



LOS CONVENIOS DE MERCOCIUDADES A LA LUZ DE LAS
DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE ENTRE LOS
AÑOS 2012 Y 2014.

Tutor: Claudio Tomás

Tesista: María Clara Gobbo

Título a obtener: Licenciada en Relaciones Internacionales

Universidad Abierta Interamericana

Marzo de 2015

RESUMEN

Frente a los cambios suscitados en el Sistema Internacional en las últimas décadas, vemos con especial atención el resurgir de una nueva modalidad de desarrollo a nivel económico, social y ecológico. El paradigma de desarrollo sustentable, forjado a través de las Conferencias Internacionales sobre Medio Ambiente desde 1972 a la fecha, junto con la teoría de la modernización ecológica y el nuevo discurso ambiental, se presenta como un concepto multidimensional y que está en desarrollo constante. A su vez, vemos tomar una posición cada vez más relevante en la arena política internacional a las ciudades, abarcando esferas que solían ser exclusivas de los gobiernos nacionales, siendo también un fenómeno relativamente nuevo y que lo describimos dentro de la denominada *paradiplomacia*. En base a esto se esbozan los Convenios acordados entre Mercociudades durante los años 2012-2014 para poder identificar en ellos qué dimensiones del concepto de desarrollo sustentable están presentes en las políticas dirigidas por las ciudades miembros.

Palabras claves: desarrollo sustentable – dimensiones – paradiplomacia – convenios - Mercociudades

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo I: Las Nuevas Corrientes	10
1. La visión de Hajer	10
2. Los Nuevos Actores	16
3. EL Desarrollo Sustentable	25
Capítulo II: El Rol De Las Ciudades	45
1. El Documento de Aportes de las Mercociudades y el Desarrollo Sustentable	46
2. Convenio Mercociudades y ISM.....	50
3. Convenio Marco de Colaboración entre Mercociudades y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)	52
4. Convenio Marco de Cooperación entre las Mercociudades y el IPPDH (Instituto de Políticas Publicas en Derechos Humanos del Mercosur)	54
5. Convenio para el trabajo conjunto entre Mercociudades y AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo).....	56
6. Memorándum de entendimiento entre Mercociudades y ONU-HABITAT (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos)	59
Conclusiones	61
Bibliografía	64
Anexos	66

LOS CONVENIOS DE MERCOCIUDADES A
LA LUZ DE LAS DIMENSIONES DEL
DESARROLLO SUSTENTABLE ENTRE LOS
AÑOS 2012 Y 2014

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, dada la profunda crisis ambiental en la que el mundo se vio sumido, comenzaron a gestarse nuevas visiones de desarrollo. Una de ellas es el nuevo paradigma del desarrollo sustentable que entiende, en base a los daños generados década tras década al planeta, que los recursos son limitados y que el crecimiento económico, tecnológico, social y político es posible sin tener que desenvolverse en detrimento del ambiente¹.

Lo curioso del desarrollo sustentable es que, al ser un paradigma relativamente nuevo, no hay una sola visión para abordarlo, sino distintas dimensiones que se van desarrollando de manera interdependiente. Las iniciativas entre ciudades y países se comparten y se comparan para poder delimitar qué acción o que indicador es más aplicable a los problemas encontrados. Es un camino que se construye, una nueva realidad aún incierta en muchos aspectos. Y en base a esta nueva realidad, nos preguntamos: ¿Qué dimensiones del Desarrollo Sustentable se destacan en los Convenios de la Red de Mercociudades?

Si bien el desarrollo sustentable va a aspirar a un desarrollo armónico con el ambiente teniendo en cuenta que tipo de actividad o practica económica afecta al futuro del planeta, también se ocupará de la equidad social apuntando a la premisa de que una ciudad debe ser justa e igualitaria para hacer de su crecimiento algo sostenible y no favorecer solamente a algunos sectores económicos. Es por esto que el concepto

¹ Carlos Reboratti (1999) define la palabra *ambiente* de la siguiente manera: “El hombre desarrolla sus múltiples actividades en un escenario concreto, formado por muchos elementos: luz solar, suelo, aire, agua en diversas formas (ríos, lluvia, humedad ambiental), plantas y animales grandes y pequeños, construcciones de todo tipo y tamaño, luz artificial, caminos, aire acondicionado, máquinas para diversos fines, la lista es necesariamente muy larga. Este complejo escenario es lo que podemos llamar el ambiente” (pág. 7)

contiene estos tres pilares, social, económico y ecológico, que son la base del paradigma.

En 1987, en el marco de las Conferencias de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Comisión creada por la Conferencia de Estocolmo (1972) lleva a cabo el informe Brundtland. Este informe, denominado *Nuestro Futuro Común* (1987) examina los problemas más críticos en torno al desarrollo y al medio ambiente. Entre éstos, hace referencia a la brecha que continua expandiéndose entre ricos y pobres, la seguridad alimentaria, la necesidad de utilización de fuentes de energía alternativas, el calentamiento global. El informe se refiere a estos problemas como “fracasos del desarrollo”² y la solución para revertirlos comienza con la formulación de un nuevo paradigma. Aquí se esboza por primera vez la definición de desarrollo sustentable, sosteniendo que es *aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de sobrevivencia y prosperidad de las generaciones*³. Este informe sienta las bases conceptuales para comenzar a desarrollar esta premisa tan nueva hasta el momento y también da luz a sus distintos aspectos o dimensiones. En *Nuestro Futuro Común* se establece que la pobreza (aspecto económico), la igualdad (aspecto social) y la degradación ambiental (aspecto ecológico) son componentes que encierran el paradigma sustentable que no pueden ser analizados de manera aislada.

Dados los cambios estructurales en la sociedad internacional desde fines de los '60, nos encontramos con dicho paradigma y una gran variedad de producción intelectual reciente. Para empezar, es necesario describir y citar las teorías que dan sustento a este paradigma y que formarán nuestro marco teórico. La teoría de la modernización ecológica viene a delimitar una corriente de pensamiento que sostiene que el

² Ver Anexo 1 para más detalles sobre el Informe Brundtland.

³ Ídem.

crecimiento económico puede ser compatible con el cuidado de los recursos naturales. Con esta premisa, queda atrás (y hasta obsoleto) el concepto de que una economía debe anteponer su crecimiento sobre todos los demás factores. Es decir que para la modernización ecológica, no importa *cuánto* crece, sino *cómo* crece la economía. El nuevo discurso ambiental acompaña esta teoría, sosteniendo que es necesario un nuevo planteo institucional y político para acompañar la metamorfosis ambiental. Según la visión de su principal teórico Maarten Hajer (1995) no pueden seguir llevándose adelante políticas donde se tome a los recursos naturales como ilimitados ya que va en detrimento de una visión a largo plazo y duradera del cuidado del medio ambiente. También sostiene que la realidad ambiental se construye y que las instituciones deben constantemente adaptarse a ésta.

Este es el contexto teórico del desarrollo sustentable, que tiene sus bases y que irá siendo definido a partir de las Conferencias de Naciones Unidas sobre medio ambiente. Una de estas Conferencias, la Conferencia de Río de 1992 o Cumbre de la Tierra como también se la conoce, será la que planteará las bases para los planes de acción que deberían llevar a cabo las diferentes ciudades y naciones del planeta. Este plan de acción se conoce como Agenda 21, es un plan de Naciones Unidas no vinculante referido al desarrollo sustentable. El mismo puede ser ejecutado a nivel global, nacional o local. Tiene en cuenta la importancia de las dimensiones sociales y económicas del desarrollo, la conservación y la gestión de los recursos, la importancia del fortalecimiento de los grupos sociales para el desarrollo y el modo de ejecución a nivel institucional o gubernamental de los lineamientos del mismo⁴. Este plan de acción es dinámico, ya que los integrantes comparten en los foros sus experiencias y maneras de aplicar los principios de la Cumbre de la Tierra.

⁴ Se retomará el Plan de Acción de Agenda 21 y sus principios en el apartado 3 del Capítulo 1.

A partir de los aportes de las Conferencias Internacionales y la visión de los autores reconocidos en el tema, desarrollaremos los orígenes y el contenido del Desarrollo Sustentable, haciendo especial mención de sus dimensiones, que serán objeto de nuestro análisis.

También será objeto de nuestro análisis los Convenios de la Red de Mercociudades, red de cooperación e integración que nace en 1995 por iniciativa de los gobiernos locales del MERCOSUR, que desarrollaremos más adelante, específicamente en el apartado 2 del Capítulo 1.

Nuestro trabajo tendrá como objetivo general analizar qué dimensiones del desarrollo sustentable se destacan en los Convenios de la Red de Mercociudades entre los años 2012 (año en el cual se desarrolla la Cumbre Río+20) y 2014.

Se plantea como objetivo específico identificar:

- La dimensión social
- La dimensión económica
- La dimensión ecológica

en los Convenios del periodo 2012 – 2014 de la Red de Mercociudades.

Tomaremos como punto de partida Río + 20 por ser el ámbito donde se da el primer aporte de Mercociudades respecto al Desarrollo Sustentable, tomando una postura definida en la temática. Este aporte es realizado por la Unidad Temática de Medio Ambiente de la Red, y el documento es el denominado *Los aportes de las Mercociudades hacia Río +20*⁵, emitido a principios del 2012. Analizaremos dicho

⁵ Ver Anexo 4 para más información sobre el documento.

documento, detallando las contribuciones realizadas a nuestro entender y realizaremos la observación documental de los convenios de la Red que se celebraron desde entonces hasta el 2014 y sus políticas desarrolladas.

Para introducir nuestro trabajo, citamos las palabras del ex Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, en su discurso de apertura de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (1992):

“Lejos de ser una carga, el desarrollo sostenible supone una oportunidad excepcional: desde el punto de vista económico, para crear mercados y empleos; desde el punto de vista social, para integrar a los marginados; y desde el punto de vista político, para que todos los hombres y mujeres tengan voz y voto al decidir su propio futuro”.

CAPÍTULO I: LAS NUEVAS CORRIENTES

El Informe Brundtland podría ser tomado como el inicio incipiente de una codificación de las nuevas bases que sustentarían al sistema económico, político y social. Estas bases que se vienen gestando desde fines de los años '60, con las nuevas corrientes teóricas ambientales. El Informe Brundtland, llamado también *Nuestro Futuro Común* de 1987, fue ampliado con la Conferencia de Río en 1992 sobre Ambiente y Desarrollo. A su vez, los movimientos sociales y políticos gestados durante este periodo fueron creciendo y tomando distintas formas y uno de los esfuerzos mejor logrados se ubicaría bajo la etiqueta de la teoría de la modernización ecológica en donde el objetivo reside en analizar cómo las sociedades industrializadas contemporáneas pueden lidiar con las crisis ambientales (Mol y Sonnenfeld, 2000). Dentro de esta corriente, tomaremos a su principal expositor Maarten Hajer en su libro contemporáneo a la Cumbre de Río de 1992 llamado *The Politics of Environmental Discourse* (1995). El autor analizará las bases del discurso de la modernización ecológica y como se ha llegado a ese giro en la manera de concebir la problemática ambiental a partir de los 80.

1. LA VISIÓN DE HAJER

Hajer sostiene que el discurso ambiental es una colección de reclamos y preocupaciones que traen en conjunto una gran variedad de actores y que por esto parece ser fragmentado y contradictorio, pero entiende que los problemas pueden definirse. Para esto, no solo es necesario analizar la discusión de la crisis ecológica sino también examinar todos los factores que influyen la manera en que se concibe la problemática ambiental. En palabras de Hajer (1995):

“los desarrollos en políticas ambientales dependerá de la construcción social específica de esos problemas ambientales. Es decir que no solo se analiza lo que se ha dicho sino se incluye el contexto institucional.” Luego agrega “el foco especial se pone en el dominio del proceso de formación de políticas ambientales ya que éste es un fenómeno social por sí solo. La generación de políticas no es solamente encontrar soluciones aceptables a los problemas preconcebidos, es también la manera dominante en que las sociedades modernas regulan los conflictos sociales latentes” (pág. 83).

En su libro, Hajer se plantea investigar la formación de políticas ambientales como un conjunto de prácticas socialmente aceptadas a través de las cuales se trata de enfrentar lo que se entiende por crisis ecológica. Para esto, busca alumbrar las dinámicas del conflicto ambiental en las sociedades modernas y no cerrarse a una sola interpretación ya que la problemática ambiental demuestra tener demasiados componentes como para quedarse con una sola visión.

Los Orígenes de la Modernización Ecológica

Hajer tomará el año 1972 como año de inicio de una etapa de proliferación de políticas ambientales. Este año fue en el que se publicó el reporte para el Club de Roma “Los Límites del Crecimiento” y también, el año de la Conferencia de UN de Medio Ambiente realizada en Estocolmo, Suecia. Es necesario destacar que fue la mayor Conferencia realizada por UN hasta el momento. El Club de Roma le dio el nombre de “problemática ambiental” al debate que estaba creciendo en torno al medio ambiente y ha estado en la agenda desde entonces, a pesar de que el foco del debate ha diferido con distintos enfoques y etiquetas.

Hajer remarcará en este punto que cuando comienza a darse atención a la política ambiental en los 70 también lo hacen las económicas occidentales y lo característico de esta Era fue el rol de la protección ambiental a las políticas industriales. El autor opina que esto no fue una sorpresa ya que la polución no fue generalmente reconocida como un problema estructural, sino que fue reconocida como un problema que podía ser contenido ad hoc y con recursos como para remediarlo de manera posterior a que suceda.

A causa de un contexto económico de crisis, mayormente, este tipo de política ambiental perdió mucho terreno en los círculos gubernamentales entre 1972 y 1990. Es por esto que los 80 vieron la emergencia de un nuevo discurso político orientado al medio ambiente que fue etiquetado como “modernización ecológica”. Hajer la define como “el discurso que reconoce el carácter estructural del problema ambiental pero sin embargo asume que las instituciones existentes políticas, económicas y sociales pueden internalizar el cuidado por el ambiente”. (pág. 42).

En este punto, es necesario destacar las características que Hajer describe de este nuevo discurso político:

- la modernización ecológica introduce conceptos que hacen calculable la degradación ambiental.
- la protección ambiental es tomada como un juego de suma positiva, ya que la protección es solo un problema de dirección política, de como ésta se maneja.
- el crecimiento económico y la resolución de los problemas ecológicos pueden ser conciliados. Es decir que la lógica ecologista puede seguir principios utilitarios.

- “Reaccionar y curar” se reemplaza por “anticipar y prevenir”.
- le da una nueva importancia a la ciencia en la gestión de las políticas.
- Otra característica es la de conceptualizar la naturaleza como un bien público o fuente de recurso en vez de tomarla como un bien gratis que puede ser usada como una “cloaca”. Busca ponerle un final a la externalización de los costos de la economía al medio ambiente y pone mucho énfasis en la necesidad de conservar o manejar los recursos naturales, estimulando al reciclaje y la innovación tecnológica.
- El discurso ambiental legislativo también es diferente. Se basa en la aceptación de la existencia de la comprensión de un problema ambiental. Esto es que busca ponerle un fin a los debates antagonistas entre el estado y los movimientos ambientales característicos de los 70.
- La modernización ecológica reconoce nuevos actores, en particular, organizaciones ambientales. Es por esto que ésta se abre a nuevas prácticas participativas.

Es importante destacar que Hajer no entiende a la modernización ecológica como la política ambiental hegemónica, en el sentido de que ningún otro discurso puede ser encontrado en el dominio ambiental. La idea es que en la segunda mitad de los 80 la modernización ecológica se convirtió en la manera más creíble de “hablar verde” en las esferas de las gestiones de políticas ambientales y en las instituciones.

Efectos Políticos

El autor también se pregunta qué consecuencias políticas tuvo la modernización ecológica. En este punto en particular, entiende que el discurso fue atractivo para los gobiernos por varias razones.

Como primera medida, la postura ad hoc y la del remedio “post” no dieron buenos resultados. Al contrario, resultó ser una política cara con prácticas burocráticas. La modernización ecológica es una crítica directa a estas políticas burocráticas. Este nuevo discurso genera una solución de suma positiva a un problema que había sido hasta entonces de suma cero. La modernización ecológica usa el lenguaje del negocio y conceptualiza la contaminación ambiental como una forma de ineficiencia ya que las mejoras ambientales no tienen que estar en contra de la lógica capitalista.

Por otro lado, no llama al cambio social estructural como sí lo hacen otras teorías. Es una aproximación moderna y tecnocrática al medio ambiente que sugiere que haya un arreglo técnico institucional a los problemas presentes. Es necesario remarcar que esta teoría no es solamente una respuesta técnica al problema de la degradación ambiental sino que es una estrategia. Es decir, significa pasar de estrategias de “remedios” a estrategias para anticiparse. Significa compatibilizar el desarrollo económico con la naturaleza para afrontar una problemática común y global.

Por último, siguiendo a Mol y Sonnenfeld (2000), podemos destacar cinco grupos de transformaciones sociales e institucionales que dan cuenta de una modernización ecológica:

- 1- Cambio en el papel de la ciencia y la tecnología. La ciencia se muestra no tanto como una opción para solucionar situaciones sino como una herramienta

preventiva a las consideraciones ambientales junto con la perspectiva socio-tecnológico y sus innovaciones.

- 2- La creciente importancia del mercado dinámico y sus agentes económicos como forma de reestructuración y reforma ecológica
- 3- Transformaciones en el papel del estado-nación. Formas de gobierno más descentralizadas, flexibles y consensuales emergen. A su vez, también se plantean más oportunidades para los actores no gubernamentales, lo que Mol y Sonnenfeld refieren como “subpolítica”⁶. A su vez, en la reforma ambiental, el rol tradicional del estado- nación está siendo reemplazado por las instituciones supra nacionales emergentes.
- 4- Modificaciones en la posición, rol e ideología de los movimientos sociales. Éstos comienzan a tener un lugar en la toma de decisiones, a diferencia de los años 70 donde estaban limitados a un plano secundario.
- 5- Cambio en las prácticas discursivas y emergen nuevas ideologías. El abandono al medio ambiente y la contraposición entre los intereses económicos y ambientales no son más consideradas como posiciones legítimas. La base de sustento para lidiar con el conflicto ambiental es la solidaridad intergeneracional.

En base a lo expuesto podríamos decir entonces que lo que se plantea ya no es más si hay o no hay crisis ecológica, sino esencialmente como las sociedades interpretan esta crisis y como construyen su diseño tanto institucional como discursivo para afrontarla.

⁶ El término “subpolíticas”, Mol y Sonnenfeld lo toman de la teoría de la Modernidad Reflexiva de Ulrich Beck, donde el mismo hace referencia a una nueva forma de gobernanza ambiental por parte de los movimientos ambientales, los grupos económicos privado y los grupos comunitarios que toman parte directa en el liderazgo hacia la transformación ambiental.

2. LOS NUEVOS ACTORES

Este nuevo contexto internacional al que venimos haciendo referencia trajo, además de nuevos conceptos y teorías, nuevos actores a la arena internacional. La globalización ha generado cambios en la manera de abordar las políticas públicas de los gobiernos locales, y éstos están tomando parte de las funciones que años atrás pertenecían exclusivamente a los gobiernos nacionales. Siguiendo a María del Huerto Romero (2011) podemos afirmar que el fenómeno de la globalización subrayó la importancia de las interconexiones mundiales y planteó nuevas relaciones entre procesos internacionales y domésticos. En el marco de esta reestructuración, la vinculación global-local se constituye a partir de una tensión: la desterritorialización⁷ se da en paralelo a una reinención del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global.

La autora destaca tres niveles de articulación entre los procesos globales y los procesos locales, a saber:

- Los grados y formas de vinculaciones entre territorios y la economía – comunidad global: económicos, tecnológicos, culturales , financieros, políticos y de comunicación
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales producto o efecto de los variados tipos de articulaciones global-local
- Las políticas urbano-territoriales orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización.

⁷ La desterritorialización refiere a una pérdida total de conexión con la cultura y los lazos del territorio, en base a lo expuesto por la autora.

Haciendo referencia a una frase que se viene citando en la construcción del concepto de desarrollo sustentable, la ideología del “pensar global, actuar local”⁸ incorpora la proyección internacional de las ciudades y regiones. Y la paradiplomacia es una nueva terminología surgida de las teorías de regionalismo y de las relaciones internacionales, para hacer referencia a esta nueva dinámica. Ella la define como:

“el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”. (pág. 24)

La Globalización y Las Ciudades

La globalización, un fenómeno internacional relativamente nuevo, genera de manera intempestiva espacios en distintos ámbitos que podrían llegar a ser ocupados por las ciudades en el ámbito externo. Siguiendo a Castells (2003), planteamos que cuando hablamos de globalización, hablamos de cuestiones económicas, tecnológicas, sociales y políticas. Hablamos de cómo estos ámbitos fueron transformándose, sino mutando, para llegar a reflejar nuevas realidades.

Antes de continuar, nos gustaría esbozar algunas definiciones de globalización. En el artículo *Sur, Cielo Al Revés* de Claudio Luis Tomás (2011), podemos encontrar las siguientes.

- Octavio Ianni (1999) en su obra *Teorías de Globalización* sostiene que es un vasto proceso histórico, simultáneamente social, económico, político y cultural

⁸ La frase fue aplicada a la ideología ambiental durante la Conferencia de Estocolmo de 1972.

en el que se mueven individuos y multitudes, pueblos y gobiernos, sociedades y culturas, lenguas y religiones, naciones y continentes, formas de los espacios y posibilidades de los tiempos.

- Aldo Ferrer (2005) en su trabajo *La Economía Argentina* sostiene que es un Sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones trasnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de la información que vincula a las diversas civilizaciones; es asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas de juego que articulan el sistema global.
- Ulrich Beck (2005) en *La Sociedad Global de Riesgo* entiende que La globalización se convierte cada vez más en un fenómeno descentrado, no controlable y no controlado por un solo país o un grupo de países⁹.

Uno de los efectos de la globalización es el debilitamiento del Estado-Nación como actor único del sistema internacional, tal como era considerado por las teorías realistas de las relaciones internacionales. Un Estado-Nación cuya soberanía era considerada absoluta y con total autonomía para la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. Con la globalización, la lógica estatocéntrica de las relaciones internacionales, cambió, dando lugar a una nueva composición de la mano de estos nuevos espacios generados.

Volviendo a la soberanía del Estado-Nación, con la globalización, esta deja de ser absoluta debido a los movimientos de capital y los nuevos actores que surgen en el sistema internacional. Y no sólo eso, parecería además verse socavada según algunos

⁹ Tomás, Claudio Luis, *Sur, cielo al revés* en II Anales de la Red de Universidades Ibero-americanas para el fortalecimiento de las relaciones económicas, políticas y sociales regionales. 1° Ed. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2011. CD-ROM

autores, con los nuevos movimientos del contexto internacional. En palabras de Castells:

“el intento del Estado en reafirmar su poder en el ámbito global desarrollando instituciones supranacionales socava aún más su soberanía. Y su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo regional y local refuerza las tendencias centrífugas, al acercar los ciudadanos al gobierno pero aumentar su desconfianza hacia el estado-nación” (pág. 271).

Estas tendencias centrífugas son las que nos ayudan a plantearnos una nueva aproximación a las relaciones entre los Estados, las ciudades, las regiones y los organismos internacionales que tal vez, al momento de la post guerra Fría, era una realidad impensada.

En este punto ya podemos vislumbrar la importancia creciente del papel de las ciudades en las relaciones internacionales. Siguiendo a Vanessa Marx (2008) en su tesis doctoral, entendemos que la fragmentación de la capacidad de gobierno en la sociedad postindustrial implica que el Estado debe compartir decisiones con otros actores subnacionales o supranacionales. Las nuevas interdependencias globales ponen en jaque la capacidad centralista del Estados de controlar los procesos de transformación global. En este complejo panorama se encuentran los gobiernos locales y el reconocimiento de su capacidad para formar parte de este juego.

El Mundo Local

Esta relación entre lo global y lo local genera el surgimiento en la década de los noventa del concepto de paradiplomacia. Vanessa Marx cita a la obra de José Vicente Lessa “La

Paradiplomacia y los Aspectos Legales de los Compromisos Internacionales” donde se esbozan algunos factores internos y externos a tener en cuenta al momento de justificar las acciones internacionales de las ciudades en el marco de la paradiplomacia, a saber:

- La nacionalización de la política externa, es decir la tendencia de la política externa de los Estados a incorporar áreas de low politics (intercambio educacional, cultural, social, humano, etc.)
- La segmentación objetiva, es decir las diferencias geográficas, culturales, lingüísticas, religiosas y políticas, que pueden generar conflictos en cuanto a los objetivos generales de la política externa de los Estados centrales y estimular iniciativas paradiplomáticas.
- La simetría interna puede igualmente, llevar a gobiernos no centrales a intentar compensar su relativa incapacidad de influir sobre la política externa nacional mediante la asociación con partners extranjeros.
- El crecimiento económico que genera respuestas y actividades y un creciente número de demandas por acciones gubernamentales.
- La imitación de las acción de política externa conducidas por el poder central.
- La ausencia de instituciones nacionales “sensibles” a las necesidades y las demandas de los gobiernos no centrales.
- La interdependencia global, que se vuelve más evidente en el campo de la economía.
- La interdependencia regional (proximidad geográfica, demográfica y ambiental entre otras).

De esta manera, la paradiplomacia da cuenta de un fenómeno internacional que se comenzó a desarrollar en las últimas décadas. Las ciudades se han abierto al mundo, pudiendo encontrar un lugar en el mapa mundial participando y promoviendo ser sedes

de foros, congresos y seminarios internacionales. Sumado a esto, también encontraron la manera de desarrollarse entre ellas, teniendo como objetivo generar políticas de cooperación y de intercambio y a su vez, buscar maneras de influenciar en lo internacional.

En apartados anteriores, hablamos de low politics y políticas domésticas, pero en este caso, los gobiernos locales encontraron un espacio en la alta política, donde discuten temas de cooperación y de solidaridad entre ciudades representado a Estados. Un espacio que, usualmente, había sido ocupado por la diplomacia de los gobiernos centrales.

Las Ciudades Del MERCOSUR

En base a lo dicho hasta acá, nos resta describir dentro de la paradiplomacia la iniciativa surgida dentro del seno del MERCOSUR en la cual vamos a basar nuestro análisis: la Red de Mercociudades. Esta surge como propuesta de los gobiernos locales partícipes del organismo como una manera de favorecer a la integración regional, desarrollar el ámbito institucional y fomentar la cooperación regional.

Comienza a gestarse en marzo de 1995, cuando los alcaldes de las principales ciudades de la región del Cono Sur expresan su voluntad de conformar una asociación de ciudades en el marco del Seminario “Mercosur: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades”. No mucho tiempo después, en noviembre del mismo año, se realizó la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de Mercociudades.

Doce fueron las ciudades fundadoras: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina); Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro,

Brasilia, Salvador (Brasil) y Montevideo (Uruguay). Desde entonces la Red no ha dejado de crecer, sumando gobiernos locales, llegando en la actualidad a tener 293 miembros.

Los objetivos de la Red pueden esbozarse de la siguiente manera (Art 2 del Estatuto de Mercociudades):

- *Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia.*
- *Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.*
- *Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.*
- *Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.*
- *Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.*
- *Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.*
- *Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.*
- *Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.*
- *Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.*

- *A través de Unidades Temáticas de representación integrada efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del Mercosur necesarios para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión.*
- *Desarrollar y planificar el turismo regional.*
- *Realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbana ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área.*
- *Colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida.*
- *Impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades.*
- *Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.*
- *Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales.*
- *Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.*
- *Identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales, a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales.*
- *Difundir una cultura democrática y democratizadora a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de las municipalidades, definir políticas sociales adecuadas.*

- *Estudiar e impulsar, a través de las diversas municipalidades la implantación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano.*¹⁰

¹⁰ Fuente Red de Mercociudades. Recuperado el 26 de marzo de 2015 en <http://www.mercociudades.org/node/2250>

3. EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La modernización ecológica es desarrollo sustentable. A principios de los años 70 cuando se reconoce un imperante conflicto ecológico que afectaba no solo a las economías desarrolladas sino también a las en desarrollo, se puede presenciar el despertar de un giro o una reconciliación entre el desarrollo económico y el cuidado ambiental.

En un contexto mundial de globalización este nuevo principio viene a demarcar una reorientación en el desarrollo desde la óptica de Occidente y a debatir la racionalidad de las teorías económicas y los fundamentos de las organizaciones sociales y políticas que niegan a la naturaleza o que entienden que sus recursos son ilimitados.

La crisis mundial ambiental tiene su origen en la problemática de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad ya que las relaciones humanas han dictado a través de décadas las condiciones de apropiación de la naturaleza sin miramientos ni cuidados. La racionalidad de las teorías económicas imperantes dejó fuera del proceso de producción a la naturaleza, dejando grandes saldos de degradación ambiental. Las relaciones de poder humanas son las que miden el nivel de apropiación, utilización y el desgaste de los recursos naturales. Es decir que el acceso a éstos también es parte de este sistema de desigualdad y de explotación ante los recursos naturales mundiales.

El concepto de sustentabilidad reivindica la función crucial que cumple la naturaleza en los procesos de producción económicos, en las relaciones sociales y en las teorías políticas y de administración pública. De lo que nos vamos a ocupar primeramente es de analizar cómo fue construido este concepto ya que proliferan las definiciones y dimensiones a medida que crece la relación entre medio ambiente y desarrollo.

Orígenes y Las Conferencias Internacionales

Siguiendo a Rojas Orozco (2003) en su libro *El Desarrollo Sustentable, Nuevo Paradigma para la Administración Pública*, podemos decir que hubo dos vertientes que alimentaron el enfoque del desarrollo sustentable. La primera tiene en cuenta la revisión a la que se sometió al concepto de desarrollo económico a partir de la década de los 70. Y la segunda tiene relación con una crítica ambientalista al modo de vida moderno. Es necesario recuperar estas dos vertientes porque el enfoque del desarrollo sustentable no pretende ser ni ambientalista ni economicista, sino integrar estas y otras dimensiones.

Desde los años setenta, se venía gestando una nueva corriente política llamada el ecodesarrollo que tenía elementos similares a los del desarrollo sustentables pero ésta se planteaba como una alternativa al modelo económico vigente, intentado integrar la concepción de desarrollo con lo ambiental. Esta corriente enfatizaba los modelos locales como por ejemplo en las zonas rurales para contrarrestar la dependencia de los grandes centros de producción económica. Estos planteamientos tuvieron gran parte de su origen en los principios surgidos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, también conocida como la Conferencia de Estocolmo.

La Conferencia de Estocolmo representa un punto de inflexión para el desarrollo internacional de las políticas ambientales y es referida como el punto de partida para la concientización de los problemas ambientales.

Dentro de sus proclamaciones, se destacan:

“1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral,

social y espiritualmente.

En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

“6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio, de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ellas un medio mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales

ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas”.

En sus veinticuatro principios, se hace eco por primera vez de un problema mundial ambiental que el hombre debe tener en cuenta para continuar desarrollándose. Es decir, no cercena la posibilidad del desarrollo económico, pero le otorga al hombre “la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre (...) y que al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza”¹¹.

También destaca el rol del Estado como coordinador en la planificación ambiental: “A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población”¹².

Estos contenidos establecidos por la Conferencia de Estocolmo pueden ser tomados como un preludio de las dos crisis energéticas sufridas en 1973 y 1979 que afectaron enormemente el desarrollo económico y productivo de los países desarrollados.

No obstante los avances de la Conferencia, las iniciativas ambientales perdieron su impulso durante la década de los ochenta debido a la crisis económica global que atravesó el Sistema Internacional. Es por esto que la recuperación económica surgió como primera prioridad para las políticas gubernamentales. Comenzaron las recetas

¹¹ Ver Anexo 2

¹² Ídem

neoliberales también para América Latina mientras se agudizaba la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Según Leff (1998), en este momento empieza a caer en desuso el discurso del ecodesarrollo y a ser suplantado por el discurso del “desarrollo sostenible” en donde “se toman en cuenta las externalidades del desarrollo: la explotación económica de la naturaleza, la degradación ambiental, la desigual distribución social de los costos ecológicos y la marginación social”. (pág. 2)

En este contexto internacional, surge el pedido del Secretario General de Naciones Unidas en 1984 para la realización de un informe que fue encargado a la constituida Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el cual fue llamado “Nuestro Futuro Común” o Informe Brundtland. El objetivo del Informe fue la interdependencia entre naciones y el multilateralismo para lograr el camino del desarrollo sustentable. Logra colocar firmemente en la agenda política internacional a los problemas ambientales o “los fracasos del desarrollo” como ya lo hemos citado en la Introducción de nuestro trabajo, y también logra introducir la visión de tomar como dos realidades que se necesitan recíprocamente: el medio ambiente y el desarrollo. Es decir, se instala una nueva forma de abordar una relación entre estos dos conceptos que antes era antagónica: desarrollo y conservación. Lo que se plantea en este informe es el desarrollo para la conservación de los recursos naturales y conservar los recursos naturales para el desarrollo.

El mandato de la Comisión Brundtland puede resumirse en:

- 1- Reexaminar los problemas críticos ambientales y de desarrollo y formular acciones realistas para poder lidiar con ellos
- 2- Fortalecer la cooperación internacional en estos temas

- 3- La comisión focalizó su atención en las áreas de población, seguridad alimentaria, la pérdida de las especies, energía, industria y asentamientos humanos, entendiendo que todas estas áreas están conectadas y no pueden ser tratadas por sí solas.

El Informe Brundtland también conceptualizó por primera vez al desarrollo sustentable. La definición señala que “es un proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras”¹³. Haciendo referencia a Leff, se establece la necesidad de la internalización de las condiciones ecológicas como soporte del proceso económico y asume el compromiso con el futuro.

En base a este informe, se convocó a los Jefes de Estado para formar parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Esta Conferencia representó el primer paso de un largo proceso de entendimiento entre las naciones sobre las medidas concretas para intentar reconciliar las actividades económicas con la necesidad de proteger al planeta, asegurando un futuro sustentable para todos los pueblos.

La Conferencia tuvo como resultado la creación de la Agenda 21¹⁴, el plan de acción no vinculante de las Naciones Unidas sobre la sustentabilidad que puede ser ejecutado a nivel local, nacional o de manera global. Cuenta con cuatro secciones diferentes, a saber:

¹³ Ver Anexo 1

¹⁴ Ver Anexo 3

- Sección 1: las dimensiones sociales y económicas que deben ser tenidas en cuenta para combatir la pobreza, especialmente en los países en desarrollo, cambiando los patrones de consumo, promoviendo la salud, abogando por una población más sustentable así como también, la toma de decisiones.
- Sección 2: la conservación y el manejo de los recursos para el desarrollo, que incluye la protección atmosférica, combatir la deforestación, la protección de los ambientes frágiles, la conservación de la biodiversidad, el control de la polución y el manejo de la biotecnología.
- Sección 3: El fortalecimiento de los grupos sociales, de la juventud, las ONG's , las autoridades locales. También el fortalecimiento de las comunidades aborígenes y de los pequeños agricultores.
- Sección 4: Los medios de implementación que incluye la educación, las instituciones, los mecanismos financieros y la tecnología.

Siguiendo el plan de acción estipulado, dos acuerdos importantes fueron firmados en Rio en 1992: la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y los deberes de los Estados; y la Declaración de principios relativos a los bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial.

Esta Conferencia, también llevó a la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para que velara por la acción eficaz de las actividades derivadas de los acuerdos pactados en ella.

La Cumbre de la Tierra, como también fue conocida, sentó las bases para las próximas iniciativas, tanto multilaterales como bilaterales para las iniciativas vinculantes a la

sustentabilidad y pudo plantar las raíces de una política para el cambio global que busca deshacerse del tinte antagónico que resonaba entre medio ambiente y desarrollo.

Los Orígenes Del Desarrollo Sustentable En América Latina

En América Latina, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) buscó integrar los aportes del desarrollo sustentable a Latinoamérica. Siguiendo a Rojas Orozco, se plantea el intento de La CEPAL en adaptar el enfoque del Informe Brundtland a la realidad de los países en desarrollo, teniendo como premisa la integración de desarrollo y medio ambiente, pero los esfuerzos para una articulación efectiva de éstos fueron pocos y esporádicos frente al escenario de crisis económica que atravesaba la región desde los ochenta y con la fragilidad política de gobiernos democráticos recién restablecidos.

Otra iniciativa para América Latina, fue la realizada por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llamado el Informe del Desarrollo Humano de 1991, donde se toma una postura crítica al informe Brundtland, entendiéndolo como una formula pensada desde los países desarrollados, sin tener en cuenta las visiones y necesidades de los países del Sur. En la opinión de Rojas Orozco:

“ este documento partió de las dificultades regionales para salir de la crisis y avanzar en el desarrollo, poniendo más énfasis en los problemas de la pobreza, el autoritarismo político, la falta de equidad, las asimetrías frente a los países industrializados, entre otros, con lo que se logró una visión más realista para pensar en el atributo ambiental del desarrollo sustentable (...) se hacía explícita una crítica a los modelos y políticas dominantes en la región, y quedaban más claras las dificultades para concretar un proceso que logre los objetivos de

equidad y calidad de vida, con los de preservación y restauración ambiental”.

(pág. 6)

Las Dimensiones Del Desarrollo Sustentable

El concepto de desarrollo sustentable resulta difícil abordarlo solo desde una perspectiva por tener una naturaleza múltiple de la cual se nutre: cuando hablamos de éste, no hablamos solamente de conceptos económicos, conceptos ecológicos o conceptos sociales, sino estamos ante un precepto multidimensional. Por lo tanto, debemos identificar las diferentes dimensiones que presenta para reconocer sus áreas de impacto.

Como primer paso, y siguiendo los objetivos planteados por la Agenda 21, podemos decir que es posible agrupar las dimensiones del desarrollo sustentable en tres (los llamados tres pilares): la dimensión económica, la dimensión ecológica y la dimensión social. Estas tres dimensiones fueron establecidas, como lo vimos anteriormente, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, en donde se plantea que *las políticas y las acciones para lograr el crecimiento económico deberán respetar el medio ambiente y además ser socialmente equitativas para alcanzarlo*. Es decir, estas tres dimensiones forman parte de un todo que puede tener distintas combinaciones en donde puede prevalecer alguna dimensión más que otra, pero que sustentan una sola concepción¹⁵.

Guillermo Foladori (2000), en su artículo *El Concepto de Desarrollo Sustentable Treinta Años Después*, aporta una visión interesante sobre el contenido del desarrollo

¹⁵ Veinte años después, en Rio + 20, se posiciona a la cultura como cuarto pilar del desarrollo sustentable es decir, el aspecto cultural de las sociedades y a la manera de incorporar la sustentabilidad al estilo de vida.

sustentable y la discusión sobre sus límites conceptuales a través de las últimas tres décadas.

El autor sostiene que en el debate sobre Desarrollo Sustentable deben tomarse en cuenta como primera medida las concepciones de sustentabilidad ecológica y sustentabilidad social ya que en ellos descansan la mayoría de los desacuerdos. Estas dos concepciones tienen su origen en las dos tipos de preocupaciones que el desarrollo sustentable históricamente contuvo. Foladori sostiene que una es estrictamente ecológica, ligada a la depredación de recursos, al aumento de la contaminación y a la pérdida de valores ecológicos como la biodiversidad, los paisajes y el medio ambiente de vida en general. Una segunda preocupación, la sustentabilidad social, estuvo ligada al tema de la pobreza; de cómo ésta genera deterioro ambiental, tanto porque los pobres no tienen recursos para una estrategia productiva de largo plazo, como porque el crecimiento poblacional implica una mayor presión sobre los ecosistemas. El autor aclara que la pobreza como problema ambiental no se restringe a los pobres propiamente dichos, sino que sus efectos alcanzan también a los ricos, como en el caso de las altas tasas de natalidad que incrementan la población mundial y exigen mayores recursos.

En base a dicha diferenciación, podemos decir que para el autor el concepto de desarrollo sustentable encierra estos dos contenidos, el ecológico y social, y que en base a ellos, debería considerarse que existen dos sustentabilidades. Y si comparamos con las dimensiones citadas anteriormente en base a los contenidos de la Agenda 21, podemos concluir que Foladori encierra la dimensión económica en la dimensión social, al sostener que una población sin estrategias productivas utilizará más recursos y llevará a un mayor deterioro en la calidad de vida y en el medio ambiente.

A continuación, se destacarán los componentes e indicadores de cada dimensión en relación a los objetivos de la Agenda 21.

Dimensión Económica

En 1973, la crisis económica internacional pone en evidencia la insostenibilidad de un modelo económico de crecimiento que consideraba a la naturaleza como fuente inagotable de recursos y revela una opción no tomada en cuenta hasta el momento: la compatibilidad de la economía con la conservación del medio ambiente.

Una economía globalizada hace que las decisiones que tome un Estado con su política económica puedan afectar a otros Estados, ya sean ricos o pobres. La interrelación entre países también deviene en las relaciones económicas estructuradas, donde los países en desarrollo pueden depender de los industrializados para obtener, entre otras cosas, bienes industrializados que ellos no producen por falta de tecnología, pero los países industrializados también dependen de éstos, ya que compran gran parte de los bienes y servicios que se exportan.

Partiendo de esta base entonces, podemos decir que el uso excesivo de los recursos renovables para obtener ganancias a corto plazo cualquiera sea la condición del país, afecta al futuro común de toda la comunidad internacional. Por lo tanto, es necesario plantear una relación distinta entre el hombre y la naturaleza entendiendo que el crecimiento económico que no tenga dentro de sus parámetros el cuidado de los recursos limitados, no puede ser el objetivo de una sociedad sustentable.

Crecimiento y Desarrollo

Aldo Ferrer (2007) en su trabajo *Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional* hace referencia al concepto de desarrollo:

“El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es acumulación en este sentido amplio, y la acumulación se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país” (pág. 432).

Pero a su vez, también destaca la diferenciación con crecimiento:

“Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social” (pág. 433).

Por lo tanto, podríamos afirmar que crecimiento y desarrollo no son sinónimos. El crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción. El desarrollo, por el contrario, se basa en que el crecimiento de los sectores económicos sea en armonía con los niveles de vida. Es por esto que una economía puede crecer y ser juzgada como “exitosa” para los parámetros de ganancia pero no será tomada como

desarrollo económico si no atiende a la calidad ambiental y la calidad de la vida en general.

Artaraz (2002), en su Informe sobre la *Teoría de las Tres Dimensiones de Desarrollo Sostenible*, nos marca dos indicadores importantes para la medición de esta dimensión económica:

El índice de Desarrollo Humano, introducido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990. Este índice mide el progreso de un país a partir de la esperanza de vida, el nivel educacional y el ingreso per cápita. Es decir, se proponen cambiar de una medición cuantitativa como lo es PBI a un concepto más cualitativo, en lo que a calidad de vida se refiere.

Los indicadores de desarrollo sostenible, introducidos por el Informe que la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas elaboró en 2001. Son indicadores empíricos que permiten identificar las tendencias de determinados parámetros hacia el desarrollo sustentable. Los niveles de estos indicadores pueden ser sociales, económicos, medioambientales e institucionales.

La Dimensión Social

El objetivo del desarrollo sustentable es mejorar el nivel y la calidad de vida de la sociedad, en el presente y en el futuro. Para esto es necesario promover un sistema que favorezca el acceso y uso de los recursos naturales. Guimarães (1998), en su artículo *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo* entiende que la preservación de la biodiversidad debe ser:

“socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas” (pág. 6)

Siguiendo esta línea de pensamiento, los agentes sociales y las instituciones tienen un papel fundamental en la meta del desarrollo sustentable a través de una correcta organización social que fomente las bases para éste.

La Equidad

Siguiendo nuevamente a Artaraz, el autor afirma que en la dimensión social está implícito el concepto de equidad, existiendo tres tipos: el primero es el que está plasmada en el Informe Brundtland, la equidad intergeneracional en donde se piensa al desarrollo sustentable como la manera de asegurar un futuro para las generaciones venideras. El segundo tipo es la equidad intergeneracional e implica incluir a los grupos más desfavorecidos en la toma de decisiones que afecten a las dimensiones del desarrollo sustentable. El tercer tipo es la equidad entre países, haciendo hincapié en la importancia de acortar la brecha entre países “ricos” en términos económicos y los países aún en vías de desarrollo. Es decir, las políticas internacionales injustas que

interfieren con el desarrollo igualitario de los Estados en la comunidad internacional, van en detrimento del desarrollo sustentable.

La Dimensión Ecológica

Según Duran en su Informe de las Dimensiones del Desarrollo Sustentable, “la dimensión ecológica de la sustentabilidad promueve la protección de los recursos naturales necesarios para la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, comprende el requerimiento de la expansión de la producción para satisfacer a las poblaciones en crecimiento demográfico” (Duran, 2010).

Es necesario diseñar sistemas productivos que sean capaces de funcionar con energías renovables y no perpetuar sistemas económicos que sean lineales, en el sentido que sus residuos no puedan reutilizarse de manera correcta. Se vuelve nuevamente a la idea de los recursos limitados y a la toma de conciencia de esto.

La Huella Ecológica

El indicador por excelencia del impacto ambiental es la huella ecológica, relaciona la demanda humana de los recursos existentes en el planeta con la capacidad ecológica de la Tierra para regenerar esos recursos. Se mide en términos de hectáreas por habitante. El objetivo de este indicador es poder evaluar un determinado modo de vida y medir como impacta en la biocapacidad del planeta.

Puede medirse a diferentes escalas, desde la huella ecológica de un individuo hasta la huella ecológica de una ciudad o país. Su cálculo se produce a partir de una estimación

de los recursos que una persona consume y de los residuos que produce por lo que puede poner en duda la fidelidad de sus datos. A modo de ejemplo, el indicador de la huella ecológica sostiene que la biocapacidad disponible por habitante anualmente es de 1.7 hectáreas¹⁶. Es decir, ese sería el parámetro sustentable para no caer en la degradación ambiental. Pero, podemos ver que muchos países lejos están de éste ideal. En el caso de los Estados Unidos, la huella ecológica por habitante durante el 2014 fue de casi 8 hectáreas por habitante. En base a este indicador, los habitantes de este país necesitarían alrededor de tres planetas más para satisfacer sus necesidades y su estilo de vida. A nivel global, en base a los últimos datos del 2014, la humanidad necesitaría un planeta y medio más ya que las demandas por recursos son un 50% mayores de lo regenera la propia naturaleza¹⁷.

La interacción entre la dimensión económica, ecológica y social supone plantear un equilibrio entre la eficiencia económica, la equidad social y el cuidado de los recursos. Esta interacción resulta difícil de conseguir ya que cada disciplina dará importancia a sus propios objetivos y es menester poder contar con un sistema político y un soporte cultural que sirva de base para fijar prioridades y llevar adelante el desarrollo sustentable como premisa multidimensional.

Las Políticas Públicas y Las Dimensiones

Es importante la diferenciación de las dimensiones del Desarrollo Sustentable para la aplicación de políticas apropiadas para su implementación. Foladori, en base a esto, sostiene que si se toma al concepto de Desarrollo Sustentable como una problemática estrictamente ecológica, las soluciones serán exclusivamente técnicas. Ahora, si

¹⁶ Datos del 2010.

¹⁷ Fuente Informe Planeta Vivo 2014 recuperado el 11 de Marzo de 2015 en http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/Informe-PlanetaVivo2014_LowRES.pdf

tomamos en cuenta que la problemática abarca también una dimensión social (y entendemos económica), la implementación de las políticas llegarán a abarcar la esfera de lo técnico pero también, las soluciones sociales inherentes.

Hajer nos afirma que la teoría de la modernización ecológica sostiene que el avance de la crisis ecológica fue dada en gran parte como consecuencia de una omisión fundamental en el trabajo de las instituciones de la sociedad moderna. De aquí la importancia de la profundización del concepto de Desarrollo Sustentable y la definición de las políticas a aplicar: cuanto más sistematizado sea el reconocimiento del problema, mejor planteadas estarán las políticas que se deberán aplicar para esta nuevo contexto global.

Recapitulación

Los elementos que describimos en este marco teórico nos ayudan a poder dar cuenta algunos de los cambios suscitados en el Sistema Internacional en las últimas décadas y tener la capacidad de reconocer su adaptación a las nuevas realidades. Las estructuras teóricas de la guerra fría que nos sirvieron muchas veces de marco para entender el comportamiento de los destinos Estados, han cambiado, generando nuevos paradigmas teóricos para comprender los escenarios políticos internacionales.

A partir de la década de los 70', el sistema internacional comienza a reconocer que los recursos naturales no son ilimitados ni inagotables y que es necesario redireccionar su tratamiento para el futuro común de todas las naciones. Esto lo vemos reflejado en el Informe Brundtland *Nuestro Futuro Común*, que tendrá su logro en la Conferencia de Rio de Janeiro de 1992 quedando plasmado en el plan de acción no vinculante de Naciones Unidas, mejor conocido como Agenda 21. De aquí parte el punto de inflexión que marcamos en este marco teórico y desde aquí queremos destacar la importancia de las herramientas teóricas surgidas que servirán para nuestra investigación.

Primeramente, describimos la teoría de la modernización ecológica. Una corriente teórica que sostiene que el crecimiento económico puede ser compatible con el cuidado de los recursos naturales. Con esta premisa, como vimos en el primer apartado, queda atrás el concepto de que una economía debe anteponer su crecimiento sobre todos los demás factores.

El nuevo discurso ambiental acompaña esta teoría, sosteniendo que es necesario un nuevo planteo institucional y político para acompañar la metamorfosis ambiental. Según esta visión, no pueden seguir llevándose adelante políticas donde se tome a los recursos naturales como ilimitados ya que va en detrimento del medio ambiente. También sostiene que la realidad ambiental se construye y que las instituciones deben constantemente adaptarse a ésta.

Luego hablamos de paradiplomacia, una concepción que es también nueva y explicativa de las relaciones que se están generando a nivel subnacional entre los Estados y cómo éstas han ganado terreno en la generación de convenios y acuerdos. Lo interesante de este nuevo accionar radica en poder dar cuenta de la importancia que tienen todos los actores en la cuestión ambiental. Ya no aplica solamente a la centralización en la toma de decisiones por parte del Estados, sino, al peso que pueden llegar a tener las buenas políticas ambientales en un municipio y cómo puede repercutirse hacia el resto del país y la región.

Por último, planteamos la definición y construcción del paradigma del desarrollo sustentable, ya que, al estar en evolución, su significado va adaptándose a las transformaciones. Estamos de acuerdo en que la Agenda 21 plantea las bases para el accionar en esta materia y que el mismo puede ser ejecutado a nivel global, nacional o local. Además, es un plan de acción dinámico, ya que los integrantes comparten en sus foros sus experiencias y maneras de aplicar los principios de la Cumbre de la Tierra.

Poder hablar de desarrollo sustentable significa comprender lo que encierra este concepto: y en este caso hacemos referencia a las tres dimensiones que contiene, la dimensión social, económica y ecológica. Si bien las tres dimensiones van de la mano y

en muchos casos se contienen, fue necesaria realizar su diferenciación para que sirva de marco a nuestra investigación. En ella tomaremos más adelante cada una de estas dimensiones a la luz de los convenios de cooperación surgidos de Mercociudades, la Red de Ciudades surgida a semejanza del Mercosur, para entender qué aspecto del concepto de desarrollo sustentable está más presente en estos y por qué.

CAPÍTULO II: EL ROL DE LAS CIUDADES

En base a las herramientas teóricas descritas, en esta parte del trabajo de investigación nos proponemos analizar los aportes realizados a través de los convenios celebrados por las Mercociudades y los distintos organismos en relación a las dimensiones del concepto de desarrollo sustentable: el aspecto social, económico o ecológico.

Como lo esbozamos en la introducción del trabajo, el análisis lo haremos a partir de la Cumbre de Rio de Janeiro de 2012 ya que desde aquí podemos ver una toma de posición de la red en lo que medio ambiente y sustentabilidad refiere a través del documento de aportes realizado por la Unidad temática de Medio Ambiente llamado “El rol de las ciudades a 20 años de la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro: documento de aporte de mercociudades”¹⁸

Por lo tanto, como primera medida, analizaremos este documento surgido de la Unidad Temática de Medio Ambiente y como éste se relaciona con el concepto de desarrollo sustentable que hemos descripto en nuestro marco teórico.

Luego, comenzaremos a poner el foco en los convenios de cooperación celebrados entre las Mercociudades y diferentes instituciones para poder analizarlos a la luz de las dimensiones del concepto de desarrollo sustentable y cuáles de estos aspectos fue tenido en cuenta para la elaboración. Los convenios que tomaremos en cuenta fueron realizados entre el 2012 y el 2014 y son los siguientes:

¹⁸ Ver Anexo 4.

- Convenio de Cooperación entre Mercociudades y el ISM (Instituto Social del Mercosur)
- Convenio entre Mercociudades y la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres)
- Convenio Marco de Cooperación entre las Mercociudades y el IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur)
- Convenio para el trabajo conjunta entre Mercociudades y AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)
- Memorándum de entendimiento entre Mercociudades y ONU-HABITAT (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos).

1. EL DOCUMENTO DE APORTES DE LAS MERCOCIUDADES Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Con miras a la Conferencia de Río de Janeiro del 2012, la Red Mercociudades confeccionó un documento de iniciativas para poder fortalecer el desarrollo sustentable. En él encontramos todas las dimensiones del concepto, pero podemos observar el acento que se le otorga a una de ellas por sobre el resto.

Río + 20 se planteaba en el 2012 objetivos centrales e impostergables: evaluar los avances hacia los objetivos acordados a nivel internacional desde La Cumbre de la Tierra en 1992 y especialmente revisar y garantizar compromisos políticos con el Desarrollo Sustentable. Y para esto, se pusieron sobre la mesa temas centrales como la Economía Verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable y un nuevo concepto de Gobernanza Ambiental planteando un marco

institucional que favorezca al desarrollo sustentable. En este punto, es importante traer al análisis las premisas de la modernización ecológica, donde resulta fundamental la compatibilidad entre la economía y el medio ambiente, y cómo éstas se reflejan a través de las nuevas herramientas institucionales que los Estados y las ciudades que lo integran, deben comenzar a desarrollar y a tener en cuenta para poder formar parte del nuevo escenario.

En base a esto, las Mercociudades entienden que los caminos para el diálogo en escala global y local son fundamentales para la resolución de los desafíos que se plantean en este siglo, sobre todo aquello que tienen que ver con los pilares del desarrollo sustentable. Desde este lugar es que la Red se plantea realizar los aportes que veremos a continuación.

Para sistematizarlos en base al objeto de estudio, los aportes se han separado en tres grupos: social, económico y ecológico.

Aportes En La Dimensión Social

En esta dimensión, las Mercociudades se plantean:

- Reconocer el rol de las ciudades y los aportes locales hacia una nueva gobernanza para el desarrollo sustentable.
- Asumir, desde los gobiernos locales, el desafío de trabajar desde la gestión para avanzar en el desarrollo sustentable con la participación ciudadana.
- Fortalecer nuestras capacidades hacia una nueva gobernanza ambiental, impulsando espacios y mecanismos que aseguren el acceso a recursos de distinto

tipo, tanto desde los gobiernos nacionales como desde las agencias internacionales de cooperación

- Apoyar la definición de una iniciativa a nivel de Naciones Unidas sobre ciudades sustentables para todos, con inclusión social y desarrollo local.
- Los gobiernos locales nos comprometemos a profundizar nuestro compromiso para lograr el desarrollo sustentable con participación ciudadana (...)
- Fortalecer los espacios y mecanismos de articulación y cooperación a nivel nacional como internacional (...) a través de cooperaciones ya cuerdos entre las ciudades para lograr estos objetivos.
- Apoyar la consideración por la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable de Parlasur (el Parlamento del MERCOSUR) de la promoción de mecanismos de audiencia ciudadana, a nivel regional.

Podemos destacar que en la dimensión social del Desarrollo Sustentable, el aspecto político e institucional tiene la primera plana. Vemos una postura marcada desde la Red para el desarrollo de instancias de cooperación regional con base local que ayuden a repercutir los pilares del Desarrollo Sustentable.

El otro punto a subrayar en esta instancia es la importancia que se le otorga a la participación ciudadana en el camino hacia la sustentabilidad planteada por la Red. No sólo insta a generar espacios donde la ciudadanía pueda participar de manera local, sino también a nivel institucional generando lazos con el Parlasur y su Comisión.

Aportes De La Dimensión Ecológica

En este grupo, podemos destacar los siguientes aportes:

- Compartir la convicción de que debe asegurarse el apoyo y aporte de los países desarrollados (...) fundamentalmente para el desarrollo de las agendas ambientales locales y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de la región.
- Plantear la necesidad de consolidar ámbitos orgánicos de representación de los gobiernos locales en la discusión y decisión de los temas inherentes al desarrollo sustentable, a nivel nacional e internacional.

La dimensión ecológica se destaca a través de estos aportes al plantear la necesidad de poner el foco en los temas de la agenda ambiental y las prioridades que debe tener en cuenta cada gobierno nacional para desarrollar el aspecto ecológico dentro de las políticas de gobierno. Es lo que Hajer nos dice cuando se refiere a “ser verde” (pág. 12), las agendas deben adaptarse a la nueva realidad y plantear objetivos sustentables.

Si bien no menciona políticas ecológicas específicas, como tal vez sí se lee en la dimensión social, se deja en claro la importancia que la Red le da a esta nueva manera de generar políticas institucionales y que elementos tener en cuenta.

Aportes de la Dimensión Económica

En este punto, nombraremos sólo el siguiente aporte:

- Promover iniciativas vinculadas a migrar a modelos económicos que reduzcan la inequidad social y que no limiten nuestro derecho al desarrollo, en el marco de la sustentabilidad.

Cabe destacar que nombramos sólo un aporte porque, a nuestro entender, es el único que toca directamente el aspecto económico. Pero, esto no le quita importancia ya que bogar por la migración a un modelo económico que sea compatible con la sustentabilidad, tal cual lo describe la modernización ecológica, no es un aporte que pueda tomarse de manera “liviana”. Planteamos que en Río + 20, uno de los principales temas que se propuso tratar fue la economía verde y este aporte direcciona claramente la mirada hacia la construcción de un desarrollo económico de estas características.

Dicho esto, y a modo de conclusión en lo referente a los aportes de la Red, es posible permitirnos sostener que de las tres dimensiones del Desarrollo Sustentable, el aspecto social parece ser la pieza clave en lo que refiere al documento de los aportes de Mercociudades. Las políticas coordinadas y los cambios institucionales son nombrados reiteradas veces, dándole un especial énfasis a la participación ciudadana y a la inclusión social. Si bien lo ecológico y lo económico están presentes, el desarrollo social también cuenta con gran protagonismo por formar parte de un “virtuoso proceso de democratización y consolidación de la democracia”, que la Red destaca como un proceso “que ha generado ciudadanías más reflexivas y cada vez más demandantes en lo que refiere a calidad de gestión y acceso a derechos”¹⁹.

2. CONVENIO MERCOCIUDADES Y ISM (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR)

El Convenio firmado hacia fines del 2012 entre Mercociudades y el ISM²⁰ destaca la cooperación entre estas dos redes de suma importancia en el Cono Sur. A su vez,

¹⁹ Ver Anexo 4.

²⁰ Ver Anexo 5.

ponen énfasis en el intercambio de buenas prácticas y experiencias en materia de desarrollo social, frente a los problemas comunes en la región.

Teniendo en cuenta este marco, las Redes acordaron los siguientes objetivos:

- Fortalecer el proceso de integración regional,
- Contribuir a la superación de las asimetrías entre los Estados Partes
- Fomentar el desarrollo humano integral
- Promover la articulación de las políticas sociales del MERCOSUR

En base a éstos objetivos planteados podemos concluir que se fortalece el aspecto social del desarrollo sustentable, al intentar fomentar el proceso de integración regional, una de las principales premisas de la modernización ecológica. A su vez, también se pone especial foco en las asimetrías de los distintos Estados Partes y su superación, haciendo referencia a la igualdad entre las Naciones y esta equidad social que nos plantea los fundamentos del desarrollo sustentable.

La teoría de la modernización ecológica sostiene la importancia creciente de las organizaciones internacionales y su entrelazamiento en el propósito de fortalecer los pasos hacia el desarrollo sustentable. La Red de Mercociudades, al formar parte de un escenario en constante desarrollo como lo es el MERCOSUR, tomará parte de este Convenio para fortalecer estos lazos.

3. CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE MERCOCIUDADES Y LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR)

La colaboración entre la UNISDR y Mercociudades²¹, se inicia en el 2012 para promover la campaña mundial que se estaba llevando a cabo orientada a autoridades municipales y gobiernos locales a nivel global para desarrollar ciudades resilientes²².

Es importante destacar los principales objetivos de UNISDR para comprender este plan de acción. Entre ellos podemos destacar: incrementar la conciencia pública para comprender el riesgo, la vulnerabilidad y la reducción de desastres a nivel mundial; estimular el establecimiento de alianzas interdisciplinarias e intersectoriales, incluyendo la ampliación de redes para la reducción del riesgo con el fin de permitir que las comunidades se vuelvan resilientes a los efectos de las amenazas de origen natural, tecnológicas y ambientales. Para reducir de esta manera el riesgo que representan las vulnerabilidades sociales y económicas de las sociedades modernas, e ir más allá de la respuesta a los desastres, hacia la gestión de riesgo, integrando las estrategias de prevención del riesgo en las actividades de desarrollo.

Estos objetivos fueron llevados a cabo por la UNISDR que estableció un Marco de Acción llamada Hyogo (también conocido como MAH) estipulado para su desarrollo durante el 2005 hasta el 2015 y fue firmado por 168 países del mundo en la Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres en Kobe, Japón en el año 2005. Es por esto que el acuerdo con MERCOCIUDADES viene a formar parte del aspecto local o municipal de este plan de acción mencionado.

²¹ Ver Anexo 6.

²² Por comunidades resilientes entendemos aquellas comunidades que de ser expuestas a catástrofes y crisis, tienen la capacidad de anticiparse, reducir el impacto, superar y recuperarse de los efectos de la adversidad sin comprometer sus perspectivas a largo plazo. Fuente www.unisdr.org

El acuerdo busca “fortalecer y respaldar a los gobiernos locales y los grupos y dirigentes comunitarios, al igual que a los alcaldes y al personal técnico que participa en la planificación del desarrollo urbano y en la gestión del riesgo de desastres, incluidas las autoridades nacionales encargadas del desarrollo y la reducción del riesgo de desastres en los ámbitos local y urbano”. A su vez, se propone una lista de “10 aspectos básicos” de las ciudades, que constituye una guía para los gobiernos locales sobre cómo lograr ciudades resilientes.

Dentro de los objetivos, encontramos la necesidad de promover el aumento de la resiliencia de las ciudades del Mercosur de acuerdo a las prioridades del MAH, para lo cual se pretende en primera instancia fomentar la colaboración entre MERCOCIUDADES y la UNISDR con la finalidad de que los gobiernos locales de los países Mercosur se apropien del tema de reducción de desastres y asuman compromisos políticos tendientes a lograr ciudades y comunidades resilientes.

En este Acuerdo Marco podemos decir que se destaca principalmente la dimensión ecológica del desarrollo sustentable. Resulta ser un esfuerzo orquestado tanto por los gobiernos nacionales como por los gobiernos locales y municipales para dar lugar a este plan de acción originado por una preocupación creciente en cuanto a los desafíos que generan los nuevos escenarios ecológicos.

El crecimiento de los centros urbanos, lejos de desacelerarse, en la actualidad está en incremento, lo cual a su vez también representa un avance de las vulnerabilidades de los centros urbanos: grandes desigualdades sociales, degradación de ecosistemas, obsolescencia de las redes de servicio, envejecimiento y cambio de uso de edificaciones,

barrios marginales, grandes aglomeraciones de gente, edificaciones de gran altura, entre otras (antecedentes, acuerdo marco). A este nuevo contexto también se le debe sumar los inconvenientes surgidos del cambio climático y los desastres ecológicos, siendo responsabilidad de la gestión pública la respuesta efectiva al manejo del riesgo que generan estos escenarios.

De aquí la vital importancia que encierra este acuerdo, dándole primera plana al accionar de los gobiernos locales que benefician el plan de acción al tener especial cercanía con ciudadanos y comunidades y que además, son los que cumplen funciones críticas para su desarrollo como lo es el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo local y el otorgamiento de permisos de construcción. Los gobiernos locales tienen a partir de este acuerdo una gran oportunidad para fomentar la modernización de la infraestructura de las ciudades, junto con mejores políticas de edificación y el impulso del uso de energías más limpias. Tienen la chance de dar soluciones sustentables y alternativas de manejo de riesgo ante problemas que siguen siendo relativamente nuevos y que desconciertan muchas veces a la dirección política.

4. CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LAS MERCOCIUDADES Y EL IPPDH (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR)

A principios del 2013 se genera un acuerdo entre la Red de Mercociudades y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur²³. Este acuerdo nace del interés en profundizar la cooperación entre los dos entes en materia de Derechos Humanos pero además, como herramienta de integración política y social dentro de los Estados que conforman el MERCOSUR. A su vez, también se destaca la necesidad de

²³ Ver Anexo 7.

fomentar la consolidación de las instituciones de Derechos Humanos que promuevan a nivel local el ejercicio de éstos.

Principalmente, el objetivo de este acuerdo es establecer un marco normativo con vistas a formalizar la cooperación entre MERCOCIUDADES y el IPPDH en actividades relacionadas con la investigación, análisis, promoción y coordinación de políticas públicas en materia de derechos humanos, cuyo ámbito de aplicación principal son las ciudades que conforman MERCOCIUDADES.

Los ejes temáticos prioritarios de las actividades que se desarrollen en el marco de este acuerdo son:

- Políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana
- Políticas de igualdad y no discriminación
- Políticas de memoria , verdad , justicia y reparación ante graves violaciones
- Políticas de fortalecimiento institucional de las áreas de derechos humanos de los gobiernos locales.

Otro de los objetivos de este acuerdo es continuar con las actividades conjuntas que mantiene la Red de Mercociudades con la institución del MERCOSUR y a su vez, realizar seguimiento para conseguir los recursos necesarios para su implementación. Un ejemplo de esto es el proyecto llevado a cabo por la Red denominado “Estado + Derechos” en el que participó y brindó cooperación técnica el IPPDH.

En este punto, debemos referirnos nuevamente al enfoque que se le da a partir de este acuerdo a la dimensión social del desarrollo sustentable. En especial, a la coordinación institucional generada para fortalecer un aspecto fundamental que da sustento a los

valores de igualdad y libertad en las sociedades modernas, como lo son los Derechos Humanos. Si volvemos a la teoría de la Modernización Ecológica, tomamos como punto de partida principal para las reformas ambientales sociales, el buen diseño institucional y social para salvaguardar las bases de las sociedades.

Las sociedades que no pueden garantizar los derechos fundamentales para sus ciudadanos, no pueden considerar llevar adelante un buen diseño para crecer en el desarrollo sustentable. En base a esto, entendemos como clave el rol de los municipios y los gobiernos locales para fomentar programas y proyectos que tengan que ver con garantizar estas premisas universales.

5. CONVENIO PARA EL TRABAJO CONJUNTO ENTRE MERCOCIUDADES Y AUGM (ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES GRUPO MONTEVIDEO)

Este convenio complementario firmado en marzo del 2013 entre Mercociudades y AUGM²⁴, surge de un acuerdo estipulado por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. En este acuerdo, AUGM crea un Observatorio Urbano de Transferencias e Innovaciones Tecnológicas Sociales, cuyo objetivo general es promover una eficiente gestión tecnológica en el conjunto de ciudades radicadas en la región de su influencia (fuente Acuerdo Complementario MERCOCIUDADES-AUGM).

En base a este acuerdo, Mercociudades expresó interés en participar en la gestión de dicho Observatorio. Los representantes de AUGM propusieron integrar entonces a la Red a través de tres representantes en el Comité Ejecutivo del Observatorio.

²⁴ Ver Anexo 8.

Veremos ahora con más detalle, los objetivos de este Observatorio Urbano para entender el interés de Mercociudades en formar parte del mismo.

En los fundamentos teóricos del Observatorio, encontramos la premisa de que a lo largo de las últimas décadas se ha recuperado la importancia de los estudios y análisis de territorio. Y esta creciente relevancia se justifica a partir del reconocimiento del territorio como centro de los procesos socioeconómicos, culturales y tecnológicos y con esto, el fundamento del diseño de las políticas públicas.

En el acuerdo también estipula que a partir de estas transformaciones, surge la necesidad de desarrollo territorial en base a mecanismos de vinculación entre los gobiernos locales y el ámbito científico-académico, promoviendo y alentando no solo los procesos de producción de nuevos bienes y servicios, sino también de innovaciones en materia de gestión territorial, procurando dar respuestas a las nuevas y complejas demandas originadas en una estructura social en permanente reconfiguración.

Con todo lo dicho, se concluye que en consecuencia de las nuevas necesidades del contexto regional, los Gobiernos Locales y las Universidades Públicas de la región de influencia de AUGM, deciden generar un espacio para el análisis de la situación descrita, a partir del cual se iniciaría el proceso de formulación de políticas específicas para fortalecer el sistema de vinculación tecnológica entre estos dos tipos de actores del Sistema de Innovación Regional, es decir , el Observatorio Urbano de Transferencias e Innovaciones Tecnológico-Sociales.

El objetivo general de este acuerdo es “promover una eficiente gestión tecnológica en el conjunto de ciudades radicadas en la región de influencia, a través de mecanismos de difusión de experiencias exitosas y de interconexión y articulación entre los Gobiernos Locales y el sistema académico – universitario público”.

Dentro de las acciones estipuladas del acuerdo es importante mencionar la creación de una “Base de datos de Buenas Prácticas de Vinculación Universidad – Gobiernos Locales”. Destacamos este accionar por las áreas temáticas sobre las cuales se centrará el proceso de construcción del Banco de datos se relacionan fuertemente con nuestro objeto de estudio, el desarrollo sustentable. Ellas son:

- Inclusión Social /Políticas Públicas
- Planeamiento y gestión territorial
- Gestión cultural
- Gestión ambiental
- Desarrollo local /territorial
- Salud Pública
- Competitividad territorial y fortalecimiento de la estructura económica territorial
- Energía, infraestructura y redes de comunicación
- Prioridades emergentes de los gobiernos locales.

En este acuerdo, tenemos que destacar dos de la dimensiones del desarrollo sustentable: la ecológica y la social. Como lo plantea el acuerdo, el territorio comienza a ser en los últimos años, no solo un elemento de la soberanía o un recurso político y económico, sino también comienza a ser una pieza clave al momento de hablar de gestión ambiental y de planeamiento social. Esto forma parte del nuevo diseño institucional que plantea el nuevo discurso ambiental.

Pero el marco de políticas que enumeramos en base a este acuerdo, tiene un aditivo fundamental en relación a la teoría de la modernización ecológica: la innovación tecnológica y social. Este acuerdo parte del objetivo general de promover una exitosa gestión tecnológica y social entre los gobiernos locales y las universidades de la región a fin de poder compartir dichas experiencias. Esto se presenta como uno de los componentes del desarrollo sustentable, en donde los avances tecnológicos al servicio del medio ambiente se posicionan como una de las respuestas para una gestión ambiental exitosa.

6. MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE MERCOCIUDADES Y ONU-HABITAT (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS URBANOS)

El último de los convenios que analizaremos es el Memorándum de Entendimiento entre el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Mercociudades²⁵, firmado en diciembre del 2014.

ONU-HABITAT es la agencia coordinadora dentro del Sistema de Naciones Unidas para actividades de asentamientos humanos, que también es la gerente de tareas del capítulo en asentamientos humanos en la Agenda 21. Mercociudades acordó con la agencia para colaborar en el Convenio de Cooperación y Apoyo Técnico a implementarse entre las dos instituciones a fines de perseguir la construcción y consolidación de la Nueva Agenda Urbana.

Los objetivos de este Memorándum son:

²⁵ Ver Anexo 9.

- Proveer un marco de cooperación dentro el cual ONU-HABITAT y Mercociudades deberán contribuir en el apoyo a iniciativas de cooperación técnica de las ciudades de la región.
- La colaboración entre las Partes se implementará con un enfoque en la implementación de la Nueva Agenda Urbana con temas específicos como: desarrollo y planificación estratégica urbana, financiación y economía urbana además de integrar programas como Safer Cities y Ciudades y Cambio Climático; en este tenor existirá la asistencia a municipios dentro de las áreas aquí descritas.
- La colaboración tiene como objetivo identificar posibles aliados estratégicos que contribuyan al desarrollo de la agenda de trabajo a realizarse en las ciudades de Mercosur. Este proceso podrá incluir la integración de apoyos financieros que sean obtenidos por medio de contribuciones de Organismos Internacionales, Bancos de Desarrollo, Fomentos para el Desarrollo y la Cooperación, etc.

En este Memorándum interpretamos que se destaca la dimensión ecológica del desarrollo sustentable al tener como principal meta la organización urbana y la gestión de los gobiernos locales frente a un contexto de crecimiento social constante.

Como ya lo hemos resultado en otros apartados, es clave la gestión institucional en los diseños urbanos y las políticas que pueden llevar a cabo. Así mismo, volvemos a ver como protagonista a la cooperación técnica entre las organizaciones internacionales a fines de afianzar prácticas y compartir experiencias exitosas.

CONCLUSIONES

En base a lo que hemos expuesto podemos apreciar la versatilidad del desarrollo sustentable. El mismo está presente a través de sus distintas dimensiones en los Convenios que hemos analizados y nos da la pauta de que la manera de codificar al Sistema Internacional está cambiando paulatinamente. No queriendo caer en el “estiramiento conceptual” de Sartori²⁶ en donde terminaríamos vaciando de significado a la premisa, entendemos que el desarrollo sustentable abarca a través de sus áreas cada vez más iniciativas y políticas internacionales.

Nuestro objetivo general de la investigación fue identificar las dimensiones sustentables que se destacaban en cada convenio de Mercociudades en el periodo 2012-2014. Tomamos en cuenta este periodo por lo expuesto respecto al giro o punto de inflexión generado por la Cumbre de Río + 20 y la Agenda 21. El resultado fue grato al poder visualizar en cada uno de ellos, algún aspecto de nuestro concepto a analizar. No solo eso, sino que también pudimos dilucidar que los temas profundizados en cada Convenio iban de la mano con la teoría citada de la modernización ecológica, eje del presente trabajo: Derechos Humanos, ecología, educación, tecnología, cooperación institucional.

Nuestro objetivo específico fue identificar las dimensiones social, ecológica y económica en los convenios referidos. En base a esto pudimos visualizar la dimensión social en el *Convenio de Cooperación entre Mercociudades y el ISM*, así como también en el *Convenio de Cooperación entre Mercociudades y el IPPDH*. Por otro lado, identificamos la dimensión ecológica en el *Convenio entre Mercociudades y la UNISDR*

²⁶ El concepto de estiramiento conceptual (conceptual stretching) de Giovanni Sartori refiere a la elección de estirar un concepto, aplicándolo a objetos que no se ajustan a los rasgos o atributos asociados a dicho concepto. Esto puede generar una confusión respecto al significado del término y se lo termina vaciando de contenido (Perea, Crespo y Martínez, 1999).

y en el *Convenio entre Mercociudades y ONU-HABITAT*. Es importante destacar que en el *Acuerdo entre Mercociudades y AUGM*, pudimos reconocer dos dimensiones, tanto la social como la ecológica.

Es necesario destacar también el escaso arraigo que presenta el paradigma en el aspecto económico. En el análisis de los Convenios no pudimos referenciar lo suficiente a la dimensión económica. Es decir que no se ven esfuerzos claros dentro de las relaciones de cooperación de Mercociudades en lo que respecta a los cambios necesarios que deben generarse en la manera de concebir las estructuras económicas y las recetas institucionales para llevarlas a cabo. Como hemos desarrollado en el Capítulo Primero de nuestro trabajo, el aspecto económico cobra un papel importante ya que la teoría de la Modernización Ecológica entiende al cambio económico como uno de los pilares para la transformación ambiental y no seguir replicando el modelo actual de industrialización donde los recursos naturales parecen como ilimitados y disponibles. Con esto no queremos decir que no haya intentos o que se estén gestando las bases para poder lograrlo en un futuro. Es muy positiva la proliferación de políticas sociales y ecológicas que se destacaron en los últimos dos años y entendemos que el buen camino está siendo construido. Pero la realidad es que deberíamos plantearnos si estos esfuerzos serán suficientes para los nuevos desafíos del Nuevo Milenio. Es decir, si el cambio en las estructuras económicas y el sistema de acumulación aún no es posible dadas las circunstancias imperantes, deberíamos poder buscar caminos alternos para que los esfuerzos en materia de desarrollo sustentable, aunque sean incipientes aún, puedan afianzar sus frutos.

El Sistema Internacional es un sistema complejo y sobre todo, cambiante. Como profesionales es importante poder dar cuenta de estos cambios y tener la capacidad de

reconocer su adaptación a los nuevos escenarios e incluso poder reconocer los “vacíos políticos” que se gestan en el nuevo diseño de este escenario. El mundo al que nos enfrentamos es sumamente distinto al de treinta años atrás. La globalización generó que las estructuras teóricas no sean tan rígidas y que nos enfrentemos a problemáticas más difusas.

La nueva visualización económica, ambiental y social de las relaciones entre los Estados a la luz del concepto de desarrollo sustentable es, desde nuestro punto de vista, un momento histórico clave en el escenario internacional. Sería menester poder analizarla y entender sus fundamentos para acercarnos a las necesidades de una sociedad mundial en cambio constante y hasta en peligro para, valga el título del Informe Brundtland, nuestro Futuro Común.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Merino, Gina y otros. *Gestión Ambiental y Conflicto Social en América Latina*. (2008). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Artaraz, M (2002). Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible [versión electrónica]. *Ecosistemas*, 10 (3): 1-6.

Carson, Rachel. *Primavera Silenciosa*. (1962). Sao Paulo, Brasil: Edicoes Melhoramentos.

Castells M. *La era de la Información: economía, sociedad y cultura, Volumen 2*. (2003). México, DF: Siglo Veintiuno editores.

Duran D. (2010, 10 de marzo). *Las dimensiones de la sustentabilidad*. Recuperado el 20 de febrero en http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/DesarrolloSustentable/las_dimensiones_de_la_sustentabilidad

Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. Recuperado el 20 de febrero en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/25Ferrer.pdf

Foladori G (2000). El concepto de desarrollo sustentable treinta años después [versión electrónica]. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 1: 41-56.

Girardet, Herbert. *Creando Ciudades Sostenibles*. (2001). Valencia, España: Editorial Tilde.

Guimarães, R. (1998) La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. *Ambiente & Sociedade*, 11(2): 5-24.

Hajer, Maarten. *The Politics of Environmental Discourse*. (1995). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Leff, Enrique. *Saber Ambiental*. (1998). Barcelona, España: Siglo XXI Editores.

Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las Relaciones Internacionales*. Disertación doctoral no publicada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Mol, Arthur PJ y Sonnenfeld, David. *Ecological modernization around the world: perspectives and critical debates*. (2000). Oregon, Estados Unidos : Frank Cass publishers.

Morin, Edgar A. *Tierra-Patria*. (1993). Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

PNUD, informe. *Desarrollo Humano: Informe 1991*. (1991). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Rojas Orozco, C. *El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública*. (2003). DF, México: Edición Instituto de Administración Pública.

Romero, M. (2011, 13 de Junio). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Recuperado en 20 de febrero 2015, de:
<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/55457831636b107db974476e91387feeparad-coop-desc.pdf>

Tomás, C. (2011). *Sur, cielo al revés*. II Anales de la Red de Universidades Ibero-americanas para el fortalecimiento de las relaciones económicas, políticas y sociales regionales. 1° Ed. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, CD-ROM.

ANEXOS

- 1- *Our Common Future* (1987). Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- 2- *Conferencia de Estocolmo* (1972). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/estocolmo01.pdf>
- 3- *Programa Agenda 21* (1992). Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>
- 4- *Documento de aporte de Mercociudades* (2012). Recuperado el 15 de diciembre de 2014, de http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Documento_Mercociudades_hacia_Rio_20_10052012.pdf
- 5- *Convenio entre Mercociudades y el Instituto Social del Mercosur* (2012). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/Convenio_Cooperacion_Mercociudades_ISM_nov_2012.pdf
- 6- *Convenio entre Mercociudades y la UNISDR* (2012). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/Convenio_Mercociudades_UNISDR.pdf
- 7- *Convenio entre Mercociudades y el IPPDH del Mercosur* (2013). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/ConvenioMarcoIPPDDHHMercociudades.pdf>
- 8- *Convenio entre Mercociudades y la AUGM* (2013). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/Convenio_AUGM_Mercociudades_2013.pdf
- 9- *Convenio entre Mercociudades y ONU-HABITAT* (2014). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ConveniosAcuerdos/Memorandum_entendimiento_Mercociudades_ONU_Habitat_5_diciembre_Rosario.pdf

