vez la isla más grande del planeta, con una extensión de 2'166'086 km², y también uno de los lugares menos poblados, con tan solo 56.466 habitantes. Una isla remota en el extremo norte del continente americano, que es país constitutivo del Reino de Dinamarca, el cual ha obtenido paulatinamente autonomía de su metrópoli, pero dependiendo de ella para su defensa y relaciones internacionales, además de un subsidio económico anual. En su interior no hay carreteras que comuniquen a Nuuk, su capital, con las demás ciudades, razón por la cual el transporte entre ellas es por vía naval. Sin embargo, Groenlandia tiene una importancia geoestratégica considerable, al ser un punto de acceso clave a los recursos no explotados del círculo glacial ártico, que tan en vilo tienen a las potencias del norte.

A causa del deshielo ocasionado por el cambio climático, Groenlandia ha tenido un mayor acceso a sus recursos naturales, lo cual puede significar cortar la dependencia con Dinamarca, y constituirse como un Estado independiente. Esto resuena con un sentimiento extendido en la población groenlandesa, que en años recientes ha manifestado, por medio de encuestas, su deseo de independizarse del Estado europeo, con 67,7% de los encuestados apoyando que esta se dé dentro de los próximos 10-15 años, y 43,5% de los proindependencia

ven de manera muy positiva la salida de la isla ártica del reino danés (Breum, 2019). Sin embargo, este acceso a recursos sin explotar, que podría garantizar su sostenibilidad económica, viene también con un alto costo ambiental, al provenir en buena medida de la extracción de uranio y otros elementos raros, que además es foco de atracción de empresas transnacionales y los Estados detrás de ellas (Gravgaard, 2013).

Figura 1.
Mapa Groenlandia



Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Greenland-CIA_WFB_Map_hu.svg

Sin duda alguna, el epicentro de una posible independencia groenlandesa se encuentra en su capital Nuuk, que desde antes del estatus de autonomía ha mantenido contacto con diversos actores internacionales para lograr su cometido, a pesar de las restricciones danesas. De este modo, las relaciones internacionales del gobierno en Nuuk van desde lo cultural, haciendo uso de su mayoría inuit, al establecer alianzas con miembros de esa misma etnia en la vecina Canadá, principalmente con el territorio aledaño de Nunavut, como también con otras comunidades indígenas en territorios escandinavos por medio de las oficinas de las Naciones Unidas y el Consejo Ártico; a la vez que ensalza el modelo de bienestar *Norden* de los escandinavos, en claro contraste a los intereses estadounidenses, mientras establece un difícil cortejo con Beijing (Jacobsen y Gad, 2017). Los intereses tras estas relaciones claramente trascienden más allá de lo económico, pero no se quedan en simples juegos de poder.

A simple vista, es posible evidenciar la complejidad de las relaciones de Nuuk en el sistema internacional, al avanzar en su impulso independentista en los próximos años, lo cual sería un cambio geopolítico importante. Teniendo en cuenta lo anterior, se hace pertinente preguntar: ¿cómo Nuuk establece relaciones con actores internacionales a la luz de una independencia groenlandesa? Para dar respuesta a este interrogante, este artículo mostrará que las relaciones de Nuuk con otros actores internacionales se dan en el ámbito de

la paradiplomacia, desde dos aspectos: socioeconómico y geoestratégico. Así, entonces, la variable dependiente de la hipótesis anterior son las relaciones paradiplomáticas, mientras que la primera variable independiente sería la socioeconómica, y la segunda sería la geoestratégica.

Para analizar estas variables, se toma la perspectiva teórica de la turbulencia propuesta por Rosenau (1990), basada en las teorías de la complejidad, al comprender esta las diversas interacciones entre actores variados. Aunque Groenlandia es considerada un país¹, sigue tratándose de un actor subestatal dada su subordinación a Dinamarca, y se toma a Nuuk como actor central al ser la sede de su gobierno, y, por ende, de sus decisiones; además de que sus interacciones se dan con actores variados entre Estados, entes supraestatales y subestatales, la turbulencia da buena cuenta de esa variedad. De igual manera, se toma aquí la evolución del concepto de paradiplomacia, que estudia las relaciones internacionales que se dan entre entes subestatales y los demás actores internacionales, más allá de los Estados reconocidos (Liu y Song, 2020). En específico, se mostrará que la paradiplomacia utilizada por Nuuk es la que Schiavon (2010) define como paradiplomacia federativa, en la cual gobiernos subestatales aumentan sus relaciones con otros actores internacionales.

Por otra parte, la forma de reunir y analizar la información en este artículo se hará a través de una recolección archivística, contrastan-

¹ De acuerdo con las leyes danesas, Groenlandia es un país autónomo constitutivo del Reino de Dinamarca, al igual que las islas Faroe.

do las diferentes declaraciones dentro y fuera de Nuuk, para así poder tener una imagen más completa (Webb *et al.*, 1966). Siguiendo esta línea, se utiliza esta metodología no intrusiva para llevar a cabo un análisis temático desde las variables propuestas, utilizando la recolección propia del Open Source Intelligence (OSINT) o inteligencia de fuentes abiertas, al poder así hacer uso de las diversas fuentes disponibles, sin tener una exposición directa a los sesgos de quienes emiten la información (Prunckun, 2010). De esta manera, se tomarán las distintas perspectivas de una posible independencia groenlandesa, el papel que desempeña Nuuk a nivel internacional, y las contradicciones que de ahí emergen.

UNA ECONOMÍA QUE SE DESCONGELA

En años recientes, el gobierno en Nuuk ha considerado aprovechar el deshielo ártico a fin de utilizarlo para la venta de agua embotellada, aprovechando las abundantes fuentes hídricas de la isla, y así poder pagar los costos de su independencia (Birkhold, 2019). No obstante, el tema económico central alrededor de la independencia groenlandesa es la extracción de tierras raras, tanto así, que es una cuestión medular en todas sus elecciones internas, logrando un veto a la minería de uranio por estrecho margen en las pasadas elecciones de abril 2021 (AFP, 2021). Pero esta disyuntiva por la minería no es algo que se limite a la política interna de Groenlandia, por el contrario, esto es lo que

ha llevado a que Nuuk tenga un alto dinamismo en sus relaciones con multiplicidad de actores, lo que claramente encaja con la definición de turbulencia internacional (Rosenau, 1990).

Como se mencionó, la base de la identidad groenlandesa está en su identificación con la etnia indígena inuit, la cual a su vez tiene su representación en el Consejo Circumpolar Inuit (CCI) que, además de Groenlandia, tiene presencia en Canadá, Alaska y el distrito autónomo de Chukotka en Rusia. Acorde con su discurso de manutención y protección de las tradiciones inuit, el CCI ha manifestado en repetidas ocasiones su apoyo a modelos económicos sostenibles y equitativos frente al cambio climático que amenaza su estilo de vida, sumado a estar abierto a cooperar con las empresas que cumplan con este objetivo, manteniéndose como un frente unido (Inuit Circumpolar Council, 2013, 2016, 2017). Así pues, a pesar de ser la opción más viable para su independencia, Groenlandia sigue la línea marcada por sus pares en el CCI, más aún, si se tiene en cuenta que dicho organismo prohíbe en su política ártica la explotación de recursos que puedan tener un uso bélico, entre ellos el uranio (Inuit Circumpolar Council, 2010).

Aun así, esta renuencia a la minería de uranio no se le puede atribuir exclusivamente a la identidad inuit que promueve Nuuk, también se debe a su ambigua relación con Dinamarca². Si bien los acuerdos de 2009 permiten a Groenlandia total control en sus decisiones sobre los asuntos que no le compe-

² Se le considera ambigua por cuanto Dinamarca oficialmente abre la puerta a una independencia groenlandesa, pero en su accionar limita bastante esta posibilidad, como podrá apreciarse en el resto de este artículo.

tan al parlamento danés, la Sección 13 del Acta de Autogobierno de Groenlandia del mismo año establece que el gobierno de la metrópoli europea tiene injerencia en la exportación de uranio y otros minerales con usos similares desde la isla, debido a la historia del país escandinavo en evitar la proliferación nuclear (Gunter, 2015). Esta aceptación de la ley danesa puede dar de qué pensar, en especial como una forma de mantener a Groenlandia dentro de la jurisdicción del reino al negarle esa posibilidad económica, aunque en la misma Acta de Autogobierno se establece la posibilidad de una independencia negociada (Kingdom of Denmark, 2009), y esta postura resuena con la del CCI.

En consecuencia, se puede empezar a apreciar uno de los puntos clave de la turbulencia global propuesta por Rosenau (1990), al tratarse de un reajuste en las relaciones entre los distintos niveles de autoridad que tienen el potencial de hacer un reajuste en el sistema internacional. En específico, a pesar del consenso existente entre el CCI y el gobierno danés frente a la negativa a la minería de uranio, aquí se puede notar esa situación de “tablas” o “punto muerto” a la que se hizo alusión en la turbulencia (Rosenau 1990), por cuanto la resolución de Nuuk obedece más a la autoridad subestatal inuit que a la imposición danesa, a sus relaciones paradiplomáticas, al no descartar del todo la utilización de este tipo de economía extractiva como medio para lograr su independencia.

De todos modos, este aparente consenso frente a la minería de uranio no es del todo certero y presenta desafíos para la paradiplomacia groenlandesa, debido al manifiesto descontento

de las compañías privadas que proyectaban la explotación de estos materiales, en particular aquellas que ya tenían acuerdos firmados con Nuuk. Por un lado, la compañía de origen australiano Greenland Minerals Ltd., en su libro blanco del 26 de julio de 2022, habla de su intención de poner bajo arbitraje la decisión del nuevo gobierno groenlandés, al incumplir un acuerdo previo al otorgar la licencia del Proyecto Kvanefjeld para la minería de uranio al sur de la isla (Greenland Minerals Ltd., 2022). Por otro lado, a la compañía francesa Orano le fueron concedidos dos permisos para explorar uranio a inicios de 2021, que ya le fueron revocados, y la compañía ha decidido aceptar tal cambio (Orano, 2021), lo que deja entrever que más allá de un consenso con las posturas inuit y danesa, Nuuk tiene cuando menos una ambivalencia frente al controversial material, y su apoyo a la independencia.

Por esa misma línea, esa ambivalencia se puede encontrar a nivel supraestatal que, en este caso específico, es el Consejo Ártico, la organización internacional con mayor incidencia directa en la minería groenlandesa, y la eventual independencia de este país. De hecho, en su informe sobre minería toma el caso puntual de Groenlandia y el uso de la minería para lograr un mayor ingreso, en vez de su producto principal, la pesca, además de resaltar que la actividad extractiva es una fuente fundamental de empleos para los grupos indígenas en el ártico, y solo como un inciso final menciona la manutención de las tradiciones inuit y la sostenibilidad ambiental (Arctic Council, 2011). Esta postura se ha mantenido en los últimos años, aunque cada vez se le da más énfasis a la sostenibilidad ambiental, teniendo presente

la fragilidad del equilibrio ártico (Conservation of Arctic Flora and Fauna, 2021), aunque queda el deseo por los beneficios económicos de la minería.

Continuando con las posturas grises y el descontento ante las medidas de Nuuk, es importante tener en cuenta el papel de China, quien ha mostrado un enorme interés por extraer minerales raros de Groenlandia, además de lograr presencia geoestratégica en el ártico (Andersson *et al.*, 2018). Al momento de escribir estas líneas, aún no hay un comunicado oficial de la postura china, o de General Nice, principal empresa china de extracción de tierras raras; llama la atención que en agosto de 2022, Nuuk le concedió derechos de extracción a la empresa canadiense Neo Performance Materials (Kang, 2022), bajo el argumento de que el uranio resultante de dicha extracción está acorde con las medidas danesas y europeas (Neo Materials, 2022). Adicionalmente, desde el gobierno Trump, Estados Unidos ha promovido el China and Transformational Exports Program para contrarrestar el avance minero chino, lo que incluye a Groenlandia (EXIM, 2022); más aún, por la escasez de materiales como el zinc, generada por la reciente entrada rusa en Ucrania, la compañía estadounidense Citronen Zinc-Lead Project abrió su primera mina en Groenlandia con apoyo del gobierno estadounidense (Bennet, 2022). Por consiguiente, también se puede entrever en esta ambivalencia frente a la extracción groenlandesa una manera de hacerle frente a las pulsiones geopolíticas, lo que será el tema del siguiente apartado.

Una vez más, se empiezan a dilucidar los efectos de la turbulencia global en este caso,

al evidenciarse las interacciones, influencias y presiones de actores micro como son las compañías mineras, y actores macro como los Estados o las organizaciones internacionales (Rosenau, 1990). Dicho en otras palabras, la forma que tienen los actores macro para intervenir en la independencia groenlandesa es a través del apoyo a empresas mineras, dando lugar a un fenómeno de agregación micro-macro donde la interacción de diversos actores es causante de reajustes (Rosenau 1990), que además se ve matizada por la intervención del Consejo Ártico.

Con todo esto, es claro que la minería le daría a Groenlandia el ingreso suficiente para poder negociar su anhelada independencia frente a Dinamarca, pero no es un camino sencillo de seguir. Se trata de una posibilidad curiosa, por cuanto es el deshielo el que le permite a Nuuk un mayor acceso a los recursos de la isla, pero la minería tiene un tremendo potencial de afectar aún más el frágil equilibrio ambiental ártico, máxime cuando se trata de material nuclear para uso bélico, sumado al hecho de afectar las tradiciones por las cuales ha luchado la etnia inuit. Como se observó en el párrafo anterior, este es un tema que no se limita exclusivamente a lo social y lo económico, hay fuerzas políticas internacionales detrás de la independencia groenlandesa, como se verá a continuación.

UN TAPÓN QUE SE TORNA EN PIVOTE

En la introducción se hizo un breve esbozo de la geografía groenlandesa, la cual no ha pasado desapercibida en el sistema internacional, no solo por su acceso al océano Ártico y el Polo

Norte, sino como primera línea de frente para la protección de Norteamérica. Históricamente, Groenlandia fue apartada de manera deliberada del acontecer internacional hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando Dinamarca accedió a operaciones militares estadounidenses en la isla, y luego, en la Guerra Fría, con la instalación de base aérea Thule en 1951, evento que le sumó al país europeo en su escasa contribución a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero que cayó mal entre los groenlandeses al no ser consultados acerca de esa decisión (Jacobsen y Gad, 2017). Ya se ha anotado cómo el interés de China va más allá de lo económico, buscando proyectarse en el Ártico (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2018); esto, añadido al liderazgo que los mismos groenlandeses quieren proyectar de la etnia inuit, dan muestras de la agregación micro-macro de este caso (Rosenau, 1990).

Retomando el tema del liderazgo inuit, este resulta ser problemático al considerar que dentro de Groenlandia existen minorías étnicas y, por ello, los líderes independentistas se basan más en una identidad “groenlandesa”, además de que el CCI no es muy partidario del modelo occidental del Estado-nación, al reducir este a las poblaciones con reclamos especiales en ciudadanos ordinarios (Steinberg *et al.*, 2015). Esta postura del CCI se puede apreciar más de cerca en la Declaración Circumpolar Inuit sobre la Soberanía Ártica, en la cual se enfatiza en el autogobierno de las comunidades indígenas inuit, pero más como socios directos en cooperación internacional, no necesariamente usando la figura del Estado, del cual dicen: “the conduct of international relations in the Arctic

and the resolution of international disputes in the Arctic are not the sole preserve of Arctic states or other states; they are also within the purview of the Arctic's indigenous peoples” (Inuit Circumpolar Council, 2022). Por esto, no hay indicación de que se vea positivo entre los líderes inuit la eventual existencia de un Estado donde sean mayoría.

Por supuesto, Dinamarca mantiene su postura de respeto por el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos con lo que ellos denominan colonialismo benevolente (Kingdom of Denmark, 2009; Olesen, 2017), en donde se le da instrucción a Groenlandia hasta que pueda salir sola al sistema internacional. Debido a esto, Dinamarca ha aprovechado la zona gris constitucional entre ambos países, sosteniendo que solo se encarga de los asuntos de defensa y política exterior, a la vez que le permite más vuelo a Nuuk en temas diplomáticos, al considerar que interferir solo empujaría más a Groenlandia hacia la independencia, lo que ha resultado en una saturación en la burocracia groenlandesa, al tener poco personal y muy poca experiencia en estos temas (Gad, 2022). Así las cosas, esto se puede interpretar más como una forma sutil por parte de Dinamarca de dilatar la independencia groenlandesa, haciendo que Nuuk caiga en una suerte de terapia de choque de los costos políticos internacionales de la independencia.

Por su parte, la relación con Estados Unidos de América es de las más tensas en Nuuk. La instalación de la base Thule, y un accidente en ella en 1968, que destapó la presencia de armas nucleares en Groenlandia, ha generado una gran desconfianza hacia la potencia norteamericana. En la presidencia pasada, esta

tensión se acrecentó por la declaración de la presidencia Trump de querer comprar Groenlandia³ (Conley, 2019), sobre todo teniendo en cuenta que no es la primera vez que Estados Unidos pone esta propuesta sobre la mesa, desde la compra de Alaska en 1867, luego en 1910, y, finalmente en 1946, aduciendo en todos los casos la defensa y seguridad militar estadounidenses (Berry, 2016). Este nerviosismo manifestado por Estados Unidos recuerda la política de defensa canadiense, quienes mantienen la suficiente fuerza para que su vecino del sur no perciba que pueden ser ocupados por una potencia enemiga, pero no tanta que teman una invasión (Charron y Fergusson, 2020), situación que Groenlandia debe considerar en caso de lograr su independencia.

Lo anterior no es tarea sencilla para Groenlandia con su reducida población, además de compartir frontera ártica con Rusia, quien al poner una bandera en el lecho ártico en 2007 ha prendido alarmas en la región, sumado al nerviosismo causado recientemente con su entrada militar en Ucrania (US Department of State, 2022). En una declaración oficial, argumentando el creciente interés en el Ártico, se ha establecido un acuerdo de cooperación entre el Comando Ártico de Dinamarca, con sede en Nuuk y encargado de la protección de Groenlandia y las Islas Feroe, y el Comando Marítimo de la OTAN (NATO, 2020), que también puede interpretarse como un frente común ante Rusia, único Estado con costas en el océano Ártico que no pertenece

a esta organización. Nuuk ha respondido a este estrechamiento de cooperación entre miembros árticos de la OTAN, proponiendo para 2023 el establecimiento de un enviado diplomático groenlandés ante este organismo (McGwin, 2022), en línea con su política de autogobierno.

Por otra parte, China ha demostrado un creciente interés en los asuntos árticos, puntualmente en temas científicos, extractivos, apertura de rutas comerciales, y de gobernanza global, manteniendo los principios de respeto, cooperación, estrategias gana-gana y sostenibilidad, de acuerdo con su libro blanco de Política Ártica (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2018). Dicha política ártica, en su relación con Groenlandia, presenta ciertas contradicciones, ya que Nuuk ve a China como un principal colaborador en su independencia, al poder diversificar su economía, a pesar de los desplantes mencionados anteriormente; sin embargo, se mantienen ciertos discursos que presentan al gigante asiático como un poder colonial, ratificado en los encuentros futbolísticos entre las selecciones de Groenlandia y Tíbet, cosa que incomoda a China (Gad *et al.*, 2021). Qué tanto deje entrar Nuuk a China en su territorio será clave para poder consolidar la independencia de la isla, aunque ya empieza a ser evidente la incomodidad de la ayuda sínica (Gad *et al.*, 2021).

Para una mejor comprensión de este caso, se puede revisar todo este tema geopolítico

³ Esto fue considerado en el presupuesto presentado ante el Congreso por el presidente Trump en 2021. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FY-2021-CBJ-Final.pdf>

nuevamente desde la teoría de la turbulencia, pero ya no desde una óptica de reajustes, sino desde los intentos por la manutención del *statu quo*. En efecto, Rosenau (1990) advierte que los Estados desvían su atención a las acciones de otros actores internacionales mientras estas se alineen con sus intereses, pero harán uso de su soberanía al declarar cualquier cambio que les incomode como un dilema de seguridad; así como China puede ser un colaborador en la independencia groenlandesa, Estados Unidos lo ve como una amenaza a su integridad territorial, y el cambio al que está dispuesto es pasar a Groenlandia del dominio danés al suyo, mientras que Dinamarca hace lo posible porque no haya cambio alguno. De igual manera, ya se anotó la renuencia por parte del CCI a la conversión de Groenlandia en lo que Rosenau (1990) llama un actor atado a soberanía.

En suma, la independencia groenlandesa no es un tema exclusivamente económico, y aunque no esté en la agenda mediática de manera prominente, evidentemente los ojos del sistema internacional están puestos en ella. El hecho de poder consolidarse como el primer Estado de mayoría indígena no resuena del todo bien en la comunidad inuit a la que pertenece, mientras que Dinamarca logra, a través de su posesión de Groenlandia, mayor protagonismo con sus aliados, aprovechando la preocupación estadounidense por su propia integridad frente a su rival ruso, a la vez que China intenta mostrarse cooperativa, así esto cause nerviosismo en la región. De este modo, la independencia groenlandesa no depende exclusivamente de un simple anhelo de autodeterminación, Nuuk debe ser muy hábil en mantener tranquilos a todos estos actores:

subestatales, estatales y supraestatales, para que esta sea viable.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha podido comprobar que la independencia groenlandesa, aunque puede ser deseable desde la libre autodeterminación de los pueblos, presenta varios retos y posiciones ambiguas que pueden dilatar su realización en el corto plazo. Aunque el sentimiento proindependencia es mayoritario en la isla, Nuuk como su capital se ha visto en aprietos al momento de implementarla, no solo por la ausencia de recursos para cubrir el subsidio danés, sino que las posibles fuentes de recursos son problemáticas y atraen el interés de potencias que pueden poner en entredicho tal independencia; agregado a esto, la posición estratégica de Groenlandia hace que, de lograrse, sea difícil mantener esta independencia debido a los intereses geoestratégicos de las potencias. Todas estas presiones pueden hacer que a la larga la independencia groenlandesa no sea la mejor alternativa.

A todas luces, más que sentar una postura tajante a favor o en contra de la independencia groenlandesa, lo que se puede apreciar en este instante es la tremenda complejidad alrededor de este evento. En este orden de ideas, basándose en la teoría de la complejidad, se pueden notar que si Nuuk logra la anhelada independencia, esto podría tener un efecto de cascada donde pequeños cambios a nivel estatal tienen el potencial de llevar a grandes cambios en el sistema internacional (Rosenau, 1990), en la medida en que significaría un reajuste de las relaciones inuit con las potencias árticas, la po-

sibilidad de extracción de tierras raras, y nuevos retos en la seguridad y el balance de poder en el Ártico. De ahí que la diversidad de actores y la dinámica entre estos tienen en una suerte de jaque al impulso independentista.

Visto desde una variable socioeconómica, Nuuk se encuentra en una disyuntiva entre extraer los recursos que pueden solventar su independencia, además de aumentar su tasa de empleos, o mantener las tradiciones inuit y la sostenibilidad de su ecosistema, ya de por sí bastante frágil. No obstante, las medidas tomadas para detener la extracción de minerales raros, en especial aquellos controversiales por su uso bélico como el uranio, ya están causando incomodidades en las compañías a las que se les habían otorgado licencias, algunas incluso ya están hablando de llevar el caso a arbitrio; también es de considerar el desplante hecho a las compañías chinas para favorecer a los intereses occidentales. Ciertamente, Nuuk debe hacer un juego de equilibrio bastante complejo de modo que consiga el ingreso económico que requiere, sin que esto lleve a represalias por parte de las compañías, la comunidad inuit y el medio ambiente.

Por otra parte, desde una variable política, la independencia de Groenlandia representa cierto nerviosismo para los Estados Unidos, quienes temerosos por su integridad, pueden empezar a demandar una mayor presencia militar en territorio groenlandés, más allá de la base de Thule. De todos modos, Dinamarca mantiene una política flexible y de área gris, permitiéndole a Nuuk ciertas libertades en su relacionamiento exterior, lo que ha causado en la capital groenlandesa cierto aglutinamiento burocrático y escasez de personal, ralentizando

así las negociaciones de independencia. Igualmente, el CCI no ve con tan buenos ojos el que haya un Estado con mayoría inuit, al poder perder el estatus especial de población indígena, viendo en esto una restricción y no un liderazgo. Además, sin hacer mayor mención a los ojos de China y su intención de una mayor participación en el Ártico, y cuál sería su postura frente a un nuevo Estado en esta región.

Por lo tanto, es igualmente complejo establecer los escenarios futuros de las relaciones internacionales y la paradiplomacia de Nuuk, la cual no parece tener a la vista un hilo que jale de toda la madeja. Un primer escenario es que Nuuk mantenga la zona gris que tiene con Dinamarca, participando cada vez más en organizaciones y foros internacionales como voz de los inuit, a la vez manteniendo así el subsidio danés, y teniendo tranquilo a Estados Unidos y el resto de la OTAN. Un segundo escenario es que logre la independencia, teniendo que espabilarse en temas diplomáticos para mantener en equilibrio el nerviosismo estadounidense, los intereses comerciales chinos y la proyección rusa, lo cual hará que eventualmente reciba el apoyo de facto por parte de alguna potencia. Un tercer escenario, menos probable, es que Groenlandia alcance un liderazgo claro en temas árticos, logrando así una independencia de facto que se obtiene gradualmente.

En conclusión, a Groenlandia le espera un largo camino para lograr su independencia, la cual no depende de buenas voluntades, al ser un juego paradiplomático de alta complejidad. En efecto, lo que suceda en Nuuk no es el único factor clave en los temas árticos, pero tiene el potencial de desencadenar un reajuste en las relaciones de los Estados árticos, entre los

cuales están todavía algunas de las grandes potencias, y donde ahora hay que incluir dentro de las mismas a China y la proyección que hace sobre este. Pueda que la isla más grande y más despoblada del planeta pase desapercibida en la agenda de los grandes medios, pero bajo su caparazón congelado aguarda una de las grandes disyuntivas geopolíticas de la actualidad.

REFERENCIAS

- AFP (2021). Uranium mining banned in Greenland. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1238626.shtml>
- Andersson, P., Zeuthen, J. W. y Kalvig, P. (2018). Chinese mining in Greenland: Arctic access or access to minerals? *Arctic Yearbook*, (1), 1-15.
- Arctic Council (2011). *Circumpolar Information Guide on Mining for Indigenous Peoples and Northern Communities*. Arctic Council.
- Arctic Council (2021). *Mainstreaming Biodiversity in Arctic Mining: Progress Report*. Conservation of Arctic Flora and Fauna.
- Bennet, M. (2022). The US is using a mine in Greenland to counter China. *Cryopolitics*. <https://www.cryopolitics.com/2022/06/20/us-mine-greenland-china/>
- Berry, D. A. (2016). The Monroe Doctrine and the governance of Greenland's security. En D. A. Berry, N. Bowles y H. Jones (Eds.). *Governing the North American Arctic: Sovereignty, Security, and Institutions* (pp. 103-121). Springer.
- Birkhold, M. (2019). Can Greenland win independence by selling melted ice? The world's biggest island taps a resource it's always had. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/denmark/2019-07-18/can-greenland-win-independence-selling-melted-ice>
- Breum, M. (2019). A rare poll hints at real differences between Danish and Greenlandic thinking on Greenland independence. *Arctic Today*. <https://www.arctictoday.com/a-rare-poll-hints-at-real-differences-between-danish-and-greenlandic-thinking-on-greenland-independence/>
- Charron, A. y Fergusson, J. (2020). Canada and defence against help: The wrong theory for the wrong country at the wrong time. En T. Juneau, P. Lagassé y S. Vucetic (Eds.), *Canadian Defence Policy in Theory and Practice* (pp. 99-115). Palgrave Macmillan.
- Conley, H. A. (2019). The Arctic spring: Washington is sleeping through changes at the top of the world. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/commons/2019-09-24/arctic-spring>
- EXIM (2022). The China and transformational exports program. *Export Import Bank of the United States*. <https://www.exim.gov/about/special-initiatives/ctep>
- Gad, U. P. (2022). Nuuk as a diplomatic scene. *Danish Institute for International Studies*. <https://www.diis.dk/en/research/nuuk-as-a-diplomatic-scene>
- Gad, U. P., Graugaard, N. D., Holgersen, A., Jacobsen, M., Lave, N. y Schriver, N. (2021). Imagining China on Greenland's road to independence. En *China's Arctic Engagement: Following the Polar Silk Road to Greenland and Russia-Selected Articles from the Arctic Yearbook* (pp. 136-168). NAADSN.
- Gravgaard, A. (2013). Greenland's rare earths gold rush. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2013-10-28/greenlands-rare-earths-gold-rush>
- Greenland Minerals Ltd. (2022). Draft Exploitation Licence Decision and White Paper Review. <https://wcsecure.weblink.com.au/pdf/GGG/02545548.pdf>

- Gunter, C. (2015). The case for uranium mining in Greenland. *Cornell International Law Journal*, 48 (1), 423-450.
- Inuit Circumpolar Council. (2010). *Inuit Arctic Policy*. <https://secureservercdn.net/45.40.145.201/hh3.0e7.myftpupload.com/wp-content/uploads/Inuit-Arctic-Policy.pdf>
- Inuit Circumpolar Council (2013). Global mercury treaty adopted, mentions vulnerability of Arctic ecosystems and indigenous communities. *Press Releases*. <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/global-mercury-treaty-adopted-mentions-vulnerability-of-arctic-ecosystems-and-indigenous-communities/>
- Inuit Circumpolar Council (2016). Creating equitable economic development for inuit. *Press Releases*. <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/creating-equitable-economic-development-for-inuit/>
- Inuit Circumpolar Council (2017). Circumpolar Inuit forge path towards international business cooperation. *Press Releases*. <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/circumpolar-inuit-forge-path-towards-international-business-cooperation/>
- Inuit Circumpolar Council (2022). Circumpolar Inuit Declaration on Arctic Sovereignty. <https://www.inuitcircumpolar.com/icc-international/circumpolar-inuit-declaration-on-arctic-sovereignty/>
- Jacobsen, M. y Gad, U. P. (2017). Setting the scene in Nuuk: introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives. En K. S. Kristensen y J. Rahbek-Clemmensen (Eds.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low* (pp. 11-27). Routledge.
- Kang, D. (2022). Rare earths processor buys rights to mine in Greenland. *AP News*. <https://apnews.com/article/technology-canada-china-ffff79415fd7bc13e02cf2348d86e689>
- Kingdom of Denmark (2009). Act on Greenland Self-Government. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/110442/137381/F-520745313/DNK110442%20Eng.pdf>
- Liu, T. y Song, Y. (2020). *Chinese paradiplomacy: A theoretical review*. SAGE Open, 10 (1). <https://doi.org/10.1177/2158244019899048>
- McGwin, K. (2022). Greenland wants a Nato envoy of its own. *Polar Journal*. <https://polarjournal.ch/en/2022/08/26/greenland-wants-a-nato-envoy-of-its-own/>
- NATO (2020). NATO begins cooperation with Danish Joint Arctic Command in Greenland. *News*. <https://mc.nato.int/media-centre/news/2020/nato-begins-cooperation-with-danish-joint-arctic-command-in-greenland>
- Neo Materials (2022). Hudson Resources and Neo Performance Materials Sign Agreement on the Sarfartoq Rare Earth Element Project In Greenland. <https://www.neomaterials.com/hudson-resources-and-neo-performance-materials-sign-agreement-on-the-sarfartoq-rare-earth-element-project-in-greenland/>
- Olesen, M. R. (2017). Lightning rod: US, Greenlandic and Danish relations in the shadow of post-colonial reputations. En K. S. Kristensen y J. Rahbek-Clemmensen (Eds.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics* (pp. 70-82). Routledge.
- Orano (2021). Government of Greenland awards two exploration permits to Orano. <https://www.orano.group/en/news/news-group/2021/february/government-of-greenland-awards-two-exploration-permits-to-orano>

- Prunckun, H. (2010). *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis*. The Scarecrow Press Inc.
- Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). *CIDE*, 201 (1), 1-37.
- Steinberg, P., Tasch, J. y Gerhardt, H. (2015). *Contesting the Arctic: Politics and Imaginaries in the Circumpolar North*. I.B. Tauris.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2018). *China's Arctic Policy*. https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm
- US Department of State (2022). *Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine*. <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>
- Webb, E. J., Campbell, D. T., Schwartz, R. D. y Sechrest, L. (1966). *Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in the Social Sciences*. Rand MacNally & Company.



RESEÑAS

CAMEROON-NIGERIA RELATIONS – TRENDS AND PERSPECTIVES

[A review Osita Agbu & C. Nna-Emeka Okereke (ed.), *Cameroon-Nigeria Relations – Trends and Perspectives*, Lexington, 2022]
Carlson Anyangwe

IDEAS ERRADAS, ACCIONES EQUIVOCADAS: CÓMO EL CONTEXTO INTERNACIONAL IMPIDE LA GENERACIÓN DE DESARROLLO

[Reseña Garay Vargas, J. L. y Pavajeau Fuentes, J. B. (2021). *Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo*. Universidad Externado de Colombia]
Pío García Parra

Cameroon-Nigeria relations – Trends and perspectives

Carlson Anyangwe*

A Review of the book

Osita Agbu & C. Nna-Emeka Okereke (ed.), *Cameroon-Nigeria Relations – Trends and Perspectives*, Lexington, 2022

There is always a temptation to paint and present a politically-correct picture of the neighbourly relations of states, and, in this case, the Nigeria-Cameroon relations. This volume does no such thing. A constant in international relations is that each country unapologetically pursues policies that serve its national interests. Those interests could be antagonistic, complementary, or accommodating. In the pursuit of national interests in foreign policy relations, no favours are conceded to another state.

The relations of the 1960 nascent states of Nigeria and Cameroon remain complex to this day. This is due to the enduring, but thinly veiled, mutual suspicion between the two countries. Much that is at the centre of

that suspicion is the territory of the former UN Trust Territory of the British Cameroons sandwiched between Nigeria and Cameroon. The trust territory was, for administrative convenience, administered for almost half a century from the adjacent British territory of Nigeria. In a self-determination UN plebiscite conducted in the trust territory in February 1961, the Northern part opted to join Nigeria while the Southern part voted “to achieve independence by joining” République du Cameroun. The just-established diplomatic relations between those freshly independent states got off to a chilly start. They became frosty and were congealed.

* PhD in Law, University of London (England, United Kingdom). Professor at the Faculty of Law, University of Fort Hare (South Africa); [carlany2001@gmail.com]; [https://orcid.org/0009-0002-6844-0515]

Recibida: 11 de enero de 2023 / Aceptada: 12 de enero de 2023

Para citar esta reseña:

Anyangwe, C. (2023). A Review of the book, Osita Agbu & C. Nna-Emeka Okereke (ed.), *Cameroon-Nigeria Relations – Trends and Perspectives*, Lexington, 2022. *Oasis*, 38, 197-199.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.11>

According to Cameroon, Britain, with the complicity of Nigeria, rigged the Northern Cameroons vote in favour of joinder to Nigeria. At the UN, there were veiled acrimonious exchanges between the delegations of both countries. Cameroon challenged the results of the Northern Cameroons vote in the International Court of Justice (ICJ) and lost. On June 1, 1961 the Northern Cameroons joined Nigeria. Cameroon responded by declaring that date a day of national mourning. It asserted, analogically, that the Northern Cameroons was Cameroon's 'Alsace-Lorraine' and served notice that the territory would in future be retaken from Nigeria. Cameroon thus came to see Nigeria as hegemonic and potentially an imperialist state with territorial ambitions in the Lake Chad Basin area, in other parts of Cameroon, and even over the Southern Cameroons (Ambazonia). Relations between the two countries went icy.

Just when it was thought the ice was beginning to thaw, Cameroon imposed stringent controls on Nigerians and Nigerian goods entering the adjoining territory of the Southern Cameroons (Ambazonia). The outbreak of the Nigerian Civil War, the hostility and physical aggression towards resident Nigerians and the practice of destroying their merchandise *in situ*, the sovereignty dispute over the Bakassi Peninsula, the Boko Haram transborder terrorist insurgency in the shared northern border area of both countries, the Ambazonian war of independence from Cameroun colonization, the resurgence of Biafran separatist agitation in Southeast Nigeria, and maritime insecurity (cabotage, piracy, and kidnapping for ransom) in the adjacent waters of the two countries have

further complicated and bedevilled relations between both countries, dampening any expected real normalization in those relations. A developing irritant is the flood disaster in parts of *north-central, northeast, southeast and south-south geo-political zones in Nigeria* resulting from the release by Cameroon of water from the Lagdo Dam across the border in northern Cameroon.

Currently, the relations between the two countries swing between enduring mutual suspicion and studied collaboration, to a measure of rapprochement alongside what each advertises as evolving security threats to its stability and national interests. The post-Bakassi measured rapprochement between both countries does not conceal the somewhat roller-coaster Nigeria-Cameroon relations periodically punctuated by self-interested intervals of accommodation. These are attested by the conclusion of a number of agreements which for the most part remain unknown and un-implemented. Relations of friendliness and good neighbourliness do not just arise *ipso facto* as a result of geographical propinquity. They have to be developed and nurtured.

Cameroon-Nigeria Relations – Trends and Perspectives (2022) is primarily about trends and dynamics in Nigeria-Cameroon relations since 1960. It is a contribution to the broader field of Nigerian foreign policy studies and practice. The book deals with a broad range of related topics: diplomatic relations before and during the Nigerian Civil War, cross-border crimes, border delimitation issues, dispute over the Bakassi Peninsula and its aftermath, maritime security in the Gulf of Guinea, and functional cooperation between the two cou-

ntries. It is the fruit of the labours of a pool of 21 contributors with demonstrated knowledge of their chosen topics. These contributions provide a diverse and enriching perspective.

This is probably the first book that focuses on Nigeria-Cameroon relations and in such a comprehensive manner. It is a fascinating book that commends itself to anyone interested in accessing the minds of the policy framers of Nigeria-Cameroon relations. The account is both historical and aspirational on a subject that has so far eluded academic attention. It is a noted contribution to Nigerian foreign policy relations generally, and to Nigeria's complicated relations with the contiguous French-

speaking state of Cameroon in particular. The volume navigates the intricate minefield of the fluctuating fortunes of Nigeria-Cameroon relations over a period of some 60 years. It is informative, well-organized, well-researched, and well-written. The account is presented with unique insight, in a style that is clear and direct, and with clarity though the context in which some contributors use the words 'cession', 'secession' and 'separatist', and the appellations 'Cameroon' and 'northwest and southwest regions of Cameroon' may not be apposite and legally correct. Students of inter-African foreign relations and politics will find this book of value.

Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo

Pío García Parra*

Reseña del libro

Garay Vargas, J. L. y Pavajeau Fuentes, J. B. (2021). *Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo*. Universidad Externado de Colombia.

En *Ideas erradas, acciones equivocadas*, los autores recogen y reelaboran la investigación de Garay para su tesis doctoral “Ideas falsas, acciones erróneas: el contexto internacional como obstáculo del desarrollo”. El libro es una defensa a ultranza del capitalismo en su versión libertaria, que ha promovido la eliminación de todas las barreras estatales, administrativas y hasta morales a la libre competencia entre los productores primarios, a saber, los individuos y las empresas. La obra está confeccionada

de manera exquisita, con profusión de citas y ayudas gráficas para ilustrar el fracaso de las políticas del desarrollo desde los años sesenta del siglo pasado, debido, no tanto a la ausencia de oportunidades o “ventanas de política”, sino a las medidas intervencionistas persistentes en los países desarrollados, en los programas de desarrollo que patrocinan a través de las organizaciones multilaterales y en los propios países en desarrollo. Estos últimos no solo replican las “ideas-ideologías erradas”, sino que

* Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Docente-Investigador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (*Oasis*), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [pio.garcia@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-1270-5131].

Recibido: 26 de enero de 2023 / Aceptado: 16 de febrero de 2023

Para citar esta reseña:

García Parra, P. (2023). Reseña del libro: Javier Leonardo Garay Vargas y Juan Bautista Pavajeau Fuentes, *Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo*. Universidad Externado de Colombia, 2021. *Oasis*, 38, 201-205.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.12>

las refuerzan. Es decir, se convierten en agentes activos de su propio subdesarrollo.

Las preguntas nodales se refieren, por lo tanto, a entender el sostenimiento de esas ideas y políticas en el orden internacional, a pesar de ser palpable el hecho de sus resultados nulos en el desarrollo de la mayoría de los países, y cómo se asimilan esas ideas-ideologías en el plano doméstico. Frente a ese núcleo problemático, a modo de hipótesis de trabajo, los autores plantean el efecto contraproducente de las ideas-ideologías imperantes en el orden internacional, por cuanto han impedido la aplicación extensa e intensa del modelo de libre competencia. En consecuencia, los países de menor desarrollo no encuentran incentivos para realizar las reformas económicas que requeriría la propia liberalización de sus estructuras productivas.

Sobre la base teórica de la Escuela Austriaca de Economía y la Escuela de Elección Pública, el hilo argumentativo cubre tres etapas. La primera parte corresponde al segmento conceptual o de la teoría económica liberal, en su versión más radical o libertaria, con el fin de establecer su superioridad frente a las teorías centralistas: aquellas que infunden un papel primordial al Estado (keynesianismo y socialismo). En la segunda parte, los autores analizan en detalle la aplicación de las ideas-ideologías dentro del régimen del liberalismo incrustado o el contexto internacional por parte de las organizaciones multilaterales, intergubernamentales, ONG, movimientos y grupos de presión, y las empresas multinacionales, bajo el propósito de mostrar la ineficacia, de manera especial, de la cooperación internacional. En la tercera parte, Garay y

Pavajeau explican la influencia del contexto internacional en las políticas económicas en los países en desarrollo, para evidenciar que su identidad como sujetos pasivos es ampliada a su rol como agentes activos de la perpetuación de la concepción equivocada del desarrollo y sus soluciones erradas.

La base teórica libertaria, muy próxima al anarquismo, permite a los autores ofrecer críticas valiosas a un gran número de lastres en el mundo contemporáneo, entre los cuales sobresalen los costos sociales de la cooperación internacional, la burocracia doméstica e internacional, las políticas asistencialistas paternalistas o las trabas al comercio internacional. En la mayoría de los casos, esos recursos y programas sirven para sostener élites corruptas en los países en desarrollo, perpetuando la negación de los derechos al trabajo y un mejor ingreso para una gran parte de la población. Por el otro lado, sale a relucir la necesidad de la autodeterminación de los países y el papel que tanto en el ámbito internacional como en el nacional o doméstico cumple la sociedad civil.

Asimismo, la perspectiva analítica a partir del constructivismo hace un aporte de singular importancia a la tarea de desmitificar entidades y conceptos cosificados. En efecto, *Ideas erradas, acciones equivocadas* asume el valor económico, el Estado y las instituciones como configuraciones que resultan de un acuerdo intersubjetivo. De ese modo, despojadas de su sustancialidad, el examen epistemológico de tales categorías ubica su ontología en un horizonte dinámico, que da cuenta de su historicidad, si bien exponer tal trasfondo no hace parte de los objetivos del libro.

Los conceptos de “dependencia del sendero”, “ventanas de política” o “empresarios del cambio” tienen una fuerza heurística enorme. Sobre ellos reposa la composición del diagnóstico del desarrollo y las alternativas posibles. En cambio, el concepto de “catalaxia”, tomado de la Escuela Austriaca e introducido en la primera sección del libro, no recibe atención posterior.

No obstante el apreciable aporte en la reivindicación del poder de la iniciativa privada y la necesidad de sustitución de las élites parasitarias, *Ideas erradas, acciones equivocadas* comporta planteamientos discutibles. Son ellos de índole conceptual, metodológica y normativa. En primer lugar, en cuanto a la perspectiva teórica, esta es unidimensional, como dijera Marcuse. Su idea de la sociedad depende de la capacidad de los individuos para producir –generar riqueza–, sin establecer un balance con las dimensiones del conocimiento y de los valores que componen el espectro de proyección de las personas. Estas son solo eso: individuos motivados por la producción –y la acumulación– de la riqueza, sin importar el costo social, los daños colaterales o el impacto ambiental. El celo por preservar la libertad individual echa por la borda el hecho de la mutua dependencia de los seres humanos y cómo la sociedad es una red ilimitada de cooperación. Hay que reconocer, empero, que algo se matiza la apología de la pura competencia con los estudios tomados de Elinor Ostrom sobre el papel de la cooperación en las organizaciones comunitarias, mencionados en la tercera parte del libro.

Lo que se dice de los individuos es equiparable a la libertad de acción demandada para las

empresas, en especial las multinacionales, las cuales, desde el enfoque de los autores, no deben ser constreñidas en su función de generar riqueza. La sola creación de riqueza es su legitimación. Se trata, por lo tanto, de una concepción economicista, favorecedora de un ordenamiento social plutocrático, porque el sistema internacional ha llegado a ser eso, precisamente: una dictadura financiera. Es claro que, en todo el mundo, la gente se empeña en sobrevivir en un orden jerarquizado por el poder del capital que se recrea a sí mismo por los innumerables medios de la especulación. El orden financiarizado (Aglietta, 1999) ha puesto a su servicio, salvo pocos países –entre ellos China–, el establecimiento político, las instituciones y las cosmovisiones al servicio del drenaje continuo de la riqueza producida por la sociedad. El “efecto goteo” en la realidad no opera desde arriba hacia abajo, sino al contrario, desde abajo, para nutrir el poder de los superricos (Deaton, 2013).

En segundo lugar, romper con la unidimensionalidad implica salir del *subjetivismo metodológico* para poder entender la dinámica social –incluida la producción– como lo que es: un intercambio, en el que juegan tanto la competencia como la cooperación, junto con las reglas que median las relaciones. Al respecto, el libro presenta las reglas y hasta las distingue de las normas, pero elimina a los administradores de estas. Es decir, las deja a merced del más fuerte, a tono con el fondo ideológico de un subjetivismo que hace eco del darwinismo social, en un mercado que premia a los más osados. En este sentido, la vigencia social del mercado no manifiesta necesariamente su validez moral (Habermas, 1985), la cual depende

de las reglas construidas por la sociedad bajo el imperativo de su potencial universalidad.

Por cierto, el concepto de complejidad social en *Ideas erradas, acciones equivocadas* es muy pobre y obsoleto. Está atado a la clasificación de las instituciones sociales de la época de Adam Smith, con sus variables económicas, políticas y sociales. Eso está muy lejos de la Teoría de la Organización Humana que distingue catorce subsistemas sociales: parentesco, salud, manutención, asociación, recreación, comunicación y transporte, educación, patrimonial, producción, religioso, seguridad, político-administrativo, jurídico y precedencia. Por lo general, un individuo aporta a la sociedad a través de un canal y recibe las aportaciones de los demás a través de trece canales diferentes (de Gregori y Volpato, 2002). Esto es solo una observación al libro y no debe ser tomada como reproche personal, ya que se trata de una simplificación generalizada en las ciencias sociales.

La dimensión normativa, en tercer lugar, es fundamental, porque la única forma de detener un sistema productivo puesto al servicio de la acumulación y la especulación es el establecimiento de topes al despojo del trabajo y los recursos por medio de decisiones políticas efectivas. Al decir de una nueva celebridad, la economía puesta al servicio de la sociedad, y no al revés (Mazzucato, 2021). Sin duda, el mundo ha llegado a generar más riqueza que nunca, pero los ejércitos de desposeídos siguen creciendo, mientras la concentración del poder económico llega a niveles abismales. Una sociedad bien organizada, como pedía Rawls (1971), tendría que poner límites a la acumulación y establecer las bases mínimas de

equidad, porque el mercado eficiente en boga es el que le lleva el pan al que mejor paga, no al que tenga hambre (Escalante, 2019, p. 66).

Es claro que el drama del mundo contemporáneo no es encontrar la fórmula de generar riqueza. Se sabe, por ejemplo, que una tercera parte de la comida se pierde en la poscosecha o es necesario echarla al mar para impedir la caída de su cotización en la bolsa. El problema no es de la generación de riqueza, sino de su distribución, según el acuerdo normativo logrado por la participación efectiva de los miembros de la sociedad en sus diferentes esferas subnacionales, nacionales y a nivel internacional. Para decirlo de manera más cruda, el gran desafío de la humanidad es llegar a liberarse de la dictadura que le impone la ambición desmedida del 1 %, financiada por el 99 % restante.

En *Ideas erradas* no hay un orden de valores como tal. Los países pobres, además de sufrir el acoso constante o las exigencias del poder económico global, según las reglas de juego que dictan, sobre todo, Estados Unidos y sus aliados en el G7 y la OTAN, tienen que autovictimizarse, por ser ellos los principales causantes de su desdicha, al echarle la culpa de su desgracia a los poderosos —o al gran poderoso—. Dichos países están atrapados en el perverso “muro de los lamentos”.

Es curioso que *Ideas erradas* también sufre del mismo síndrome. Su crítica al “muro de los lamentos” conduce a sus propias *jeremiadas*, lo cual quiere decir que sus autores deploran que por décadas el mundo siga sin generar riqueza y extender el desarrollo, porque los países no quieren hacer las reformas económicas liberales. Sus teóricos seguirían “predicando

en el desierto”, lo cual no es cierto, porque las desregulaciones, privatizaciones del sector público y la alfombra roja para las empresas multinacionales fueron implantadas a sangre y fuego desde hace más de medio siglo, y no solo por Pinochet.

Pero un esfuerzo analítico tan riguroso no podría dejar de advertir y poner en el foco de la reflexión a los actores en escena. De hecho, tanto las élites de los países subdesarrollados como las de los países centrales y la burocracia multilateral abrevan en la misma fuente del liberalismo económico. Ello lleva a identificar el papel de numerosos gobiernos en la expoliación de sus propios países, con el fin de emular el patrón de consumo de las élites en los países ricos. De ahí el papel de los movimientos sociales domésticos e internacionales en denunciar y actuar contra todas las formas de injusticia y violencia, incluida la violencia económica.

De allí surge el papel del actor más importante frente al caos al que ha ingresado la humanidad. Las comunidades locales apropiándose de su destino y construyendo valores universalizables, por aquella dialéctica local-universal. En *Ideas erradas, acciones equivocadas* se mencionan las comunidades epistémicas, de gran valía; pero la comunidad local como tal solo viene a colación una sola vez. Es lógica su neutralización por efecto del subjetivismo metodológico; sin embargo, la alternativa de un mundo que pueda superar el

actual curso entrópico no puede provenir sino de esas comunidades organizadas en defensa de su patrimonio material e inmaterial. Son ellas las protagonistas de los movimientos que pongan las instituciones, el Estado y el capital al servicio de la gente y no al revés.

Para quien desee ahondar en la polémica de desarrollo social desde el enfoque de la economía institucional en la vertiente libertaria, *Ideas erradas, acciones equivocadas* ofrece una argumentación densa y fina. Es un libro digno de ser estudiado y debatido.

REFERENCIAS

- Aglietta, M. (1999). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. Verso.
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origin of Inequality*. Princeton University Press.
- de Gregori, W. y Volpato, E. (2002). *Capital intelectual. Administración sistémica. Manual de juegos de cooperación y competencia*. McGraw Hill.
- Escalante, F. (2019). *El neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Habermas, J. (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy. A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin Random House.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta revista inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014. Se publica en enero y julio de cada año.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados con las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser originales e inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. El formato de evaluación se puede consultar aquí. Una vez finalizado el proceso de evaluación, la revista comunica a los autores la decisión de los evaluadores en cuanto a publicar con o sin modificaciones, o no publicar el texto. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales

de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio (utilizando el *software* Ithenticate) y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin perjuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/ los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección,

correo electrónico, número ORCID (si aún no lo tiene, por favor cree su perfil en (<https://orcid.org/>) y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: www.apastyle.org).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado

con el Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: www.uexternado.edu.co/oasis, en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20 website_11_Nov_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Las directrices para autores se pueden consultar en:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Los artículos deberán ser cargados en el sistema de la revista, en el enlace <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/about/submissions>, y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deberá ser enviada a:

Jerónimo Delgado-Caicedo
Editor Revista *OASIS*

Calle 12 nº 1-17 este
Centro de Investigaciones y Proyectos
Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia

[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014. It is published in January and July of each year.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be original and unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be

responsible for sending it to a proofreader in its original language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism (using Ithenticate software) and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All propos-

als shall be considered without regard to the article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, ORCID number (if you don't already have it, please create your profile at (<https://orcid.org/>) and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authoriza-

tion from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA: www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes

will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

The guidelines for authors can be accessed at:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Articles must be uploaded on the Journal's system available at <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/about/submissions> and all; correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Jerónimo Delgado-Caicedo
Editor Revista *OASIS*

Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones y Proyectos
Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia

[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en junio de 2023

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem