

ISSN: 1853-9939



**Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**

[www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org)

## Año 1. Número 2. Abril 2012

Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No. 2.  
Buenos Aires, Argentina, 2012, abril.

ISSN:1853-9939

1. Relaciones internacionales. 2. Gobiernos subnacionales.
3. Desarrollo sustentable. 4. Paradiplomacia.
5. Cooperación internacional descentralizada.

TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia).

Revista académica de acceso libre y gratuito. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org>

Los trabajos incluidos en este número fueron dictaminados y revisados por el Consejo Asesor y el Equipo Editorial TIP. Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con aquellas de los integrantes de TIP.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en esta revista para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta revista para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deben dirigirse al Director y al Editor de TIP, Charcas 5109-D, 01425 Capital Federal, Buenos Aires (Argentina) o por correo electrónico a [paradiplomacia@paradiplomacia.org](mailto:paradiplomacia@paradiplomacia.org).

Diseño de portadas: Adriana Roque Cornejo (2012).



Copyright © 2012, Paradiplomacia.org  
Buenos Aires, Argentina.

2

## CONTENIDO

	Introducción	
	<i>Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez</i> .....	6
Presentación	Desarrollo sostenible y las relaciones internacionales en el contexto de la Agenda 21	
<i>Laura Vallejo</i> .....	<i>Thauan Santos y Luan Santos</i> .....	4
Mensaje del Director	La construcción de una identidad sostenible: El Congreso Mundial de ICLEI en Belo Horizonte y la	
<i>Nicolás Mancini</i> .....		5

preparación de los gobiernos locales para la Rio+20 <i>Rafael Pinto da Silva</i> y <i>Laura Oliveira de Medeiros</i> .....	28
La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional <i>Fernando Rei, Kamyla Cunha y Joana Setzer</i> .....	50
A cooperação descentralizada e o meio-ambiente: a experiência da rede MERCOCIDADES <i>Fabiana Rita Dessotti Pinto, Noemi Galvão y Thiago Mattioli Silva</i> .....	64
El régimen de desechos peligrosos y la acción de los gobiernos locales: Un abordaje teórico-metodológico <i>Eduardo Augusto Café y Matilde de Souza</i> .....	78
La influencia de los actores subnacionales argentinos en el conflicto concerniente a las empresas de celulosa en Uruguay: De lo local a lo internacional <i>Armando Gallo Yahn Filho</i> .....	91
Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente: Dimensión internacional de la política ambiental de la provincia de San Luis <i>Agustina Rodríguez Saá, Pedro Wouterlood Sapag y Rosendo Alsina</i> .....	111
El papel de la cooperación internacional descentralizada en el Programa de Agricultura Urbana de la ciudad de Rosario	





## PRESENTACION

El cambio climático es el mayor problema que la humanidad enfrenta y con el paso del tiempo se agravará. Sus efectos no conocen fronteras políticas y, en muchos casos, los impactos son más evidentes a nivel local. Casi el 70% de la población mundial vivirá en ciudades en las próximas dos décadas, por

lo que resulta necesario incorporar activamente a los gobiernos subnacionales en los esfuerzos internacionales de adaptación y mitigación al cambio climático, así como en el manejo sustentable de los recursos naturales.

El presente número de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP) nos da la oportunidad de conocer experiencias concretas en materia de sustentabilidad y proyección internacional que distintos actores subnacionales en América Latina y el Caribe han implementado o se encuentran actualmente en proceso de ejecución. El momento para el lanzamiento de este trabajo colectivo no podría ser más atinado, pues tiene lugar en la cuenta regresiva ante uno de los eventos internacionales más importantes vinculados a la sustentabilidad, la institucionalidad y la economía verde: la Cumbre Río+20.

Sin duda alguna, esta segunda edición de TIP será de utilidad para las personas encargadas de formular políticas ambientales a nivel sub-nacional. Asimismo, los textos serán una fuente importante de información para todas aquellas personas interesadas y comprometidas con la Agenda 21, las Convenciones de Río (UNFCCC, CBD y UNCD), el desarrollo sustentable, las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático y la cooperación internacional descentralizada.

Hoy por hoy, los gobiernos locales se empoderan y son capaces de tomar decisiones muy acertadas sobre su propio desarrollo. Construyendo redes entre ellos, logran acuerdos con impactos regionales que tienen resultados relevantes en la protección del medio ambiente, contribuyendo así con una mejora para la presente y las futuras generaciones.

### **Laura Vallejo**

Coordinadora de Proyectos.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), México.

4

## MENSAJE DEL

**DIRECTOR** Queridos amigos:

Es muy gratificante dirigirme a ustedes en esta oportunidad. Este segundo número de TIP tiene un gran significado para nosotros: se trata de la continuación de un proyecto, un segundo gran paso en este plan que



pertenece a los editores, a las y los integrantes del Consejo Asesor y, sobre todo, a todas aquellas personas que escriben en cada convocatoria. Este número es resultado, también, del aporte de todas y todos los que nos escribieron para felicitarnos, aconsejarnos y guiarnos en este emprendimiento. Para todas y todos ellos, felicitaciones y muchas gracias.

El primer número de TIP asumió como su principal objetivo presentar a la "Paradiplomacia", sus varias facetas y dimensiones a través de distintas miradas de los actores que la estudian y la practican. Esta nueva edición tiene por eje temático a las relaciones internacionales de los gobiernos locales y el **desarrollo sustentable**. No es casual que hayamos elegido este tema, no sólo por la proximidad de los eventos de Río+20 e ICLEI 2012, sino porque estamos convencidos que una de las mejores aplicaciones para un proyecto de cooperación internacional de los gobiernos locales es el desarrollo sustentable y el llamado *urban planning*.

se trata de un trabajo colectivo, una sumatoria de aportes y buenas ideas que nos llegan de varios rincones de Iberoamérica. Ya sean artículos, consejos, sugerencias, ideas, propuestas, arte gráfico, traducciones, capacidad de edición y cálidos apoyos que nos acompañan para seguir adelante.

Las ciudades crecen, el espacio es reducido, los recursos son limitados, las personas necesitan una mejor calidad de vida, el nivel de contaminación es crítico; pero, al mismo tiempo, las tecnologías se adaptan, las sociedades crean conciencia, se organizan, generan proyectos superadores y dichas acciones pueden ser replicadas. Para compartir experiencias existe la cooperación descentralizada y, por todo ello, este nuevo número de TIP, busca poner en valor esta gran herramienta.

Esperamos poder inspirar a los gobiernos locales para aplicar la sustentabilidad como eje transversal de sus acciones de cooperación internacional, con la fuerza de nuestro humilde aporte y con toda la fe en nuestro trabajo. ¡Muchas gracias!

Nicolás Mancini  
Director TIP  
[nicolas.mancini@paradiplomacia.org](mailto:nicolas.mancini@paradiplomacia.org)

Quienes accedan a este número deben saber que

5

## INTRODUCCION

**E**stamos a pocos días de la

Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable "El Futuro que Queremos", la cual tendrá lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012. Este evento, comúnmente conocido como Río+20, ha sido considerado por Naciones Unidas como "una nueva oportunidad de reflexionar a nivel mundial para que podamos actuar a nivel local y asegurar nuestro futuro común".

Previamente a la Conferencia Río+20, la Asociación de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) llevará a cabo su Congreso Mundial 2012 en la ciudad *brasileña* de Belo Horizonte, del 14 al 17 de junio. En dicho evento se abordarán las cuestiones más urgentes que afrontan los gobiernos locales y las zonas urbanas en materia de políticas públicas, uso eficiente de recursos, huella de carbono, resiliencia, infraestructura y economía verde. Sin duda, el Congreso Mundial del ICLEI representa una oportunidad para resaltar la importancia de los gobiernos subnacionales en la operativización del concepto de desarrollo sustentable, mejorando la interacción hombre-naturaleza desde lo local con énfasis en lo urbano.

En ese sentido, es posible observar que la interacción del hombre con el medio ambiente ha mutado a lo largo de la historia. Desde que el hombre se fue trasladando del campo a la ciudad, es decir, desde un medio rural a un medio urbano, fue cambiando de manera constante su relación con los recursos naturales. De vivir en la naturaleza se pasó a un intento por "aprisionar" la naturaleza en los espacios urbanos. Así, en la actualidad los ecosistemas se recrean y se "viven" en plazas, en parques, en el museo de historia natural, en el zoológico y/o en el jardín botánico; la naturaleza se vive y disfruta encerrada.

Este des-aprendizaje ha puesto al hombre frente a un debate ontológico sobre cómo vivir en armonía con el medio ambiente y con las otras formas de vida que lo rodean, a las que tiende a dominar o destruir, alterando el equilibrio de los ecosistemas. Este debate ontológico se ha convertido en un debate sociológico cuya base se encuentra en la convivencia social y el hábitat.

Desde la publicación del Informe Brundtland, donde se plasmó la necesidad de construir "nuestro futuro común", se despertaron una serie de intereses en pos de satisfacer las necesidades presentes sin

*Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez*

comprometer la satisfacción de las generaciones futuras. Es decir, que el desarrollo presente ("MI" desarrollo) no sea causa de la pobreza futura (otra pobreza o "TU" pobreza); una tarea imposible de realizar sin un acuerdo generalizado entre los seres humanos, sin el fomento de "una

asociación mundial para el desarrollo".

La inquietud de "reconceptualizar" el desarrollo, materializada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), implicó la inclusión de una nueva serie de actores, indicadores y contenidos que deberían abarcar de

forma integral y sistémica el *quehacer* de la cooperación internacional y el desarrollo.

La inclusión de nuevos actores, tanto públicos como privados; de diferentes niveles, sean subnacionales, nacionales, regionales o internacionales; que contribuyeran a la realización de una alianza en pos de la gobernanza de los ODM, mostró la imposibilidad de construir un modelo de desarrollo lineal a la espera de su derrame. El desarrollo sustentable con inclusión sólo existe en el entrecruzamiento de la verticalidad económica con la horizontalidad social sobre un espacio (o ambiente) protegido, en donde los recursos naturales son aprovechados racional y equitativamente.

Promover una asociación global para el desarrollo es promover una alianza estratégica multi-actoral que permita sostener, desde perspectivas *top-down* y *bottom-up*, una nueva matriz relacional de cooperación e interacción. Los gobiernos subnacionales, de forma individual o articulada, forman parte del anillo fundamental de esa gobernanza *desde abajo*, dadas sus capacidades en términos de respuesta y convocatoria.

La importancia del gobierno local como la cara de la administración más

cercana a las personas, pero también como la plataforma para el diseño de políticas públicas con base en las preferencias ciudadanas, constituye una fortaleza de vital importancia para el ser humano. Se trata de generar espacios institucionales para personas que se encuentran comprometidas con su medio ambiente y que buscan canalizar su creatividad en el diseño de políticas públicas locales que se transfieran y difundan para la construcción de propuestas globales. La paradiplomacia, en general, y la cooperación internacional descentralizada, en particular, son herramientas fundamentales en este proceso.

Los problemas ambientales actuales impelen la generación de alianzas estratégicas en materia de "bienes públicos globales", en donde el dilema radica en que los costos individuales para su construcción y/o protección son muy altos, no se ofrecen los suficientes incentivos para ello, o aún (y sobre todo) sólo encuentran sentido en una solución conjunta, pues resulta mucho más factible y eficiente que su protección en términos individuales. En materia ambiental no existen las

fronteras, la globalidad es absoluta, los pilares del templo de Westfalia se cayeron hace mucho. Sin embargo, la paradoja radica en la necesidad de una construcción local (y hasta micro-local) para proteger la globalidad del ambiente.

Es precisamente en este marco que

la presente edición de **TIP** pretende insertarse, como un instrumento que promueva el debate y la difusión de información sobre la paradiplomacia en materia de desarrollo sustentable. Partiendo de lo anterior, el objetivo de este segundo número es explorar acciones de cooperación descentralizada, relaciones internacionales subnacionales y proyección internacional de gobiernos locales en aspectos vinculados a la

sustentabilidad y al cambio climático.

Los trabajos incluidos en esta edición fueron obtenidos a través de una convocatoria abierta, a partir de la cual fueron seleccionados y dictaminados por los integrantes del Consejo Asesor, quienes junto al equipo editorial se encargaron de asegurar la calidad y oportunidad de los mismos en términos de su contribución al logro de los objetivos planteados para este segundo número.

En ese entendido, las y los autores de los ocho artículos aquí incluidos nos

comparten su visión sobre experiencias paradiplomáticas que distintos gobiernos subnacionales en América Latina, y particularmente en América del Sur, han llevado a cabo en el ámbito del desarrollo sustentable.

**Thauan Santos y Luan Santos** subrayan la importancia de los estados, municipios, distritos y pequeñas comunidades locales, además de investigadores, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil organizada y la prensa en el debate internacional sobre el desarrollo sustentable. Con la intención de identificar mecanismos para incluir a los diferentes niveles de gobierno y

a dichos actores en la arena internacional, los autores analizan la experiencia de Brasil en la creación de una Agenda 21 Nacional (país), Regional (estados federados) y Local (municipios). Santos y Santos señalan que la implementación de las Agendas 21 Locales representan buenas prácticas en la construcción del desarrollo sustentable, pues permiten la interacción de los gobiernos subnacionales con los actores locales emergentes, creando sinergias entre ellos para lograr los objetivos fijados en conjunto.

**Rafael Pinto da Silva y Laura Oliveira de Medeiros** resaltan que las cuestiones ambientales y el desarrollo sustentable son temas abordados con mayor frecuencia en la Nueva Agenda Urbana, lo que justifica el esfuerzo de ciudades como Belo Horizonte para construir una identidad sustentable a nivel internacional. Desde su perspectiva, ICLEI es la asociación que mejor representa a los gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo sustentable, la prevención y mitigación de problemas ambientales a nivel local, regional y global, tanto en términos institucionales como de “paradiplomacia contemporánea”. En

ese sentido, Pinto da Silva y Oliveira de Medeiros señalan que el Congreso Mundial de ICLEI es una valiosa oportunidad para la preparación de los gobiernos locales ante a la Conferencia

Río+20, pues consideran que a partir de dicho evento los actores locales cobrarán una mayor relevancia para los gobiernos centrales, propiciando una mejor alineación entre las políticas

nacionales y subnacionales en lo que se refiere a medio ambiente y desarrollo sustentable. Asimismo, los autores ubican a la organización del Congreso de ICLEI, junto con otras acciones a nivel local, dentro de la estrategia de proyección internacional de Belo Horizonte como una ciudad a la vanguardia en términos de sustentabilidad.

En su artículo “*La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional*”, **Fernando Rei, Kamyla Cunha y Joana Setzer** ponen de manifiesto la importancia de la participación de los gobiernos subnacionales, además de sus redes y/o asociaciones, en el sistema global de gobernanza del cambio climático. A través del análisis de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4sd), su interacción con otras redes de gobiernos subnacionales y su participación en foros internacionales, los autores identifican este tipo de acciones paradiplomáticas como una forma pragmática e innovadora de proponer, desde *lo local*, estrategias e instrumentos legislativos o de política internacional vinculados al cambio climático.

Siguiendo con el análisis de las redes de gobiernos subnacionales, **Fabiana**

**Rita**

**Dessotti Pinto, Noemi Galvão y Thiago Mattioli Silva** nos presentan la Red Mercociudades, las acciones desarrolladas por la Unidad Temática de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) y el Proyecto Innovación y Cohesión Social, identificando los principales objetivos, retos y limitaciones en la ejecución de las mismas. Los autores subrayan que la

conformación de redes es un instrumento eficaz para la proyección internacional de las ciudades, estimulando los procesos de integración regional y cooperación descentralizada. No obstante, Dessotti, Galvão y Mattioli identifican que las ciudades más grandes, o los actores locales mejor posicionados, ejercen una

mayor influencia y una “imposición” de los temas de la agenda en las ciudades más pequeñas o entre los actores locales con menores capacidades arraigadas. Por lo tanto, la promoción (o no) de cuestiones ambientales y de sustentabilidad muchas veces se ve influenciada por la importancia que le otorgan a estas cuestiones las ciudades y/o los actores con mayor peso político dentro de una red.

A través del estudio de caso de Minas

Gerais (Brasil), **Eduardo Augusto Café y Matilde de Souza** abordan la aplicación a nivel local del marco regulatorio internacional en materia de gestión de residuos peligrosos. Los autores subrayan que la protección ambiental

no depende únicamente de la voluntad política del gobierno central para la internalización de las convenciones y acuerdos internacionales, sino que requiere de la movilización de los sectores público y privado a nivel subnacional, quienes son los encargados de monitorear y ejecutar

localmente acciones encaminadas a la sustentabilidad y la protección ambiental. Para complementar los esfuerzos a nivel local, Eduardo Café y Matilde de Souza destacan la importancia de la cooperación descentralizada, que en el caso de

Minas Gerais, ha representado una estrategia útil para la adopción de buenas prácticas en materia de protección ambiental y manejo de desechos de la minería, principal actividad económica de la región brasileña.

En esta misma línea, **Armando Gallo Yahn Filho** hace un análisis de las acciones de distintos actores locales de la Provincia de Entre Ríos (Argentina) ante la instalación de empresas de celulosa en el Río Uruguay, sobre suelo uruguayo. El autor hace una distinción entre soberanía y autonomía, señalando que los Estados-nación tienen soberanía y los actores subnacionales tienen autonomía, lo que determina que los gobiernos subnacionales no sean sujetos de Derecho Internacional Público. Armando Gallo sostiene que la capacidad de acción de los gobiernos subnacionales está condicionada, precisamente, a la soberanía de los gobiernos centrales, y que esta autonomía fortalece a la soberanía nacional. A través del análisis de la Constitución Argentina y de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, el autor sustenta su hipótesis de que el “paradiplomata” es un diplomático más del Estado-nación, pues la paradiplomacia sólo se justifica como tal cuando está en consonancia con los intereses nacionales. Tomando como ejemplo el caso de las papeleras del Río Uruguay, el autor concluye que la paradiplomacia es un complemento a la diplomacia del gobierno central y, por lo tanto, no debe ser vista como algo que disminuye su fuerza, sino al contrario, la aumenta, bien como lo hace con la soberanía nacional. En este sentido, Armando Gallo subraya que el tipo de autonomía que la

Constitución argentina atribuyó a la Provincia de Entre Ríos otorga a sus gobernantes el estatus de diplomáticos, de modo que sus acciones en ámbito internacional son realizadas en defensa de la soberanía nacional, siendo su única restricción la política exterior y todo lo que va en contra de los intereses del país.

La paradiplomacia ambiental de otra provincia argentina, San Luis, es analizada por **Agustina Rodríguez Saá, Pedro Wouterlood Sapag y Rosendo**

**Alsina**, quienes identifican al desarrollo sustentable como una de las primeras políticas típicamente globales. De acuerdo con los autores, las acciones ambientales a nivel local, nacional y regional se enmarcan necesariamente en una agenda internacional, por lo que consecuentemente surge la necesidad de los gobiernos subnacionales de formular una política paradiplomática en este ámbito. Los autores señalan que la provincia de San Luis es muy activa y dinámica en políticas de sustentabilidad, lo que se ha materializado en el “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente”, un plan estratégico ambiental para el decenio 2010-2020 que incluye acciones de cooperación internacional y de proyección internacional.

Rodríguez Wouterlood y Alsina señalan que la creación del Ministerio de Medio Ambiente de la provincia ha sido un importante avance en la

institucionalidad de la paradiplomacia de San Luis, dado que el propio ministerio desarrolla la proyección exterior por su propia cuenta, sin existir en la provincia un organismo

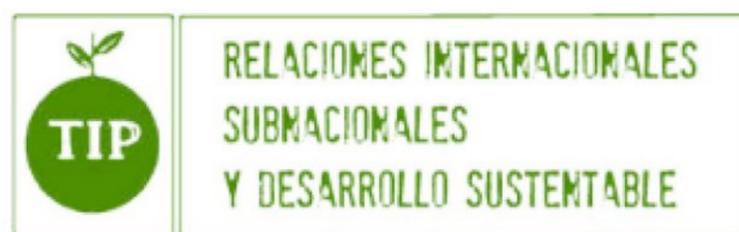
centralizado de relaciones exteriores. No obstante, los autores subrayan que aún predomina la intermediación de las autoridades nacionales en las actividades relativas a la cooperación

internacional, lo que genera demoras en la tramitación y ejecución de los proyectos.

Finalmente, **Victoria Arancibia** analiza el papel de la cooperación internacional descentralizada en el Programa de Agricultura Urbana (PAU) de Rosario, Argentina. La autora señala que el principal beneficio de las acciones de cooperación, más allá de los recursos técnicos y financieros, fue el aval brindado por instituciones reconocidas internacionalmente, lo que le permitió al programa crear y fortalecer alianzas a nivel nacional e internacional. La autora concluye que un aspecto clave para acceder a la cooperación internacional descentralizada es la (pre)existencia de una alianza entre los principales actores locales involucrados en un tema específico, que puedan instituirse como interlocutores válidos y capaces de asegurar la continuidad del proyecto. En ese sentido, Arancibia sostiene que la cooperación internacional puede constituir una herramienta útil para *impulsar* procesos de desarrollo local, pero esto *no* implica que sea capaz de *crearlos* o

de iniciarlos por sí misma si no existen previamente voluntad, iniciativas o un tejido social propicio a nivel local. Si, por el contrario, ya hay un proceso local *"en curso"*, la cooperación puede ayudar efectivamente a fortalecerlo, no sólo mediante líneas de financiamiento, sino también aportando su experiencia, reforzando los aspectos débiles de programa o introduciendo elementos innovadores.

Los artículos incluidos en este número, que tienen como hilo conductor al desarrollo sustentable, nos presentan una fotografía general sobre la situación actual de la teoría y la práctica de la proyección internacional de los gobiernos locales y la cooperación internacional descentralizada en materia de sustentabilidad, protección ambiental, cambio climático y economía verde. En ese sentido, las conclusiones y propuestas de las y los autores deben ser vistas como lineamientos indicativos y como una invitación a un debate más amplio sobre la paradiplomacia y el papel de los actores subnacionales en la agenda ambiental global.





12

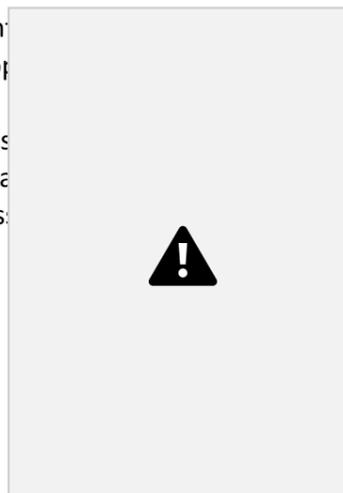
## Desarrollo Sostenible y las Relaciones Internacionales en el Contexto de la Agenda 21

*Thauan Santos y Luan Santos*

### Abstract

#### SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF AGENDA 21

Since the last half of the past century, sustainable development has emerged as a top priority in the international and foreign policy of many governments. In this sense, it is useful to analyze the implications of the international actions related to environmental issues.



paper study the Agenda 21 focusing on the Brazilian

© Adriana Roque 2012.

case, taking into account the identification of cooperation, especially the decentralized modality, and its following international projection that reflects the concern of local governments with environmental topics in the field of International Relations.

**Key words:** International agreements, Agenda 21, Sustainable Development, International Relations, paradiplomacy.

### Resumo

#### DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO CONTEXTO DA AGENDA 21

A temática do desenvolvimento sustentável se destacou no âmbito internacional e na política exterior dos diferentes governos, sobretudo a partir do meio do século passado. Nesse sentido, resulta útil a análise das implicações dos programas internacionais de ação relacionados com a temática do meio-ambiente. Nesse trabalho faremos um estudo da Agenda21 com foco no caso brasileiro, levando em consideração a identificação da cooperação descentralizada, e sua conseqüente projeção internacional que reflete a preocupação dos governos locais com os tópicos do meio-ambiente no âmbito das Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Acordos Internacionais, Agenda 21, Desenvolvimento Sustentável, Relações Internacionais, Paradiplomacia.

13

## **DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA 21**

### **Resumen**

La temática del desarrollo sostenible ha sobresalido en el ámbito internacional y en la política exterior de los diferentes gobiernos, sobre todo a partir de mediados del siglo pasado. En este sentido, resulta útil analizar las implicaciones de los programas internacionales relacionados con la temática medioambiental. En este trabajo haremos un estudio de la Agenda 21 con foco en el caso brasileño. Se tiene en cuenta la identificación de la cooperación, especialmente la descentralizada, y su consecuente proyección internacional, la cual refleja la preocupación de los gobiernos locales sobre las cuestiones medioambientales en el ámbito de las relaciones internacionales.

**Palabras clave:** Acuerdos internacionales, Agenda 21, desarrollo sostenible, relaciones internacionales, paradiplomacia.

Este trabajo intenta analizar cómo las relaciones internacionales abordan las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, desde una perspectiva institucional. Vamos a evaluar, por tanto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se realizó en junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. Este evento tuvo

como uno de sus resultados el establecimiento de la Agenda 21, un amplio programa de acción cuya finalidad es la de poner en práctica los principios aprobados en la Declaración de Río.

Queremos subrayar, de esta forma, la aparición de tres nuevas cuestiones:

a) La importancia de la evaluación de otros niveles de gobierno además

del federal, como los estados, municipios, distritos y pequeñas comunidades locales, que desempeñan un papel relevante en lo que se refiere a la discusión social y ambiental.

el ámbito internacional, tales como investigadores, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y la prensa internacional.

b) La emergencia de nuevos actores en

14

Año 1. No. 2. Abril 2012

Desarrollo sostenible y las relaciones internacionales...

c) La necesidad de incorporar a los distintos agentes involucrados e interesados en un tema particular cuando su análisis es complejo y cuyos efectos son transversales, como en el caso del desarrollo sostenible.

Por lo tanto, vamos a delimitar el alcance del trabajo en la aplicación de

la Agenda 21 en Brasil, segmentada en las Agendas Nacional, Regionales y Locales. Según Barros-Platinau (2004):

“[A diferencia de lo que ocurre en muchos países alrededor del mundo, nos damos cuenta de que] el reconocimiento institucional de estas nuevas ‘potencias emergentes’ es capaz de dar nuevo impulso a la gobernanza ambiental, de lo global a lo local. Sin embargo, el estallido de varios actores tan asimétricos trae nuevos desafíos en el establecimiento de las reglas del juego internacional”.

El objetivo es evaluar este cambio en el ámbito internacional, así como identificar las posibles combinaciones de estrategias y políticas para comprender mejor el dilema del desarrollo sostenible. En consecuencia, además de una revisión bibliográfica de los avances en el debate sobre estas cuestiones, haremos un estudio de caso sobre Brasil en el contexto de la Cumbre de Río 1992 y de la Agenda 21.

Tenemos la intención de comprender cómo los países pueden (y deben) avanzar para incluir a los diferentes agentes implicados en la discusión de dichos temas, ya sea por tener la capacidad de contribuir de manera positiva y eficaz en el debate, o porque son afectados negativa y fuertemente

cuando hay políticas y planes nacionales que pasan por alto la realidad de los nuevos actores y niveles de actuación.

## **DIMENSIONES Y AGENTES INVOLUCRADOS**

En esta sección se presentan las diversas formas que tradicionalmente han permitido el análisis de cuestiones relacionadas con los actores internacionales, así como su impacto en otros agentes. Identificamos una visión más allá de la corriente realista que se centra en el papel de los Estados-nación (soberanos) y presentamos los diversos niveles de análisis, así como la importancia de la paradiplomacia y las partes interesadas.

### **Niveles de Análisis**

Cuando nos dedicamos al estudio de las relaciones internacionales nos enfrentamos al gran dilema del nivel de análisis que debe utilizarse. En este sentido, siempre hay varias formas de medir el fenómeno en estudio y, por tanto, la selección entre lo "micro" o "macro" no es más que una conveniencia metodológica y

conceptual (Singer, 1961:77). También de acuerdo con Singer, los pros y los contras de estas diversas posibilidades de análisis, que se han discutido ampliamente en las ciencias sociales, siempre deben ser tenidos en cuenta por el investigador, lo que requiere una reflexión sobre la mejor forma de "describir y evaluar con precisión" el

fenómeno en cuestión. En efecto, la elección del nivel de análisis debe proporcionar una aproximación al fenómeno bajo examen lo más completa y menos distorsionada como sea posible.

Para Singer, habría una especie de *trade-off* entre la explicación, descripción y predicción, lo que llevaría a la elección entre los dos principales niveles de análisis presentado por él: i) un análisis del sistema internacional, que examinaría las relaciones internacionales como un conjunto, y ii) un análisis del Estado nacional, enfoque occidental tradicional, lo que permitiría una mayor diferenciación entre los actores del sistema internacional -en otras palabras, entre los Estados-. Como se mencionó anteriormente, cada una de las posibilidades tiene sus ventajas y desventajas, que definirán la elección del investigador.<sup>1</sup>

Waltz (1959) evalúa los niveles de análisis (las "tres imágenes") de uso común en las relaciones internacionales a partir de tres formas diferentes: i) individual, ii) nacional, y iii) sistémico.

En general, la primera imagen trata de explicar el comportamiento de los Estados de acuerdo con las características personales de los individuos (los líderes) y las fuerzas

psicológicas; mientras que la segunda evalúa la cultura, la sociedad y las instituciones en la realización de las políticas nacionales. La última imagen

<sup>1</sup> Es de destacar que Singer argumenta que estos dos niveles de análisis son los más relevantes y, por lo tanto, no son las únicas maneras de estudiar un fenómeno. Esta observación es necesaria, sobre todo si tenemos en cuenta la cuestión de la paradiplomacia.

proporcionaría explicaciones basadas en la posición de los Estados en el ámbito internacional; es decir, el comportamiento de los Estados en el medio anárquico. Según Costa (2002):

"Otros autores han identificado los otros niveles (...) Wolfers (1962), por ejemplo, reduce a los niveles sistémicos e individuales; Jervis (1976) añade el nivel de burocracia y Rosenau (1966) descompone el nivel nacional en las instituciones del Estado / sociedad y las instituciones intermedias."

Gourevitch (1959), a diferencia de muchos de estos autores, plantea que el sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política interna de los Estados o de su estructura, sino que es la causa de ambos. Esta idea es la "segunda imagen invertida", un término acuñado para referirse a la "segunda imagen" del Waltz. Moravcsik (1993) confirma la necesidad de evaluar la política interna, ya que el

análisis sistémico es incapaz de explicar la gama actual de objetivos diferentes.

### Paradiplomacia

Independientemente de la elección de los autores, que pueden escoger entre dos o tres niveles de análisis, hay que tener en cuenta la existencia de un nivel de

análisis que entra en las fronteras de los propios Estados. Así, se deja el problema de que el Estado debe "solucionar" las cuestiones del mundo y se contemplan nuevas posibilidades de solución dentro los mismos (Walker, 1988). Siendo esto así, la paradiplomacia gana un terreno especial, siendo un término controvertido desde el punto de vista

conceptual. Por otra parte, se trata de una gran complejidad para los teóricos más realistas, que se centran en la figura del Estado-nación influenciada por las ideas westphalianas.

La idea de la paradiplomacia surge de las discusiones académicas sobre el "nuevo federalismo", que tuvo lugar a finales de 1970 y principios de 1980 (Aguirre, 1999). El término, cuya génesis está relacionada con las cuestiones que incumben a todo el mundo, primero fue utilizado por los profesores Duchacek (1986) y Soldatos (1990), y se vuelve importante con el creciente papel internacional del Gobierno No Central (GNC) y la idea de interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye (1977), que presta especial atención a todos los niveles de gobierno.

Der Derian (1987) hace una interpretación del neologismo basado en un análisis etimológico del término (al lado de la diplomacia) y llega a la conclusión de que las empresas y las organizaciones internacionales, ONG, empresas y medios de comunicación también tienen un rol importante. Algunas personas definen "paradiplomacia"

como algo más general, incluidas las organizaciones públicas, privadas e internacionales que buscan promover el diálogo sobre temas relacionados con una variedad de temas (Cornago, 2001; Prieto, 2004).

Teniendo en cuenta las diferentes percepciones del término, cuando hablamos de "paradiplomacia" nos referimos a los casos de las relaciones internacionales que se realizan por el

GNC en un país; es decir, los órganos sub-estatales, regionales y locales.<sup>2</sup>Por lo tanto, estas acciones tienen el objetivo común de desarrollar áreas, por ejemplo, vinculadas al comercio, la inversión, la cooperación, e incluso, las asociaciones, independientemente de la política del Estado Central (Gambini, 2007).

Aunque haya ejemplos históricos que representan casos de paradiplomacia, tales como la Liga del Peloponeso en la antigua Grecia y el papel de Florencia en la época del Renacimiento, ella es, principalmente, una consecuencia del avance de la globalización, en la que un número importante y creciente de los actores no estatales juega un papel cada vez más influyente en el ámbito internacional (Castelo Branco, 2007). Así, la paradiplomacia "nació"

en la década de 1980 en los países más desarrollados -con el mayor grado de descentralización política y administrativa-. Los países en desarrollo, por otro lado, tienen el contacto con la paradiplomacia sólo a partir de la década siguiente.

Siendo un tema emergente en la agenda de los estudios de relaciones internacionales, la paradiplomacia representa la "cuarta imagen",

haciendo un paralelo con la idea de Waltz (1959). Es en este marco en el que se evaluarán las funciones de los actores con creciente importancia en la conducción de la política internacional,

<sup>2</sup> En este análisis, cabe destacar que hay autores que mencionan la relevancia de la sociedad civil, como Der Derien (1987), y de las ONGs (Moreira *et al.*, 2010). Otros autores ya incluyen, de hecho, el papel de las comunidades científicas en ese proceso (Barros-Platiau *et al.*, 2004).

que son los académicos, los GNC, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la prensa internacional.

### **Stakeholder approach**

Aquí, hacemos un paralelo entre las organizaciones empresariales y las ciencias sociales, toda vez que ambas tienen destinatarios que se ven afectados por ciertas decisiones, aunque de diferentes maneras, e incluso, al contrario. Así, de acuerdo a Freeman (1984), nos encontramos con el análisis del enfoque del *stakeholder approach*, en el que, en la búsqueda de una lectura más rica de un fenómeno, se evalúan los distintos grupos de interés, directa o indirectamente involucrados en el tema analizado.

Vemos pues que además de analizar el Estado (país) y su posición sistemática, es necesario entender lo que sucede al interior del mismo. Planteamos, por tanto, un análisis que va más allá del paradigma positivista, racionalista, para examinar el interior de la "caja negra" llamada "Estado". Comprender

los cambios internos (nacionales), así como sus respuestas a las presiones externas (internacionales) es una condición esencial para el análisis de nuevos escenarios. Apropiándonos de las palabras de Kuhn (1974), lo que contribuyó en gran medida a los debates de la filosofía de la ciencia, estaríamos viviendo una "crisis paradigmática" en la que se estaría experimentando una crisis de la "ciencia normal" (desarrollo asociado única y exclusivamente al crecimiento de las variables económicas) y viviendo una "revolución científica", lo que conducirá a un "nuevo paradigma" (el desarrollo sostenible y la economía verde).

### **CAMBIOS GLOBALES HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Para entender la transición a este "nuevo paradigma" es necesario reflexionar sobre la evolución de las cuestiones ambientales de importancia para la discusión sobre un nuevo modelo de desarrollo; es decir, el desarrollo sostenible.<sup>3</sup> Por lo tanto, es conveniente adoptar un enfoque histórico sobre los principales acontecimientos que han hecho posible pensar en una nueva ideología que

se enfrenta a la del "crecimiento ilimitado", sobre todo cuando pensamos en la viabilidad de este modelo en un planeta finito con recursos limitados (Lago y Padua, 1984). De acuerdo con Santos y Santos (2011), la crisis ambiental actual está directamente relacionada con el nivel de desarrollo comparado con el crecimiento económico.

Con la invención de la agricultura unos diez mil años atrás, la humanidad

dio un paso decisivo en la diferenciación de su modo de inserción en la naturaleza, en relación con la de otras especies animales. Sin embargo, de acuerdo con May (2010), aunque haya cambiado radicalmente el ecosistema original, la agricultura no es necesariamente

<sup>3</sup> Según la Comisión Brundtland, el desarrollo sostenible es "aquel que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

incompatible con la preservación del equilibrio ambiental.

A lo largo de su evolución, los seres humanos se convirtieron en la forma dominante de vida en la Tierra, con el control sobre otras especies vegetales y animales y desarrollando tecnologías que les permitieron cambiar, más rápida y potentemente, el medio ambiente en el que viven. El hombre, antes uno de los miembros de varias organizaciones de la biósfera, asumió el papel de intervenir en la naturaleza, la explotación de los recursos naturales y el deterioro de la calidad ambiental actual, como consecuencia del desarrollo alcanzado. El proceso de desarrollo de modo predador y desordenado, en cierto modo inevitable, no fue acompañado de una preocupación constante ante la posibilidad de escasez de los recursos naturales.

En este contexto, se observa que hasta hace poco la economía dejó en un plan secundario las relaciones entre el sistema económico y el medio ambiente.<sup>4</sup> Al final, se tienen las teorías sofisticadas de equilibrio general y el crecimiento económico que se centran en la economía como un

sistema aislado, o sea, un sistema que no intercambia ni materia ni energía con su entorno externo (Mueller, 1996). Una caricatura de la opinión que prevaleció hasta hace poco es el diagrama del flujo circular, que describe el proceso económico a través

<sup>4</sup>Según el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), el medio ambiente es el conjunto de los sistemas externos físico y biológico, en que viven el hombre y los otros organismos.

de los flujos de bienes, servicios e ingresos entre las empresas y las familias, sin la observación de los intercambios con el medio ambiente.

El sistema económico, por tanto, funciona como si hubiera una fuente inagotable de insumos de energía y materiales; es decir, en el proceso de producción, todas las entradas se convierten en productos completamente terminados para que no haya residuos no deseados y en el consumo, desaparecen todos los productos enteramente. Lo anterior revela una visión de la economía entendida como un sistema aislado, mientras que la teoría económica se centra en el análisis de los flujos de valor de cambio que circulan en el interior, entre las empresas y las familias. Como destaca Passet (1979), la esfera económica, en su lógica como

un sistema cerrado, entra en contradicción con la lógica de las otras dos esferas, o sea, la esfera de las actividades humanas y la biósfera, por lo que la teoría económica necesita ser revisada.

Esta postura se justificaba ya que las demandas de materiales y de energía eran limitadas en el sistema económico, en relación con el

ecosistema, aunado a las emisiones de desechos y residuos. De acuerdo con Mueller (2007), no fue sino hasta la década de 1960 que aparecieron los primeros esfuerzos de la economía neoclásica para cambiar los fundamentos de la teoría, cuando se hizo evidente el hecho de que las externalidades ambientales son parte de los procesos económicos. El cuerpo principal de estas corrientes de

pensamiento simplemente desconocía el hecho crucial de que la actividad económica no puede sobrevivir sin continuos intercambios con el medio ambiente.

Según Santos y Santos (2011a), existe un gran número de hechos que influyeron en este cambio de paradigma. Desde la Revolución Industrial se produjo un gran salto en la capacidad de intervención humana en

la naturaleza que sigue aumentando sin cesar. De acuerdo con May (2010), además de los desequilibrios ambientales derivados de una mayor capacidad de actuación, la Revolución Industrial, basada en el uso intensivo de las grandes reservas de

combustibles fósiles, abrió camino para una expansión sin precedentes de las actividades humanas, lo que presionó fuertemente la base de recursos naturales del planeta.

Como resultado, hubo una disminución en la calidad de vida de los países industrializados -en 1962, una serie de desastres ambientales comenzaron a ocurrir en distintas partes del mundo, tales como la contaminación de la bahía de Minamata, Japón,

donde cientos de personas resultaron intoxicadas con mercurio después de comer pescado contaminado. En el mismo año, la reportera Rachel Carson publicó el libro *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*, que se convirtió en un clásico del movimiento conservacionista, ambiental y ecológico-. El libro advierte de la creciente pérdida de calidad de vida como consecuencia del uso indiscriminado y excesivo de productos químicos y fertilizantes, y sus efectos sobre los recursos ambientales.

A continuación, las crisis del petróleo de la década de 1970 trajo a la luz el debate sobre el uso de combustibles fósiles. Además, la discusión sobre el aumento de la contaminación y la mega población, el último fenómeno ya estudiado por Malthus (1798), volvieron a ser analizados por Georgescu-Roegen (1971) en *The Entropy Law and the Economic Process*. Los economistas neoclásicos, sin embargo, evitaron cambios radicales en la teoría económica; sólo se efectuaron ajustes en el marco analítico de la teoría convencional. Esta situación se mantuvo en gran medida hasta finales de 1960. Desde entonces, surgieron y se consolidaron corrientes de pensamiento de la economía del medio

ambiente, aplicando y fortaleciendo asociaciones de economistas del medio ambiente, surgiendo diarios y revistas especializadas, además de que las revistas de economía tradicionales comenzaron a aceptar regularmente trabajos en esta temática.

Es a partir de este contexto, por lo tanto, que el término de desarrollo sostenible crece en la década de 1970,

surgiendo como un concepto normativo de la controversia sobre la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente. Surge, entonces, como una propuesta conciliatoria, que reconoce que el progreso técnico ayuda a mitigar los impactos ambientales pero no los elimina, y que el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para reducir la pobreza y las desigualdades sociales (May, 2010).

Así, es fácil llegar a un acuerdo en relación con el concepto de desarrollo sostenible, pero es extremadamente complejo y controvertido cuando se trata de aplicarlo a nuestro día a día. Para alcanzar el desarrollo sostenible, se requieren cambios fundamentales en la manera en que pensamos y la manera en que vivimos, producimos, consumimos, etcétera. El desarrollo sostenible, entendido de este modo, tiene una dimensión cultural y política que va más allá de la dimensión medio ambiental, tecnológica y económica, y requerirá la participación democrática de todos (en diferentes niveles de gobierno y otros actores) en la toma de decisiones para los cambios que el que se necesitan.

### LA AGENDA 21 Y SUS SEMILLAS

Entre el 3 y 14 de junio de 1992, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). La reunión contó con dos eventos principales, a saber, la Conferencia de Naciones Unidas -a la que asistieron

representantes de 178 países y 112 jefes de Estado- y el Foro Mundial, una conferencia paralela de los sectores independientes (ONG ambientalistas y otros sectores relacionados con el desarrollo, las industrias, los pueblos tradicionales, mujeres, etc.).

Este evento, también conocido como la Cumbre de la Tierra (*Earth Summit*) o Río-92, fue considerado un hito en la historia de la humanidad, por su contribución para cambiar el estilo de

desarrollo de nuestras futuras generaciones. Sus principales resultados fueron:

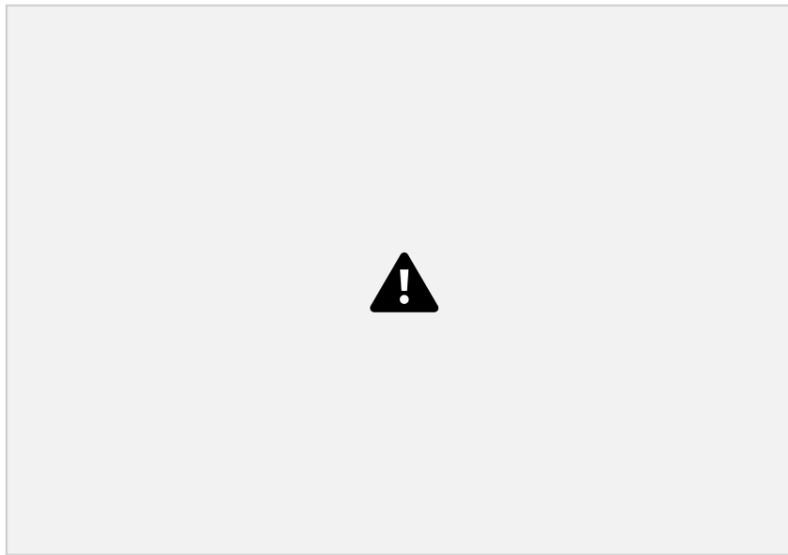
- Aprobación de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.
- Aprobación de la Declaración sobre los Bosques.
- Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Propuesta para la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

- Compromiso de los países africanos para un futuro Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (aprobado en 1995).
- Presentación de la Agenda 21.

socioeconómico y el entorno cambiante, ignorado durante décadas, entró en el discurso oficial de la mayoría de los gobiernos del mundo" (Brüseke, 1996).

Estos documentos son instrumentos de compromiso internacional con el desarrollo sostenible, considerados los marcos institucionales de los esfuerzos conjuntos de los gobiernos de todo el mundo a las acciones que combinan el desarrollo y el medio ambiente. De esta manera, "el vínculo entre el desarrollo

21



Trabajos de Investigación en Paradiplomacia

Thauan Santos y Luan Santos

### La Agenda 21

La Agenda 21 es un programa de acción que tiene por objeto poner en práctica los principios acordados en la Declaración de Río. Aunque no se haya adoptado formalmente en la Conferencia de Río de Janeiro, la Agenda 21 contiene una hoja de ruta detallada de las acciones concretas a ser adoptadas por los gobiernos, las instituciones de Naciones Unidas, los organismos de desarrollo y los sectores independientes para iniciar el proceso de transición hacia el desarrollo sostenible.

El documento se basa en la premisa de

que la humanidad estaba en un momento decisivo en su historia, en el que se estaban debatiendo temas cruciales como la continuación de las políticas actuales destinadas a perpetuar las disparidades económicas entre países y dentro de los mismos, el aumento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo en todo el mundo y, también, el deterioro de los ecosistemas de los que dependemos para mantener la vida en la Tierra. Propone, por lo tanto, cambiar la dirección hacia un mejor nivel de vida para todos, una mejor gestión y protección los ecosistemas, y un futuro más próspero y seguro.

La Agenda 21 se divide en cuatro

secciones y 40 capítulos, con más de un centenar de propuestas de programas que contienen casi un millar de actividades. Todos los capítulos siguen la misma estructura: cada programa contiene una introducción que define su propósito, seguido por una sección

llamada "bases para la acción", que explica la necesidad del programa, la relación de las actividades propuestas, y, por último, una sección denominada "medios para la puesta en práctica".

La Sección I se refiere a las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible en los países en desarrollo:

la lucha contra la pobreza, el cambio de los patrones de consumo, la dinámica demográfica y la sostenibilidad, la protección y promoción de la salud humana, el desarrollo y los derechos humanos, y la integración del medio ambiente en toma de decisiones.

La Sección II se ocupa de la

conservación y el manejo de los recursos naturales para el desarrollo. Incluye, entre otros, los siguientes temas: la protección de la atmósfera, la desertificación y la sequía, los océanos, el agua dulce, los residuos peligrosos, la biodiversidad y la lucha contra la deforestación.

La Sección III se refiere a la consolidación del papel de los grupos sociales en la aplicación del objetivo del desarrollo sostenible. Contiene temas relacionados con las mujeres, jóvenes y niños, los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sindicatos, el sector empresarial y la industria, la comunidad científica y tecnológica y los agricultores.

Finalmente, la Sección IV se refiere a los medios de implementación, con capítulos sobre Recursos y Mecanismos Financieros, Transferencia,

Cooperación y Formación Tecnológica, Ciencias para el Desarrollo Sostenible, la Promoción de la Educación, Formación y Sociedad de la Conciencia, los Mecanismos Nacionales y de Cooperación Internacional para el Fortalecimiento Institucional en los Países en Desarrollo, Informaciones para la Toma de Decisiones, los Acuerdos Internacionales Institucionales, y los Instrumentos y Mecanismos Legales Internacionales.

La Agenda 21 es un documento de política que requiere una amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones adecuadas, así como la

existencia de mecanismos institucionales para promover su aplicación. Se trata de un proceso de transformación de cambio de las actitudes culturales y conductas hacia una sociedad con la producción y el consumo sostenibles. Se supone que los gobiernos y la sociedad en general discuten y diagnostican los problemas, identificando y comprendiendo los conflictos en cuestión, y decidiendo la mejor manera de resolverlos, para iniciar el camino hacia la sostenibilidad de la biosfera.<sup>5</sup>

Como veremos en la sección que sigue, el gobierno brasileño se ha

interesado en crear programas en diferentes áreas, a saber: Nacional, Regional y Local. Así, se percibe la forma sincronizada con los conceptos de la cooperación descentralizada, así como el enfoque del *stakeholder approach*, ya que vemos la participación de una

<sup>5</sup> Instituto Brasil PNUMA – Comité Brasileño del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

amplia gama de actores no estatales en el proceso.

### Las Agendas 21 Nacionales y la Agenda 21 Brasileña

El capítulo 38 de la Agenda 21 recomienda que los países creen una estructura nacional de coordinación encargada de la redacción de la Agenda 21 Nacional en cada país. En la metodología utilizada a nivel internacional para la construcción de la Agenda 21 Nacional se aborda la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, el sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil.

La Dirección Nacional de la Agenda 21 tiene el objetivo de establecer los parámetros de una estrategia de desarrollo sostenible mediante el establecimiento de las prioridades nacionales que permitan el uso sostenible de los recursos naturales. Además, es preciso tener en cuenta las ventajas comparativas del país para producir de manera más eficiente los bienes y servicios a la sociedad, así como las debilidades en entornos específicos.

La construcción de la Agenda 21 brasileña surgió de la activación de un proceso de planificación participativa con el fin de analizar la situación actual del país para identificar las fortalezas y debilidades y, de esta forma, plantear el desarrollo futuro de una manera sostenible. Para ello, trató de abordar la realidad brasileña desde una óptica multisectorial, a partir de diagnósticos sectoriales elaborados por expertos y

con el apoyo de una amplia participación de representantes de diferentes sectores de la sociedad de todas las regiones del país, incluida la participación en el ámbito académico (CPDS, 2000).

Es evidente, por lo tanto, la importancia de la Agenda 21 brasileña como resultado de un extenso proceso de planificación participativa y con estatus de plan nacional de desarrollo sostenible. En este sentido, el documento derivado de esta discusión representa un avance importante de las

políticas de subvención potencial centrado en el desarrollo sostenible, que incorpora los principios, compromisos y metas establecidas en el Agenda 21 Global.

Según Malheiros *et al.* (2008), dentro de este enfoque participativo, distintas adiciones y supresiones se adoptaron en las reuniones celebradas en cinco estados y en las macro-regiones brasileñas. Las discusiones finales se llevaron a cabo en Brasilia, culminando con el lanzamiento, en 2002, de la "Agenda 21 brasileña: acciones prioritarias" y "Agenda 21: el resultado

de la consulta nacional" (CPDS, 2002a, b), presentados en el encuentro mundial Río+10, que se celebró Johannesburgo.

### Las Agendas 21 Regionales

Algunos estados de Brasil, incluyendo Río Grande del Sur, Minas Gerais y Bahía, entre otros, pusieron en marcha sus Agendas 21 Estatales. El caso del Estado de Minas Gerais es un buen ejemplo de una Agenda Regional 21. Ya en 1995, el Plan de Desarrollo Integral de la ciudad afirmaba que los programas y acciones del gobierno deberían tener como referencia básica el tema del medio ambiente y que, para la elaboración de su Agenda 21, se deberían tomar como base los documentos finales de la Río-92. A continuación, fue creado el Departamento de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. También en 1995 el gobierno aprobó la Ley 12.040, que creó el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios Ecológicos (ICMS Ecológico),

fomentando la preservación de los recursos naturales y el saneamiento ambiental. Por el éxito que obtuvo, este tipo de instrumento económico ha sido adoptado por un número considerable de estados.

### Las Agendas 21 Locales

El capítulo 28 de la Agenda 21, "Iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21", se establecen los supuestos, métodos y principios para la orientación de las autoridades locales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Las Agendas 21 Locales son de vital importancia en la construcción del desarrollo sostenible dado el enorme poder de movilizar a las comunidades y a los gobiernos locales.

Según Malheiros *et al.* (2008), en Brasil muchos municipios han tomado la iniciativa para construir sus Agendas 21 Locales, con énfasis en los procesos de Agendas 21 de São Paulo-SP (1996), Río de Janeiro-RJ (1996), Vitória-ES (1996 ),

Joinville-SC (1998), Florianópolis-SC (2000), Jaboticabal-SP (2000), Ribeirão Pires-SP (2003), entre otros.

El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ha dado apoyo técnico y financiero (a través del Fondo Nacional de Medio Ambiente) para la preparación de la Agenda 21 Local y publicó un documento titulado "Manual para la aplicación de la Agenda Local 21". Más allá del MMA, algunos estados y ONGs se han destacado en la labor de apoyar a los municipios en la implementación de las Agendas 21 Locales.

## CONCLUSIONES

Como puede observarse, es necesario ir más allá de la evaluación de la función y la importancia de los Estados-nación para abordar la cuestión del desarrollo sostenible, sobre todo cuando se enfrentan a un escenario de relaciones internacionales. Así, el estudio de los niveles de análisis y la paradiplomacia de múltiples partes interesadas resalta el papel cada vez mayor de nuevos actores, que tienen las condiciones

para contribuir a la cuestión y poner en primer plano la discusión de la cooperación descentralizada.

Además, es necesario tener en cuenta que los conceptos de "paradiplomacia" y "desarrollo sostenible" son fuente de intensos debates y muchos problemas asociados. Por lo tanto, los países de todo el mundo hacen uso de esta confusión en el debate para adentrar en la discusión como preocupados y/o alineados con las nuevas tendencias, aunque, de hecho, poco se avance en

términos relativos. El resultado es un lindo discurso internacional sobre el problema, pero pocas prácticas empíricas y políticas para mitigar los conflictos.

En este sentido, vale la pena subrayar el papel de Brasil, país emergente de América del Sur con un fuerte crecimiento internacional, no sólo en lo económico, sino que sobre todo en el aspecto político, como un país que no sólo trabaja para promover el desarrollo sostenible en las diferentes escalas de gobierno, sino que se ha

destacado a nivel internacional, debido a sus esfuerzos sistemáticos y resultados alcanzados. La creación de una Agenda Nacional (País), Regional (Estados) y Local (Municipios) basadas en la Conferencia de Río-92 muestran esta condición. Asimismo, el debate actual y la movilización nacional en la Río+20, que vuelve a ocurrir en el país, más que confirman esta tesis.

La crisis paradigmática en el desarrollo, antes pensado en términos de crecimiento económico y ahora asociado con el desarrollo social, de oportunidades, económico, cultural y sostenible ambientalmente, lleva a la necesidad de evaluar y permitir la interacción de los nuevos agentes de este proceso, más allá de un enfoque realista, y a considerar otros actores como académicos, GNC, las ONG, la sociedad civil y la prensa internacional. Aunque estos actores tengan diferentes capacidades de procesamiento efectivo, y, con frecuencia, pertenezcan a una jerarquía de poder, es necesario que actúen creando sinergias entre todos para lograr los objetivos fijados en conjunto, ya que las externalidades

positivas del modelo de desarrollo sostenible afectan a la población

**REFERENCIAS**  
mundial como un todo.

- Aguirre, I. (1999), "Making sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition" in Aldecou, F. and Keating, M. (eds.), *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*, London/Portland, OR, Frank Class.
- Barros-Platinau, A. F., Schleicher, R. T., Varella, M. D (2004), "Meio ambiente e Relações Internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate", *Rev. Bras. Polít. Int.*, 47, 2, pp. 100-130.
- Brüseke, F. J. (1996), "Desestruturção e desenvolvimento" en Viola, E.; Ferreira, L. C. (org.), *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, Campinas, Unicamp, pp. 103-132.
- Constanza, R. (2009), "Toward a New Sustainable Economy", *Real-world Economics Review*, v. 49, pp.

20-51.

- Carson, Rachel (1962), *Silent Spring*, New York, Houghton Mifflin.
- Castelo Branco, Álvaro C. (2007), "A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais", *PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial*, Brasília, v.4, n, 1, jan/jul, pp. 48-67. Cornago, Noé (2001), "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement" in foreign affairs en AA.VV., *Foreign Relations of Constituent Units, Forum of Federations/Forum des Fédérations*, Ottawa.
- Costa, Rosane Ribas da (2002), "Influências Externas em Processos de Transição Democrática: O Caso Espanhol", Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).
- CPDS (2000), *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 brasileira: bases para discussão*, Brasília, DF, MMA, PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*, Brasília, DF, MMA, PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*, Brasília, DF, MMA, PNUD.
- Der Derian, James (1987), *On Diplomacy: a Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Basil Blackwell.
- Duchacek, Ivo D. (1986a), *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulder and London, Westview Press.
- \_\_\_\_\_ (1986b), International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond en Oscar J. Martinez (ed), *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, The University of Texas at El Paso, Texas Western Press.
- Duchacek, Ivo D., Stevenson, Garth (1988), *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York and London, Greenwood Press.
- Freeman, R. Edward (1984), *Strategic Management: A stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Georgescu-Roegen, N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press.
- Gourevitch, Peter (1959), "The Second Image: International Conflict and the Internal Structure of States", in Waltz, K. *Man, State and War: a Theoretical Analysis*, NY, Columbia University Press, pp. 80-156.
- Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company.
- Kuhn, Thomas (1974), "Second Thoughts on Paradigms" en Kuhn, T. *The Essential Tension*. University of Chicago Press, Chicago.
- Lago, A., Pádua, J.A. (1984), *O que é Ecologia*. Editora Brasiliense. São Paulo, Coleção Primeiros Passos, nº 118.
- Malheiros, Tadeu Fabricio, Philippi JR., Arlindo, Coutinho, Sonia Maria Viggiani (2008), "Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro", *Saúde soc.*, São Paulo, v. 17, n. 1, Março.

- Malthus, T. (1798), *An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculation of Mr. Godwin, M. Condorcet, an Other Writers*, Anonymously Published.
- May, P. (2010), *Economia do Meio Ambiente: teoria e prática*, 2. ed., Rio de Janeiro, Elsevier. Moravcsik, Andrew (1993), "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, pp. 473-524. Mueller, C. (1996), "Economia e Meio Ambiente na perspectiva do mundo industrializado: uma avaliação da economia ambiental neoclássica", *Estudos Econômicos*, v. 26, n. 2, mai-ago, pp 261-304.
- Passet, R (1979), *L'économique et le Vivant*, Paris, Traces, Payot.
- Prieto, Noé Cornago (2004), "O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-soviético e da Ásia-pacífico" en Vigevani, Tullo (org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Unesp.
- Santos, Luan, Santos, Thauan (2011), "Comercio Internacional y Medio Ambiente: sus Contribuciones al Desarrollo Económico y sus relaciones con los Impactos Ambientales Globales", *V CISCA (Anais)*, Argentina, Santa Fé.
- \_\_\_\_\_ (2011a), "Perspectivas para a discussão teórica acerca do meio ambiente a partir da evolução do pensamento econômico", *Revista Wolfius*, Brasil, Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan-jun, pp.21-38. Singer, David (1961), "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, vol. 14, pp. 77-92.
- Soldatos, Panayotis (1990), "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors" in *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, Oxford,

Claredon Press, pp. 34-53.

United Nations General Assembly (1992), *Rio Declaration on Environment and Development. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, June 3-14, 1992. A/CONF.151/26 (Vol. I)*, New York, UN.

Waltz, Kenneth (1959), *Man, State and War: a Theoretical Analysis*, NY, Columbia University Press, pp. 1-15.

Walker, R. B. J (1988), *One World, Many Worlds*, Lynne Rienner, pp. 11-31.

27



28

## **La Construcción de una Identidad Sostenible: El Congreso Mundial de ICLEI en Belo Horizonte y la Preparación de los Gobiernos Locales para la Rio+20**

**0**

*Rafael Pinto da Silva y Laura Oliveira de Medeiros*

**Abstract**

## **BUILDING A SUSTAINABLE INTERNATIONAL IDENTITY: ICLEI WORLD CONGRESS IN BELO HORIZONTE AND PREPARATION OF LOCAL GOVERNMENTS FOR RIO+20**

This article discusses the strategy used by Belo Horizonte (Brazil) to build a sustainable international identity. The first section discusses the inclusion of environmental issues on the international agenda, which has strengthened the role of cities as international actors. The second part discusses, from a critical perspective, the

© Adriana Roque 2012.

integration of cities into the environmental and



sustainable development international debate, such as in the UN conference on climate change, the Agenda 21, the Millennium Development Goals and the creation of discussion forums and specific networks of decentralized cooperation, such as the ICLEI Network. The last part addresses the organization and preparation of Belo Horizonte for the ICLEI World Congress in 2012, assuming that this meeting is strategic in defining the position of local governments for Rio +20 and, at the same time, it marks the end of a cycle in the image-building process of Belo Horizonte as an international leader in public policies for sustainable urban management. The article reaches two important conclusions: the first is that environment and sustainable development are topics increasingly covered in the New Urban Agenda, justifying efforts of cities such as Belo Horizonte to build a sustainable international identity. The second is that the international historical development of these issues, both at a national and local level, have transformed Rio+20 into a strategic framework for the future management of many areas of contemporary society worldwide, such as economics and politics.

**Key words:** Belo Horizonte, decentralized cooperation, sustainable development, ICLEI, Rio+20.

### **Resumo**

#### **A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE SUSTENTÁVEL: O CONGRESSO MUNDIAL DE ICLEI EM BELO HORIZONTE E A PREPARAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS PARA A RIO+20**

O artigo tem como objetivo discutir a estratégia empreendida nos últimos dez anos por Belo Horizonte (Brasil) para a construção de uma identidade sustentável de

alcance internacional. Para tanto, o texto está dividido em três partes. Na primeira se apresenta o fenômeno da ascensão da temática ambiental no rol da agenda internacional paralelamente ao fortalecimento do papel das cidades como atores internacionais. A segunda parte se dedica a discussão, desde uma base crítica, sobre o processo de incorporação da temática ambiental e do desenvolvimento sustentável pelas cidades, buscando, assim, referências em marcos significativos tais como as Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, criação da Agenda 21, dos Objetivos do Milênio, de espaços de discussão e de redes de cooperação descentralizadas específicas para a temática, como no caso da Rede ICLEI. A última parte trata do processo de organização e preparação de Belo Horizonte para o Congresso Mundial de ICLEI de 2012 a partir da perspectiva de que este encontro tenha importância estratégica para a posição dos governos locais frente a Rio+20, ao mesmo tempo que marca o fim de um ciclo do processo de construção da imagem de Belo Horizonte como uma referência internacional em políticas públicas para a gestão urbana sustentável. Assim, se chega a duas conclusões importantes: a primeira é que a temática ambiental e de desenvolvimento sustentável é um tópico cada vez mais tratado na Nova Agenda Urbana e isso justifica o esforço de cidades como Belo Horizonte em construir uma identidade sustentável em nível internacional e a segunda é que o histórico da discussão internacional desta temática tanto no nível estatal como no nível local transformam a Conferência Rio+20 em um marco estrategicamente importante para o futuro da gestão de muitas das esferas da sociedade contemporânea mundial, tais como a economia e a política..

**Palavras-chave:** Belo Horizonte, cooperação descentralizada, desenvolvimento sustentável, ICLEI, Rio+20.



## **LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD SOSTENIBLE: EL CONGRESO MUNDIAL DE ICLEI EN BELO HORIZONTE Y LA PREPARACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA RIO+20**

## Resumen

El artículo tiene el objetivo de discutir la estrategia emprendida en los últimos diez años por Belo Horizonte (Brasil) para la construcción de una identidad sostenible de alcance internacional. Para ello, el texto está dividido en tres partes. En la primera se presenta el fenómeno del posicionamiento de la temática ambiental en la agenda internacional, paralelamente al fortalecimiento del papel de las ciudades como actores internacionales. La segunda parte se dedica a la discusión, desde una perspectiva crítica, sobre el proceso de incorporación de la temática ambiental y de desarrollo sostenible en las ciudades; buscando, así, referencias en marcos significativos como las conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático, la creación de la Agenda 21, los Objetivos del Milenio, así como la conformación de espacios de discusión y redes de cooperación descentralizada específicas, como es el caso de la Red ICLEI. La última parte trata el proceso de organización y preparación de Belo Horizonte para el Congreso Mundial de ICLEI en 2012, partiendo del supuesto de que este encuentro tiene importancia estratégica para delinear la posición de los gobiernos locales frente a la Conferencia Río+20, al mismo tiempo que marca el fin de un ciclo en el proceso de construcción de la imagen de Belo Horizonte como una referencia internacional en políticas públicas para la gestión urbana sostenible. Así, se llega a dos importantes conclusiones: la primera es que la temática ambiental y de desarrollo sostenible son tópicos cada vez más tratados en la Nueva Agenda Urbana y esto justifica el esfuerzo de ciudades como Belo Horizonte en construir una identidad sostenible a nivel internacional. La segunda es que el desarrollo histórico de la discusión internacional en la materia, tanto a nivel estatal como a nivel local, transforman a la Conferencia Río+20 en un marco estratégico para el futuro de la gestión de muchas esferas de la sociedad contemporánea mundial, tales como la economía y la política.

**Palabras clave:** Belo Horizonte, cooperación descentralizada, desarrollo sostenible, ICLEI, Río+20.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas cuatro décadas, tres fenómenos con alto grado de articulación han figurado simultáneamente en el paisaje

internacional y local: el nuevo vigor y la descentralización de la práctica diplomática (Pluijm, 2007; Khanna, 2011), la inclusión de la temática ambiental en la arena de las relaciones internacionales (Mariano, 1995) y el fortalecimiento del papel de las ciudades como actores

internacionales  
(Prado, 2007; Mina, 2003).

Los motivos, a pesar de distintos, están relacionados al nivel de interdependencia compleja,<sup>6</sup> resultado de las consecuencias prácticas de la globalización que han garantizado múltiples canales de interacción, formales e informales, tanto en la esfera interestatal como en los ámbitos transgubernamentales y transnacionales (Keohane; Nye, 1998).

Para la agenda internacional,<sup>7</sup> uno de los principales efectos fue el relativo desprendimiento de asuntos de *high politics*<sup>8</sup> para la inclusión de asuntos de

<sup>6</sup> El concepto de interdependencia compleja en las relaciones internacionales se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o actores en los diferentes países (Keohane; Nye, 1998).

<sup>7</sup> El término agenda internacional se refiere al conjunto de temas, cuestiones y asuntos debatidos entre los actores que hacen parte de las relaciones internacionales.

<sup>8</sup> En el campo de las relaciones internacionales, la expresión *high politics* designa el conjunto de temas que, tradicionalmente, son centrales en la agenda internacional, tales como la

*low politics*,<sup>9</sup> como por ejemplo, las temáticas medioambientales y de desarrollo sostenible. Así, la cuestión medioambiental se ha transformado en una de las vitrinas de la diplomacia contemporánea, poniendo en marcha proyectos que hacen dialogar a círculos estatales y círculos descentralizados,

como es el caso de la Río+20 y el Congreso Mundial de ICLEI 2012.

Tomando estas premisas como punto de partida, el artículo sigue la discusión sobre el posicionamiento de la temática medioambiental en la agenda internacional y sobre la paradiplomacia<sup>10</sup> en cuanto estrategia

seguridad internacional (Messari; Nogueira, 2005).

<sup>9</sup> En contraposición a la definición de *high politics*, *low politics* designa a los temas que tradicionalmente no son centrales en la agenda internacional, tales como los desafíos medioambientales y el desarrollo sostenible (Messari; Nogueira, 2005). Actualmente, algunas transformaciones importantes están relativizando la línea que separa los asuntos de *high* y *low politics*, y esto ocurre gracias a la emergencia y urgencia de la discusión de nuevos temas y su transversalidad.

<sup>10</sup> Panayotis Soldatos (1990) fue quien esbozó el concepto de paradiplomacia para designar la actividad diplomática desarrollada entre entidades no-centrales, situadas en diferentes Estados (Lessa, 2002:8). Sin embargo, posteriormente surgieron críticas que señalaron como falsa la noción que este concepto presenta sobre la existencia de dos líneas para el ejercicio de la diplomacia: una central conducida por los gobiernos nacionales y otra paralela conducida por las ciudades (Duchacek *et al.*, 1988, *apud* Pluijm; Melissen, 2007). Estas críticas defienden que aún cuando operen en 'mundos' separados, Estados y ciudades forman parte de un mismo ambiente diplomático (Pluijm; Melissen 2007). Aunque se tiene conocimiento de estas críticas, el presente artículo opta por la utilización del concepto de paradiplomacia pues se entiende que existen particularidades en las experiencias

de promoción de las ciudades como actores importantes para el desarrollo sostenible global.

Para ello se toma nota de la experiencia de Belo Horizonte, Brasil, una ciudad que reúne entre sus estrategias de actuación internacional esfuerzos para la construcción de una identidad sostenible a partir de

prácticas paradiplomáticas, como la realización del Congreso Mundial de ICLEI, que representa una valiosa oportunidad para la preparación de los gobiernos locales frente a la Río+20.

Así, el hilo conductor que une a los lineamientos actuales de la

paradiplomacia de Belo Horizonte, el Congreso Mundial de ICLEI y la Río+20, el cual es tomado como objeto de estudio de este artículo, está constituido por la conexión estratégica de propósitos de dichos eventos y el nivel de interdependencia entre ellos está reflejado en la idea de que el éxito del Congreso Mundial de ICLEI parece ser también el éxito del trabajo paradiplomático reciente conducido por Belo Horizonte, además de una señal positiva para el posicionamiento calificado de los gobiernos locales en la Río+20.

---

o situaciones en la forma en que Estados y ciudades abordan medidas medioambientales en un mismo ambiente diplomático, de la misma manera en que ocurre con otras áreas como la integración regional (el Comité de las Regiones de la Unión Europea, por ejemplo). Es interesante resaltar que se comparte la idea de que dicho horizonte de acciones diplomáticas paralelas, en términos de medio ambiente y desarrollo sostenible, cambie después de la realización de la Río+20, pues todo parece indicar que habrá una consolidación del importante papel del nivel local por parte de los círculos de decisiones centrales.

### **CIUDADES, PARADIPLOMACIA Y MEDIO AMBIENTE**

El incremento de las interacciones internacionales en la Pos-Guerra Fría se ha ordenado a partir de la multiplicación de fenómenos de interdependencia (Mariano, 1995). Esta multiplicación

es identificada a partir de la incorporación de nuevos temas a los debates internacionales que no permanecieron arraigados a cuestiones económicas o de seguridad, pero también a discusiones sobre la erradicación de la pobreza, los derechos humanos y el medio ambiente (Mariano, 1995; Messari; Nogueira, 2005).

Los avances tecnológicos de los países desarrollados, sobre todo los de naturaleza nuclear, empezaron a crear preocupaciones de orden ambiental en los países subdesarrollados (Mariano, 1995) y conceptos como sensibilidad y vulnerabilidad comenzaron a estar cada vez más presentes en los discursos de jefes de gobierno.

El puente entre la discusión sobre medio ambiente a luz del progreso nuclear y los debates sobre el efecto invernadero y el calentamiento global no demoró mucho en ser construido, pues “un número creciente de personas se ha concienciado de la relevancia de los problemas de crecimiento poblacional, urbanístico y de los residuos químicos emitidos por la producción industrial”<sup>11</sup> (Mariano, 1995:11).

---

<sup>11</sup> Traducción de los autores.

Hoy, estas preocupaciones se cristalizan en la forma de principios sostenibles que, de manera casi obligatoria, orientan el trabajo de diplomáticos y la actividad de las empresas, los gobiernos, la sociedad civil organizada y las universidades. Así, se puede

concordar con una visión de Khanna (2011), quien afirma que la multiplicidad de actores puede ser buena cuando todos hacen su parte para enfrentar un desafío común, que ningún gobierno u organización

es capaz de afrontarlo por sí solo.

Este autor, en un discurso audaz, establece que la diplomacia es el secreto para el éxito en gobernar el mundo y que el diseño diplomático global puede ser la clave para encontrar respuestas a muchos desafíos actuales, inclusive los medioambientales. A pesar de que estas afirmaciones pueden ser arriesgadas, Khanna (2011) está lejos de equivocarse.

Para él, la diplomacia no está muerta y, en el siglo XXI, la tecnología, el capitalismo y las agendas ambientales y morales multiplicaron sus participantes que, como en la Era Medieval, son “potencias emergentes, corporaciones multinacionales, familias poderosas, humanistas, extremistas religiosos, universidades y mercenarios”<sup>12</sup> (Khanna, 2011:14). Para reforzar más aún el discurso ‘neomedievalista’, es posible observar que la diplomacia está regresando a las ciudades a través del fenómeno de la paradiplomacia.

Mientras la palabra diplomacia proviene del griego *diploun* que se refiere a los diplomas que autorizaban la entrada en

<sup>12</sup> Traducción de los autores.

territorio extranjero (Khanna, 2011), paradiplomacia es un término que surge de la re-contextualización diplomática marcada por movimientos de descentralización. Este concepto define el “involucramiento de gobiernos no

centrales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos permanentes y *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras” (Rodrigues, 1998 *apud* Santana, 2009:39).

La paradiplomacia gana fuerza, especialmente, porque ya es posible pensar en un mundo gobernado por una red de aldeas<sup>13</sup> y, como en la Era Medieval, estas aldeas no son Estados, sino ciudades (Khanna, 2011).

Hoy, apenas cuarenta ciudades-regiones son responsables por dos tercios de la economía mundial. Su poder proviene del dinero, conocimiento y estabilidad. La economía de Nueva York, solamente, es más grande que la economía de la mayor parte de África Subsahariana. Ciudades como Dubai se comportan como una Venecia del siglo XXI [...]. Megaciudades como Río de Janeiro, Estambul, Cairo, Mumbai, Nairobi y Manila son importantes centros urbanos de sus países y regiones. Nuestro mundo es más una red de aldeas que una aldea global<sup>14</sup> (Khanna, 2011:24).

La explicación para este fenómeno está identificada, según Borja y Castells (1996), en la diversificación y redefinición de las relaciones entre los

<sup>13</sup> Para este trabajo, se entiende como aldeas la relectura de Souza (2007:58) para la definición propuesta por Benevolo (2005): “aglomeraciones más simples en su estructura física y social”.

<sup>14</sup> Traducción de los autores.

actores a nivel transnacional, que proporcionaron una mayor visibilidad a las ciudades en lo que se refiere al cotidiano de los ciudadanos

–aumento de la capacidad de las ciudades en términos de generación de empleos, provisión de servicios básicos y

absorción de nuevas tecnologías– y a las relaciones internacionales –por atraer inversiones, promover el turismo, recibir grandes eventos y participar activamente de foros mundiales y otros espacios de interacción global–.

En este sentido, es imprescindible resaltar que al mismo tiempo que la proyección internacional de las ciudades está involucrada prioritariamente en factores de carácter económico, como la atracción y concentración de los flujos del comercio internacional, este fenómeno empieza a ser influenciado también por los aspectos cooperativos de la paradiplomacia (Santana, 2009), traducidos en la formación de redes internacionales temáticas, gestión de proyectos de cooperación descentralizada, formación de alianzas estratégicas y realización de eventos, cumbres y congresos internacionales. Se trata de un proceso que ultrapasa el circuito Londres, Nueva York y Tokio para incluir el circuito Maputo, Barcelona y Belo Horizonte (Silva, 2011, 2012).

En lo que se refiere a la temática ambiental, la paradiplomacia refleja el desempeño de las ciudades en cuanto actores internacionales y se presenta como estrategia eficiente de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales (Barreto, 2005; Ramos, 2008; Sales, 2010) y de mitigación de los impactos d

e la fuerza transformadora del proceso urbano que se expresan en algunas evidencias:

i) más de la mitad de la población

del planeta ya vive en áreas urbanas; ii) las proyecciones demográficas indican que más de un 90% del crecimiento poblacional futuro se concentrará en las ciudades, particularmente en los países más pobres; iii) estimaciones generales de C40, grupo que reúne a las 40 mayores ciudades del mundo para desarrollar acciones cooperativas para el enfrentamiento del cambio climático global, surgieron que las ciudades son responsables por aproximadamente un 75% de la energía y emisiones de gases de efecto invernadero<sup>15</sup> (Vargas; Freitas, 2010, p.11).

La paradiplomacia también sirve como un canal direccionado para el escenario internacional (Branco, 2007), que genera visibilidad para las políticas públicas municipales y para los proyectos de desarrollo urbano sostenible de las ciudades (Santana, 2009). Esta percepción parece ser una de las justificaciones para la participación de ciudades como Belo Horizonte en redes de cooperación internacional descentralizada que articulan ciudades de todo el mundo en torno a cuestiones medioambientales, como es el caso del *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) que, como será visto, representa, hoy, causa y efecto de la ascensión de la temática ambiental en la agenda local, paralelamente al fortalecimiento del papel de las ciudades como actores internacionales.

<sup>15</sup> Traducción de los autores.

## HACIA EL CONGRESO MUNDIAL DE ICLEI Y LA RÍO+20

A partir de la década de 1970, algunas conferencias internacionales importantes fueron organizadas con el objetivo de discutir, proponer soluciones y acuerdos que marcaron el proceso de institucionalización e internacionalización del debate medioambiental. Más recientemente, fue posible que los gobiernos locales también se involucrasen en este proceso de institucionalización, reflejando las medidas internacionales en sus políticas públicas.

Como menciona Matsunaga (2011:3), la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la capital sueca (Estocolmo) en 1972, fueron importantes estímulos para la discusión del tema, sobretodo por otros actores. Según el autor, la gobernanza mundial del medio ambiente que surgió después de Estocolmo es mucho más política y descentralizada, y está constituida básicamente por negociaciones y la aplicación de los tratados.

En 1987 fue creado el informe "Nuestro Futuro Común", también conocido como el "Informe Brundtland", en el cual se entiende a la pobreza como una de las causas y efectos principales de los problemas ambientales y atenta para la necesidad de promover el desarrollo sostenible y la formalización de su concepto en cuanto "satisfacción

de las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (WCED, 1991 *apud* Tayra, 2011:1).

En seguida, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "Río-92" o "Eco 92", celebrada en Río de Janeiro en 1992, se buscó el consenso de los países acerca del concepto de desarrollo sostenible, tal como se define en el Informe Brundtland. En la Eco-92, el desarrollo sostenible a largo plazo comenzó a ser discutido por estudiosos y ganó la atención de los gobiernos, que han tratado de crear políticas que cumplan sus principios fundamentales (Tayra, 2007:1).

En este sentido, el capítulo 8 de la Agenda 21, un documento producido a partir de la aplicación de la Eco-92, alienta a los países a adoptar estrategias de desarrollo sostenible:

Uno de los temas principales es la necesidad de erradicar la pobreza, dando acceso a los pobres a los recursos que necesitan para vivir de manera sostenible. La Agenda 21 no es una agenda ambiental: es un programa de desarrollo sostenible, proporcionando acciones concretas para ser aplicadas por los gobiernos y la sociedad civil en todos los niveles: federal, estatal y local (Agenda 21, 1992).

A partir de la evolución de este contexto, en el año 2000 surge la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, creada como un esfuerzo para identificar los principales objetivos de los diversos acuerdos internacionales

alcanzados en las cumbres mundiales que tuvieron lugar en la década de 1990 con temáticas sobre desarrollo sostenible, igualdad social y erradicación de la pobreza, entre otras (PNUD, 2004).

Los Objetivos del Milenio<sup>16</sup> representaron un avance importante para la expansión de la agenda internacional y la inclusión de las ciudades en esta discusión. Ellos estimulan la participación de entidades gubernamentales, empresas nacionales, regionales y locales y la sociedad civil, como forma de contribuir para la consecución de los objetivos y promover el desarrollo social y económico de manera sostenible (PNUD, 2012).

Además, en 2002, durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, fue evaluado el progreso general de la aplicación de la Agenda 21 desde la Eco-92. Este encuentro reunió a los gobiernos locales de todo el mundo, así como representantes de los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el Medio Ambiente (PNUMA), para Asentamientos Urbanos (HABITAT) y la Organización Mundial de la Salud (ICLEI, 2012).

<sup>16</sup> Son ellos: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar el sustento del medio ambiente; y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En Johannesburgo, durante las sesiones

especiales con gobiernos locales, fueron evaluados los resultados obtenidos desde la última conferencia en Río de Janeiro y también fueron definidos nuevos compromisos y acciones concretas para la promoción del desarrollo sostenible. En términos de representatividad, el principal resultado de este encuentro fue la decisión de unir esfuerzos para promover avances a partir de la inclusión de nuevos actores como el ICLEI y del lanzamiento de la Acción Local 21 (ICLEI, 2012).

ICLEI, en términos institucionales y de la paradiplomacia contemporánea, talvez sea la asociación que mejor representa a los gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo sostenible, además de la prevención y mitigación de problemas ambientales a nivel local, regional o global. Esta asociación fue establecida en 1990 en el Congreso Mundial de Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible, en las Naciones Unidas, y cuenta con el patrocinio de PNUMA y también de la Unión Internacional de las Autoridades Locales. Actualmente, es constituida por más de 1.200 miembros y cada tres años realiza un congreso mundial para presentar y discutir acciones y estrategias de gestión urbana sostenible (ICLEI, 2012).

Sobre la influencia de la organización en la Río+20, la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en el marco de los veinte años de la Eco-92, ICLEI adquiere un sentido estratégico por liderar la posición de las autoridades locales para la conferencia. Visto desde este ángulo, no es difícil entender que la realización

del Congreso tenga lugar por primera vez en Latinoamérica, con temáticas que abordan la Economía Verde

Urbana y la Ciudad Sostenible. Estas no son decisiones aisladas y están en sintonía con los propósitos de la Río+20, que discutirá la erradicación de la pobreza, la economía verde y la gobernabilidad para el desarrollo sostenible global.

Estos temas en alguna medida corresponden a las ciudades, ya que la urbanización se transforma en un eje importante cuando es comprendida “como fenómeno social y proceso de transformación física del paisaje, del uso

y de la ocupación del suelo [y] una de las más poderosas, irreversibles y visibles fuerzas antropogénicas sobre la Tierra” (Vargas; Freitas, 2010:11). Es observando a las ciudades que, por ejemplo, se puede traer la noción de la vulnerabilidad de las personas, lugares, servicios e infraestructura frente a las consecuencias de eventos hidrometeorológicos extremos, para los cuales una gobernanza medioambiental contemporánea, así como las políticas de adaptación, mitigación y resiliencia de los sistemas urbanos deben estar preparados.

Por otro lado, abordar discusiones sobre eventos futuros es un esfuerzo propenso a la equivocación y, cuando no, está predestinado al fracaso; pero partiendo de la perspectiva de la paradiplomacia, la estrecha conexión pretendida entre el Congreso Mundial de ICLEI y la Río+20 parece configurar una promesa para un cambio importante en la forma de abordar los desafíos medioambientales a nivel internacional. Todo parece indicar

que

este cambio no tendrá como premisas formulaciones que parten del “qué hacer”, sino formulaciones basadas en experiencias ya existentes de “cómo hacer” (Programa Ciudades Sustentáveis, 2011).

Sin embargo, sabiendo que es en las ciudades donde las poblaciones pueden desarrollar prácticas exitosas de resolución de sus problemas y de construcción de la calidad de vida (Programa Ciudades Sustentáveis, 2011), se abre una oportunidad para la consolidación en la escena ambiental internacional de “identidades sostenibles”, como las de Freiburg (Alemania) Copenhague (Dinamarca), Estocolmo (Suiza) y Vancouver (Canadá), y para la emergencia de otras como la de Belo Horizonte, la ciudad anfitriona del Congreso Mundial de ICLEI.

### **LA PARADIPLOMACIA DE BELO HORIZONTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD SOSTENIBLE**

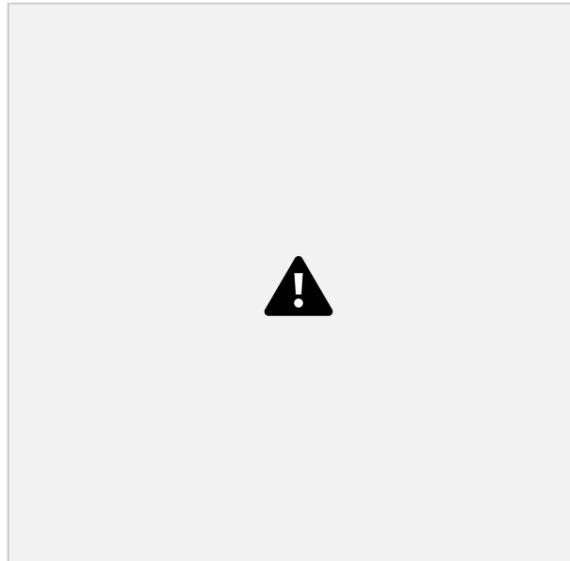
Un aspecto cooperativo de la paradiplomacia abordado en trabajos de autores como Santana (2009), Branco (2007) y Barros (2009), es la posibilidad de construcción de una imagen internacional. Tal vez sea este aspecto que justifica cómo la participación de ciudades en redes internacionales puede contribuir para su divulgación y promoción internacional. Porto Alegre, por ejemplo, después del Foro Social Mundial realizado en 2001, pasó a ser una referencia mundial (Santana, 2009),

así como se espera que Belo Horizonte,

después del Congreso Mundial de ICLEI, consolide su identidad sostenible.

Si por parte de ICLEI la decisión de realizar por primera vez su Congreso Mundial en Latinoamérica no es una coincidencia, se puede decir también que la decisión y los esfuerzos de Belo Horizonte para acoger el Congreso significan una aplicación práctica de aquello que Mariano (1995) llama cooperación en sentido realista, o sea, un ajuste de intereses de modo que sea posible obtener una situación de colaboración en donde se obtengan propósitos particulares.

En la contemporaneidad, en diferentes sentidos se puede decir que Belo Horizonte es disímil en relación a los propósitos de ciudad que se tenía en el inicio del siglo XVIII, cuando fue instituida. La expansión demográfica, los procesos de migración rural-urbana y la transformación de la sociedad basada en la economía agraria hacia una sociedad industrial y, después, hacia una sociedad económicamente intensiva en servicios, hicieron de Belo Horizonte una compleja concentración urbana de más de dos millones de ciudadanos y el centro dinámico de una región metropolitana con una población de más de cinco millones de habitantes, compuesta por 34 municipios (Ibge,



2009; Perpétuo, 2010).

En términos de relaciones internacionales, Belo Horizonte posee estrategias distintas pero interconectadas. De modo general, se pueden catalogar en tres grandes grupos: el grupo de actividades paradiplomáticas de naturaleza económica, el de estrategias de visibilidad internacional de políticas públicas y un tercero que mezcla características de los dos primeros, con foco en la construcción de una identidad sostenible y como una ciudad de negocios.

Estos grupos de estrategias se alternan en la historia reciente de la ciudad, pero es posible identificar momentos en que uno u otro es enfatizado. Por ejemplo, hacia finales del siglo XX, cuando algunos cambios en la economía mundial llevaron a las ciudades a poner en curso ambiciosos proyectos estratégicos que combinaban objetivos de crecimiento económico y de desarrollo urbano (Borja; Castells, 1996a:154), se puede identificar que las

actividades paradiplomáticas fueron de carácter predominantemente económico. Una evidencia es la verificación de que el área de relaciones internacionales estaba “gestionada dentro de las estructuras municipales designadas para el desarrollo económico [...], primeramente en la Secretaría Municipal de Asuntos Extraordinarios y, después, en la

Secretaría de Industria y Comercio” (Perpétuo, 2010;74).

Ya a partir de mediados de la década de 1990, cuando “las redes de ciudades han experimentado un enorme auge, consolidándose como una estrategia casi obligada (al menos para las

ciudades grandes y medianas) de inserción en el entorno internacional” (Romero, 2004:411), la opción por la participación en redes internacionales pasó a ser más nítida y ganó forma con la adhesión de Belo Horizonte a las redes Mercociudades, ICLEI, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Metrópolis, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Urbal, entre otras.<sup>17</sup> Fue en este contexto que programas como el “Presupuesto Participativo Digital”,<sup>18</sup> “Vila Viva”,<sup>19</sup> “Escola Integrada”,<sup>20</sup> “BH

<sup>19</sup> Vila Viva es el mayor programa de urbanización de Brasil y transforma asentamientos irregulares de las periferias de Belo Horizonte en barrios a partir de obras de saneamiento, erradicación de áreas de riesgo, construcción de unidades habitacionales, reestructuración de vías, urbanización de periferias e implantación de equipamiento para la práctica de deportes (Belo Horizonte, 2012a).

<sup>20</sup> Escola Integrada es una política municipal de Belo Horizonte que extiende el tiempo y las oportunidades de aprendizaje para niños y

Resolve”,<sup>21</sup> y las políticas municipales de

Educación Infantil, de Medio Ambiente y de Seguridad Alimentaria se convirtieron en objeto de estudios, publicaciones y recibieron premios internacionales importantes (Perpétuo, 2010).

Actualmente, las motivaciones asociadas a los efectos de las “deseconomías de aglomeración”,<sup>22</sup> la confirmación de la ciudad como una de las anfitrionas de la Copa del Mundo

FIFA de 2014 y como ciudad-satélite de las Olimpiadas de 2016 en Río de Janeiro, así como los cambios en la estructura de la administración municipal que transformaron la Secretaría Municipal Adjunta de Relaciones Internacionales (SMARI)<sup>23</sup> en una instancia vinculada a la recién creada Secretaría de Desarrollo -y no

adolescentes en las escuelas municipales (Belo Horizonte, 2012a).

<sup>21</sup> BH Resolve es una central de atención presencial a los ciudadanos que reúne más de

<sup>17</sup> No es una pretensión decir que el trabajo de internacionalización de políticas públicas no transcurría antes de este período y sí afirmar que los cambios en la agenda y en la estructura administrativa municipal, como la creación de la Gerencia de Relaciones Internacionales en 2001 y, más tarde, de la Secretaría Municipal Adjunta de Relaciones Internacionales en 2005 propiciaron este trabajo de manera más evidente.

<sup>18</sup> Según Nabuco, Macedo y Ferreira (2009:1),

“el Presupuesto Participativo de Belo Horizonte es una política de gobierno existente desde 1993 que permite la participación voluntaria de la sociedad civil en el proceso de deliberación y monitoreo de campo de las inversiones públicas destinadas a obras. A partir de 2006 fue implantada una nueva modalidad de Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, el Presupuesto Participativo Digital, vía participación virtual, una contraposición a los procesos existentes de votaciones presenciales”. Este programa define un nuevo horizonte para el uso de nuevas tecnologías para el fortalecimiento de la democracia participativa.

600 servicios en un mismo espacio y fue desarrollada para integrar, estandarizar y perfeccionar el relacionamiento de la Municipalidad con la población (Belo Horizonte, 2012a).

<sup>22</sup> Factores como el aumento del costo de vida, la valorización de la tierra, de los inmuebles y de la mano de obra y la cogestión en la infraestructura, entre otros (Caldas; Mendonça; Carmo, 2008) que generaron señales de agotamiento relativo del poder económico de las dos ciudades brasileñas más influyentes, São Paulo y Río de Janeiro, privilegiando la

posición de Belo Horizonte en la economía nacional (Perpétuo, 2010).

<sup>23</sup> Según la ley municipal competente, “la Secretaría Municipal Adjunta de Relaciones Internacionales tiene por finalidad establecer y mantener relaciones y alianzas internacionales, plantear y coordinar políticas y acciones para negociación y captación de recursos financieros junto a organismos multilaterales y agencias gubernamentales extranjeras” – traducción de los autores (Belo Horizonte, 2011, art. 80).

más a la Secretaría de Gobierno como era desde su creación en 2005-, contribuyeron para que la actividad paradiplomática fuese constituida a partir del diálogo con las áreas de desarrollo económico, atracción de inversión extranjera, desarrollo urbano, promoción turística y medioambiental.

Ocasionalmente, o no, este movimiento ocurrió simultáneamente a la intensificación del proceso de inclusión de la temática medioambiental en los direccionamientos de la administración ejecutiva municipal y de desarrollo de la

ciudad. Este movimiento ascendente es observado desde la década de 1980, cuando fueron creados la Secretaría y el Consejo Municipal de Medio Ambiente y, en los últimos años, logró avances considerables con la creación, en 2006, del Comité Municipal sobre Cambio Climático y la inserción del eje “Ciudad Sostenible” como una de las doce áreas de resultado del modelo de gestión estratégica “BH Metas y Resultados”, que reúne los ejercicios de planteamiento urbano para los próximos treinta años (Belo Horizonte, 2012b).

Así, desafíos relacionados a la infraestructura básica de saneamiento, al destino y

tratamiento de residuos sólidos y a la preservación y uso potencial de las más de doscientas áreas verdes de la ciudad y de sus casi treinta parques, pasaron a ser imperativos a medio plazo a fin de “combinar los beneficios económicos con la mejoría de los indicadores socioambientales” (Belo Horizonte, 2012a, 2012b).

En este contexto, la transformación del relleno sanitario de la ciudad en una central de energía eléctrica,<sup>24</sup> el liderazgo en la legislación que prohíbe la distribución de bolsas de plástico por el comercio,<sup>25</sup> medidas para la mejora del clima como el Programa de Certificación Ambiental<sup>26</sup> e intervenciones urbanas

<sup>24</sup> En treinta años el relleno sanitario de Belo Horizonte acumuló 25 millones de toneladas de residuos y, por eso, era el segundo mayor responsable de la emisión de gases de efecto

invernadero en la ciudad, respondiendo por un 20%, mientras los automóviles que son los mayores contribuyentes son responsables por un 30%. Con la central de biogás, el relleno sanitario deja de emitir 400 mil toneladas de dióxido de carbono por año a la atmósfera y la energía producida será comprada por la Compañía Energética del Estado de Minas Gerais – Cemig – y distribuida en su red (Choucair, 2011).

<sup>25</sup> La prohibición del uso de bolsas de plástico en el comercio es un reflejo de una preocupación latente en muchas ciudades del mundo, especialmente para las ciudades europeas. En Belo Horizonte, la prohibición es resultado de una ley aprobada en 2008 que determinó un espacio de tiempo de 3 años para

que las bolsas de plástico, con excepción de aquellas biodegradables, fuesen vedadas en tiendas, supermercados y mercados (Belo Horizonte, 2012a). Otros puntos positivos de esta ley y, tal vez los más significativos, fueron la ascensión inédita de la discusión en la sociedad brasileña, ya que estuvo presente en los principales medios de comunicación, y su replicabilidad en otras regiones del país. En enero de 2012, por ejemplo, entró en vigor una ley municipal semejante a la de Belo Horizonte en São Paulo y, en consecuencia, un 80% de los supermercados del estado federativo de São

Paulo dejaron de ofrecer las bolsas de plástico a sus clientes después de un acuerdo firmado entre el Gobierno y la Asociación Paulista de Supermercados, una evolución en la estrategia para solución del problema (Magalhães, 2012).

<sup>26</sup> Este programa, fruto de una alianza entre la Secretaría Municipal de Medio Ambiente y el Comité Municipal de la Copa del Mundo FIFA 2014, tiene “el objetivo de promover la reducción del consumo de agua y de energía, la reducción y reciclaje de los residuos sólidos y de las emisiones de gases de efecto

para la conservación de los espacios verdes y uso de medios de transporte limpios, como las ciclo vías, son ejemplos representativos de la aplicación de principios de sostenibilidad ambiental en el desarrollo de Belo Horizonte y de buenas prácticas importantes para la construcción de una identidad urbana sostenible.

Por otro lado, los esfuerzos de carácter internacional llevan a creer que la identidad sostenible de Belo Horizonte no es una construcción que pretende quedar circunscrita a las fronteras locales. En una búsqueda con la palabra clave “medio ambiente” o “desarrollo sostenible” en los archivos de noticias de los últimos cinco años en el Diario Oficial del Municipio es posible obtener titulares como “Referencia en el sector, BH debate interacción del desarrollo sostenible con diversos aspectos”; “PBH es representada en el Foro Mundial del Agua realizado en Francia”; “Belo Horizonte es representada en Río en evento sobre deportes y desarrollo urbano sostenible”; “Redes internacionales discuten en BH la contribución de la cultura para la sostenibilidad”; “BH refuerza el compromiso de ciudad sostenible y es anfitriona del congreso mundial de ICLEI en 2012”, entre otras (Belo Horizonte, 2012c).

Estas son evidencias de la aproximación entre el área internacional y ambiental de Belo Horizonte, con la propuesta de

invernadero. Es también una garantía de desempeño que exigirá el alcance de índices de eficiencia establecidos para cada ítem (agua, residuos y emisiones), premiando las organizaciones con los sellos Bronce, Plata u Oro, según el número de objetivos alcanzados (Belo Horizonte, 2012a).

creación de una identidad sostenible. Es importante percibir que este trabajo está directamente vinculado a la participación de la ciudad en redes de ciudades, en arreglos de cooperación internacional y organización de eventos (Pérpetuo, 2010).

En otras palabras, es una ilustración de cómo la paradiplomacia, cuando es bien utilizada, puede potenciar la inserción internacional de las ciudades, ya que sería ingenuo creer que la adopción de objetivos de orden ambiental para el desarrollo urbano responde únicamente a demandas sociales y al empeño en resolver problemas históricos. Y es en este sentido que la participación de Belo Horizonte en ICLEI y la recepción del Congreso Mundial de esta institución en

2012 pueden ser vistas desde un punto de vista estratégico.

### El Congreso Mundial de ICLEI en Belo Horizonte

La relación entre Belo Horizonte e ICLEI no es reciente. Belo Horizonte se adhirió a la Red en 1993 y desde entonces ha participado en varias de sus actividades,

incluyendo el programa Compras Verdes y el programa Acción Local por la Biodiversidad. Participa, aún, en la

red internacional Rede Elo junto con ciudades de India, Europa y Brasil para la promoción e implementación de proyectos y políticas de energía renovable y de eficiencia energética, además de que ha firmado un acuerdo con ICLEI buscando la elaboración del proyecto Promoviendo Políticas de Construcción Sostenible en América del Sur – PoliCS<sup>27</sup> (ICLEI, 2012).

<sup>27</sup> Este proyecto busca establecer las bases para que los distritos municipales desarrollen planes

Según la Oficina Regional para Latinoamérica y Caribe (ICLEI, 2012), la confirmación de Belo Horizonte como ciudad anfitriona del Congreso Mundial entre veinte ciudades postulantes ocurrió en función del reconocimiento del compromiso de la ciudad con la sostenibilidad, que está confirmado por la implementación de políticas públicas y de legislación sobre el tema. Por lo tanto, es posible observar que la estrategia de Belo Horizonte para esta conquista tuvo como componente fundamental el diálogo entre las acciones locales y el trabajo en red.

El proceso de preparación del Congreso inició en febrero de 2011 y registra esfuerzos en tres dimensiones de articulación: local, nacional e internacional. En ámbito local, las temáticas y los objetivos son presentados a académicos y representantes de los sectores privado, público y del tercer sector a través de reuniones puntuales o de talleres temáticos (Smari, 2012). Esta decisión por una articulación local más directa, puntual y no masiva es algo delicado. Al

mismo tiempo en que se puede alcanzar una divulgación de información calificada para un determinado público potencial y estratégico, por otro lado existe el riesgo de no obtener niveles de divulgación muy amplios, lo que puede llegar a comprometer el éxito del evento como un todo. La principal motivación para correr tal riesgo parece ser la confianza en la red de contactos de la Municipalidad con distintas

de acción y políticas sectoriales para la construcción civil, de forma que colaboren con el reforzamiento de una economía baja en emisiones de carbono (ICLEI, 2012).

organizaciones que ya se involucran en otros proyectos en marcha.

Las actividades de articulación en la dimensión nacional se traducen en la aproximación de instancias gubernamentales centrales, como el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía, y la construcción de convenios con organizaciones de alcance nacional como el Frente Nacional de Intendentes (Smari, 2012). Estas articulaciones son importantes no sólo para el fortalecimiento institucional puntual del

Congreso, pero también para la solidificación de los lazos entre gobiernos centrales y la paradiplomacia, a modo de crear precedentes que favorezcan la relativización de la persistente dicotomía entre la actuación internacional de las ciudades y la falencia del Estado.

La articulación internacional cuenta con el trabajo de movilización de los miembros de ICLEI a partir del trabajo de las Oficinas Regionales y de las alianzas con gobiernos nacionales, instituciones académicas, ONGs y asociaciones internacionales

de gobiernos locales, pero, mucho de este esfuerzo está siendo direccionado a la garantía del éxito de la articulación con Naciones Unidas para la Río+20 (ICLEI, 2012).

#### **La preparación de los gobiernos locales para la Río+20**

Parece haber consenso en torno de la percepción de que la edición 2012 del Congreso Mundial de ICLEI implica una

oportunidad de representación de los gobiernos locales en la agenda medioambiental internacional contemporánea que no había en los congresos anteriores acogidos por Atenas (Grecia) en 2003, Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en 2006 y Edmonton (Canadá) en 2009, debido a que está estrechamente ligada a la Conferencia de Río+20.

No es un objetivo del presente artículo generar debates sobre cómo será el desempeño de los gobiernos locales en la Río+20, ni tampoco presentar posibles escenarios y resultados de la conferencia. Esto probablemente será hecho por la proliferación de análisis que suceden a las grandes reuniones de líderes mundiales. Se trata de hacer un abordaje crítico sobre la preparación de los gobiernos locales vía ICLEI para la Río+20.

De modo general, se puede decir que las iniciativas de ICLEI están en sintonía con las propuestas y las temáticas de la

Río+20 e indican esfuerzos que parecen estar orientados por la idea de que “la multiplicidad de los poderes locales no constituye un problema, sino una oportunidad de generar un proceso colaborativo planetario de territorios articulados” (Programa Ciudades Sustentáveis, 2012:2).

ICLEI, además de la organización del Congreso Mundial en Belo Horizonte, lanzará durante la conferencia el informe *Local Sustainability 2012* y organizará el *Río+20 Global Town Hall* que será un espacio de diálogo e interacción entre Agencias de Naciones Unidas, asociaciones de gobiernos

locales, representantes de gobiernos nacionales, del sector privado, de la comunidad científica y de ONGs, con el objetivo de presentar iniciativas que están siendo llevadas a cabo en nivel local y mostrar la importancia de incluir actores locales cuando se discute el desarrollo sostenible a nivel mundial (ICLEI, 2011). El punto central de todas estas iniciativas parece ser la idea de la ciudad como “un interlocutor clave para el desarrollo de políticas

concretas”<sup>28</sup> (Programa Cidades Sustentáveis, 2012:2).

Otro punto especial es que tanto en el Congreso Mundial de ICLEI como en la Conferencia de Río+20, los temas están influenciados, inevitablemente, por otras discusiones emergentes como la erradicación de la pobreza; sea porque esto ya está definido en la agenda principal, como es el caso de la Río+20, sea por la influencia de los ODM o aún porque los dos eventos acontecen en Brasil, cuyo gobierno nacional adoptó ésta como su principal meta.<sup>29</sup>

n y la escalada de temas que, anteriormente cabía apenas en las discusiones de países subdesarrollados, como el hambre y la pobreza extrema. Todo parece indicar que la discusión medioambiental es cada vez más transversal e involucra a actores internacionales de distintas agendas.

<sup>28</sup> Traducción de los autores.

<sup>29</sup> La línea de trabajo del gobierno federal brasileño después de la elección de la presidenta Dilma Rousseff pasó a ser traducida por el *slogan* “País rico es país sin pobreza” (PALÁCIO DO PLANALTO, 2012).

Este punto define el tono de la discusión

Esta constatación es delicada y exige un compromiso plural y multidisciplinar de los gobiernos locales. Al mismo tiempo que favorece la centralidad de las ciudades, ya que se desconoce otro espacio diferente al urbano en donde los desafíos medioambientales dividen la atención del poder público entre carencias sociales, lo que requiere tomar decisiones y posiciones frente a fenómenos complejos que, de no ser bien elaboradas, pueden comprometer el desempeño general de las ciudades como actores internacionales y los progresos conquistados por la actividad paradiplomática.

## CONCLUSIÓN

La sostenibilidad, en el siglo XXI, parece funcionar como un artificio de sobrevivencia y éxito de distintos proyectos en las diferentes esferas sociales. Por eso, no es extraño que esta

palabra esté incorporada a los discursos de empresarios, autoridades políticas, medios de comunicación, de los artistas y de los religiosos que aprendieron a usarla de modo estratégico para la concretización de sus objetivos.

En las ciudades, dicha práctica está lejos de ser mala, pues la diseminación de este tipo de propósito puede garantizar el impulso a prácticas sostenibles eficientes y la temática medioambiental es un tópico cada vez más tratado por la Nueva Agenda Urbana.

Esta constatación, agregada a todo lo que fue discutido en el artículo, permite llegar a dos importantes conclusiones. La primera es que tanto la

decisión para realizar el Congreso Mundial de ICLEI en 2012 por primera vez en Latinoamérica, como la decisión de Belo Horizonte en realizar esfuerzos para recibir este

congreso, son estratégicas y no están aisladas.

Mientras que para ICLEI esto está estrechamente conectado a la realización de la Río+20, para Belo Horizonte esto es un aspecto cooperativo de la paradiplomacia que podrá consolidar su imagen internacional, así como aconteció con Porto Alegre cuando se llevó a cabo el Foro Social Mundial, y la internacionalización del proceso de construcción de una identidad sostenible, como en Estocolmo en 1972.

La segunda conclusión es que el proceso histórico de discusión

internacional de la temática medioambiental, tanto a nivel estatal como a nivel paradiplomático, transforman la Conferencia Río+20 en un marco importante para el futuro de los debates sobre la gestión sostenible en muchas esferas de la sociedad contemporánea mundial.

La promesa de transversalidad predicada por los temas de la Conferencia hace creer en un ambiente propicio para la el reconocimiento de la posición de las ciudades, ya que involucra a nuevos y distintos actores internacionales al mismo tiempo que exige una preparación plural y multidisciplinar de los gobiernos locales.

Finalmente, es posible percibir que existe una compleja interconexión entre los propósitos de la paradiplomacia de Belo Horizonte, el Congreso de ICLEI y la Río+20, y esta interconexión parece tener amplio potencial de incidencia sobre los avances de la inserción internacional de las ciudades y de la descentralización de las discusiones medioambientales en cuanto fenómenos recientes de las relaciones internacionales. La

consolidación internacional de la identidad sostenible de Belo Horizonte, vía la actividad paradiplomática de organización del Congreso Mundial de ICLEI, podrá abrir precedentes y transformarse en una buena práctica exitosa a ser replicada por otras ciudades, así como el nivel de calidad de las discusiones en este Congreso podrá ser uno de los principales determinantes del 'tono de voz' de los gobiernos locales en la Río+20.

## REFERENCIAS

Agenda 21, "Agenda 21", 1992, <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>> [Consulta: 15 de febrero de 2012].

Barreto, Maria Inês (2005), "A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais", artículo presentado en X Congreso

- Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, octubre.
- Barros, Marinana Andrade e (2009), *A atuação internacional dos governos subnacionais*, Belo Horizonte, Del Rey.
- Belo Horizonte, "LEI Nº 10.101, DE 14 DE JANEIRO DE 2011, Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, seção VIII, art. 80-E", Belo Horizonte, 2011, <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1050918>> [Consulta 02 de abril de 2012].
- Belo Horizonte, "Prefeitura de Belo Horizonte", Belo Horizonte, 2012a, <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>> [Consulta 02 abril de 2012].
- Belo Horizonte, "BH Metas e Resultados, Belo Horizonte", 2012b <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/bhmetaseresultados>> [Consulta 02 abril de 2012].
- Belo Horizonte, "Diário Oficial do Município de Belo Horizonte", Belo Horizonte, 2012c <<http://www.pbh.gov.br/dom/>> [Consulta 02 abril de 2012].
- Benevolo, Leonardo. (2005), *História da Cidade*, São Paulo, Perspectiva, 4ed.
- Caldas, Maria; Mendonça, Jupira; Carmo, Lélío (2008), *Estudos Urbanos - Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana*, Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi (1996), "As Cidades como Atores Políticos", *Revista Novos Estudos CEBRAP*, número 45, agosto, pp.152-166.
- Branco, Álvaro. (2007), "A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não-centrais no cenário internacional", tesis de maestrado en Derecho, Centro Universitário de Brasília.
- Choucair, Geórgia, "Aterro de BH vira central de energia", Belo Horizonte, 2011, <[http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/07/15/internas\\_economia,239830/aterro-de-bh-vira-central-de-energia.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/07/15/internas_economia,239830/aterro-de-bh-vira-central-de-energia.shtml)> [Consulta: 31 de marzo de 2011].

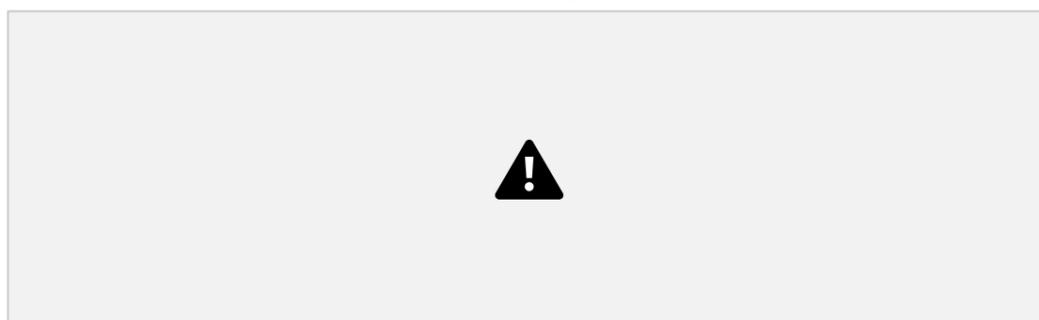
- Duchacek, Ivo, *et al* (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nova York, Greenwood Press.
- IBGE, "@Cidades", 2009, <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> [Consulta: 2 de abril de 2012].
- ICLEI (2012), ICLEI, <<http://www.iclei.org>> [Consulta: 25 de enero de 2012].
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1998). "Power and Interdependence in the information age", *Foreign Affairs*, volume 77, número 5, Septiembre/Octubre, pp.81-94.
- Khanna, Parag (2011), *Como governar o mundo*, Rio de Janeiro, Intrínseca.
- Lessa, José Vicente da Silva (2002), "A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais", en Curso de Altos Estudos, Brasília, Ministério Das Relações Exteriores do Brasil.
- Magalhães, Vagner, "Sacolas plásticas deixam de ser distribuídas em SP", São Paulo, 2012, <[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201201251029\\_TRR\\_80769008](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201201251029_TRR_80769008)> [Consulta 31 de marzo de 2012].
- Mariano, Karina, (1995), "Meio Ambiente e a Ampliação da Agenda Internacional", *Cadernos CEDEC*, numero 39.
- Matsunaga, Fernando (2011), "A institucionalização e internacionalização do debate ambiental no brasil", artículo presentado en Décimo Congresso Internacional da BRASA <[www.brasa.org/\\_sitemason/files/.../Fernando%20Matsunaga%202.doc](http://www.brasa.org/_sitemason/files/.../Fernando%20Matsunaga%202.doc)>. [Consulta: 15 febrero de 2012]
- Messari, Nizar; Pontes Nogueira, João. (2005), *Relações Internacionais: correntes e deb*

- ates. Rio de Janeiro, Elsevier, p.250.
- Mina, Maria (2003), "La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional", tesis de maestrado en Estudios Sociales y Politicos Latinoamericanos, Santiago Universidad de Alberto Hurtado.
- Nabuco Ana; Macedo, Ana y Ferreira, Rodrigo (2009), "A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa", *Informática Pública*, año 11, número 1, pp. 139 – 155.
- Perpétuo, Rodrigo.  
(2010), "A Cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte", tesis de Mestrado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Minas Gerais, abril.
- Pluijm, Rogier y Melissen, Jan (2007), "City diplomacy: the expanding role of cities in international politics", *Clingendael, Clingendael Diplomacy Papers*, n. 10.
- PNUD (2004), Objetivos del Milênio, <<http://www.pnud.org.br/odm/>> [Consulta: 25 de febrero 2012].
- Prado, Débora Figueiredo de Barros (2007), "As cidades como atores nas relações internacionais: a atuação via rede", artículo presentado en I Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, noviembre.
- Programa Cidades Sustentáveis (2012), A Rio+20 e a construção de cidades sustentáveis, <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/downloads/carta-Rio+20.pdf>> [Consulta 3 de abril de 2012].
- Ramos, Leonardo. (2008), "Internacionalização de cidades e gestão pública". *O Debatedouro*, <<http://www.odebatedouro.org/ramos78.html>> [Consulta: 27 de enero de 2012].
- Romero, María (2004), "Poder local y relaciones internacionales en contexto de integración regional. El caso de la red Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e

- Intendencias (Grupo Mercado Común)", en Vigevani *et al.* (coord.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Fundação Editora da UNESP, pp.403-440.
- Rodrigues, Gilberto (1998), "Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros", *Network*, volumen 7, número 3, pp. 6-6.
- Sales, Chyara (2010), *A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais*, artículo presentado en Congresso CONSAD de Gestão Pública. <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_50/a\\_redefinicao\\_do\\_papel\\_do\\_estado\\_e\\_a\\_emergencia\\_das\\_unidades\\_subnacionais.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_50/a_redefinicao_do_papel_do_estado_e_a_emergencia_das_unidades_subnacionais.pdf)> [Consulta: 24 de febrero de 2012]
- Santana, João (2009), "O papel da paradiplomacia nas relações internacionais: a ascensão das unidades subnacionais num contexto mundial globalizado", monografía en *Relaciones Internacionales*, Universidad Estadual de Santa Cruz.

- Silva, Rafael (2011), "Rumo ao Informacional: a atuação internacional das cidades em uma nova forma do Estado", monografia em Relaciones Internacionales, Centro Universitario de Belo Horizonte, diciembre.
- Silva, Rafael (2012), "O Conceito de Cidades Globais frente à cooperação descentralizada internacional", *RI*,  
<<http://ri.net.br/portal/internacionalizacao-de-cidades/66-o-conceito-de-cidades-globais-frente-%C3%A0-coopera%C3%A7%C3%A3o-descentralizada-internacional.html>> [Consulta: 2 de abril de 2012].
- SMARI, "Apresentação do Congresso Mundial do ICLEI", arquivo presentado en Workshop sobre la Preparación para el Congreso Mundial de ICLEI, Belo Horizonte, 2012, <<http://www.pbh.gov.br/internacional/>> [Consulta: 2 de abril de 2012].
- Soldatos, Panayotis (1990), "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors" en Michelmann, Hans; Soldatos, Panayotis (ed.), *Federalism and international relations: The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 2., pp. 34-53.
- Souza, Leandro (2007), "Cidade, informação, internet e política: uma análise de sites governamentais de serviços públicos da cidade de Salvador", tesis de mestrado, Universidade Federal da Bahia.
- Tayra, Flávio. (2007), "O conceito do desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento de Indicadores de Comunidades Sustentáveis - Indicadores Comuns Europeus e Lições da Seattle Sustentável", *FSP/USP*, <<http://ww.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/.../conceitodesensustent.doc>> [Consulta: 14 Enero 2011].
- UNCSD (2012), United Nations Conference on Sustainable Development, Sitio oficial de la Conferencia, <<http://www.uncsd2012.org/>> [Consulta: 03 Abr. 2012]
- Vargas, Marcelo; Freitas, Diego (2010), "Regime internacional de mudanças climáticas e cooperação descentralizada: desafios de articulação na escala metropolitana", artículo presentado en V Encontro ANPPAS, <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT11-17-1120100722160135.pdf>> [Consulta: 2 de abril de 2012].
- Vigevani, Tullo, Wanderley; Luiz; Barreto, Maria Inês y Mariano, Marcelo Passini (coords.) (2004), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Educ y Fundação Editora da Unesp.

49



50

## **La Paradiplomacia Ambiental en la Nueva Gobernanza Internacional**

*Fernando Rei, Kamyla Cunha y Joana Setzer*

**Abstract****THE ENVIRONMENTAL PARADIPLMACY IN NEW INTERNATIONAL GOVERNANCE**

The emerging global environmental issues, particularly climate change, have been pushing the international system to adopt effective measures to face this problem on an urgent basis. This is aggravated by the resulting social, economic and environmental impacts, incorporating a new form of global environmental governance: the role



© Adriana Roque 2012.

of subnational governments. The article suggests a concept for environmental paradiplomacy and it

explores some of the activities that the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD) has been undertaking since its creation, in 2002. The article finds that, as an example of environmental paradiplomacy, this network is helping to establish the relevance of subnational governments' participation in the governance of climate change.

**Key words:** International agreements, Agenda 21, Sustainable Development, International Relations, paradiplomacy.

**Resumo****A PARADIPLMACIA AMBIENTAL NA NOVA GOVERNANÇA INTERNACIONAL**

As problemáticas ambientais globais, especialmente a mudança climática, impõem desafios ao sistema internacional quanto a adoção de medidas efetivas para fazer frente a esta situação de modo urgente, minimizando, assim, o risco dos possíveis impactos sociais, econômicos, políticos e ambientais. Uma dessas medidas é a incorporação dos atores emergentes em um novo sistema de governança global ambiental: os governos subnacionais. O presente artigo sugere o conceito de paradiplomacia ambiental e explora algumas das atividades que a Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD) tem implementado desde sua criação, em 2002. O artigo conclui que, como um exemplo de paradiplomacia ambiental, as ações de dita rede estão contribuindo a ressaltar a importância da participação dos governos subnacionais na governança da mudança climática.

**Palavras-chave:** Governança global, mudança climática, paradiplomacia, nrg4SD.

## LA PARADIPLMACIA AMBIENTAL EN LA NUEVA GOBERNANZA

# INTERNACIONAL

## Resumen

Las problemáticas ambientales globales, especialmente el cambio climático, imponen desafíos al sistema internacional en cuanto a la adopción de medidas efectivas para hacer frente a esta situación de manera urgente, minimizando con ello el riesgo de los posibles impactos sociales, económicos, políticos y ambientales. Una de estas medidas es la incorporación de actores emergentes en un nuevo sistema de gobernanza global ambiental: los gobiernos subnacionales. El presente artículo sugiere el concepto de la paradiplomacia ambiental y explora algunas de las actividades que la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) ha llevado a cabo desde su creación, en 2002. El artículo concluye que, como un ejemplo de paradiplomacia ambiental, las acciones de dicha red están contribuyendo a resaltar la importancia de la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza del cambio climático.

**Palabras clave:** Gobernanza global, cambio climático, paradiplomacia, nrg4SD.

Los problemas ambientales globales, y particularmente el cambio climático, vienen retando al sistema internacional a adoptar medidas efectivas capaces de atajar con urgencia estas cuestiones, so pena de agravar sus impactos sociales, económicos, políticos y ambientales. Y si esos problemas globales hacían parte exclusiva de la agenda internacional de los Estados, en la última década nuevos actores de la arena internacional, sean del sector privado y de la sociedad civil, sean de otras esferas de gobierno, reclaman su inserción en nuevos modelos de gobernanza ambiental.

En la primera década del nuevo milenio las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales,<sup>30</sup> en particular en la agenda climática, vienen siendo objeto de creciente participación política y de interés académico, incluso en Latinoamérica. Es cierto que las razones de los gobiernos subnacionales no coinciden necesariamente para avanzar en esta agenda, pero aunque no exista una motivación común, se reconoce que su implicación en los asuntos exteriores

<sup>30</sup> En términos jurídicos, se trata de la división administrativa y política que media entre el nivel federal y el nivel municipal.

representa ya una nueva dinámica, un auténtico cambio en el futuro de la diplomacia.

El objetivo de este artículo es explorar la inserción y el papel de los gobiernos subnacionales y sus redes de trabajo en

el desarrollo del régimen internacional del clima, en particular la labor de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD).<sup>31</sup> Para cumplir el objetivo propuesto, este artículo se compone de tres secciones. La primera analiza las principales características de esta rama del Derecho Internacional -su necesidad y el papel de los actores no estatales, especialmente de los gobiernos subnacionales, en la construcción de una gobernanza climática global-. Para hacer más evidente este hecho, la segunda sección se dedica a la presentación de la labor de nrg4SD en la nueva realidad diplomática y, finalmente, la última sección contiene las conclusiones.

## **NUEVOS ACTORES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y DE LA PARADIPLOMACIA AMBIENTAL**

La primera década del nuevo milenio trajo consigo una serie de acontecimientos que imponen nuevos desafíos y retos a la sociedad internacional. Para resolverlos, hace falta suponer que las soluciones sólo son posibles si están pensadas de una manera integrada, solidaria y

<sup>31</sup> Este artículo tiene por base un estudio específico desarrollado sobre el papel de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas en dicha Red (Rei *et al.*, *in press*).

multilateral. Esta necesidad de cooperación también hace que el mundo sea más interdependiente

que antes, lo que confirma una nueva lógica del poder en las relaciones internacionales (Andonova *et al.*, 2009; Bulkeley y Newell, 2010). En otras palabras, los problemas generales del medio ambiente, así como los relacionados con los derechos humanos, las finanzas y el comercio, entre otros, sólo pueden tener soluciones satisfactorias si son negociados y regulados por todos los Estados, sin descuidar la importancia creciente del papel desempeñado por los nuevos agentes en el escenario internacional.

Los nuevos problemas ambientales mundiales, especialmente el cambio climático, representan un desafío al sistema internacional, el cual se ve obligado a adoptar medidas eficaces para hacer frente a este problema con carácter urgente, bajo el riesgo de agravar los impactos sociales, económicos, políticos y ambientales que puedan resultar. Es cierto que el Derecho Internacional del Medio Ambiente se ha enfrentado a estos problemas de manera innovadora, fomentando la incorporación de un modelo de gobernanza ambiental a nivel mundial a partir de medidas llevadas a cabo por actores emergentes para hacer frente a los problemas ambientales (Bodansky *et al.*, 2008). Entre estos actores y nuevo modelo de gobernanza, se pueden mencionar a los gobiernos subnacionales y sus redes horizontales, así como su inserción en el escenario de la toma de decisiones (Happaerts *et al.*, 2010).

Se puede afirmar que la suma de nuevos actores a la comunidad internacional está directamente asociada a dos fenómenos

destacados del siglo XX: el proceso de globalización y la urgencia de los problemas ambientales globales, como el

cambio climático. El agravamiento y la intensidad de eventos extremos vinculados al cambio climático a lo largo de los últimos 20 años han reforzado el carácter universal de este fenómeno. Las formas actuales de producción y consumo, como causas antrópicas del cambio climático, se expanden por todo el globo; impactos graves que afectan a todos los niveles de la comunidad (tanto a nivel local como global) en sus distintas modalidades: ambiental, social, económica y política (Mateo, 1992). Estas son las razones por las que la labor de enfrentar los problemas ambientales globales se ha convertido en un reto para las actividades diplomáticas y una nueva área de conocimiento del Derecho Internacional.

A nivel internacional, la respuesta al cambio climático la ha aportado el régimen climático -un conjunto de reglas, instituciones y medidas de mitigación para luchar contra las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como las adaptaciones para gestionar sus impactos de forma anticipada sobre la base de dos tratados: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y el Protocolo de Kyoto-

A pesar de ser considerado como el principal instrumento de la agenda

multilateral fomentada por el Derecho Internacional del Medio Ambiente, lo cierto es que el régimen climático ha llegado en la actualidad a una situación de auténtica parálisis. Debido a que las

negociaciones del régimen climático aún suponen un acuerdo consensuado por todos los Estados miembro, los avances resultan cada vez más difíciles en lo que será el período post Kyoto. No en vano, esta situación es reconocida como "la vuelta a la *realpolitik* -política de la realidad" (Berstein *et al.*, 2010).

### Gobernanza ambiental global

La sociedad internacional ha afrontado tradicionalmente los problemas globales multilaterales mediante acuerdos consensuados entre Estados Partes, aunque en su esencia el cambio climático ignora la soberanía y las fronteras políticas entre naciones. Lo cierto es que el equilibrio climático constituye un *continuum* ecológico que se extiende tanto en los espacios sometidos a soberanía territorial como más allá de ellos (Ruiz, 1999) y,

además, los impactos de este problema ambiental son y deben ser entendidos a largo plazo y se padecen realmente a nivel subnacional y local (Bodansky, 1999). En este sentido, la dualidad global-local del cambio climático inculca un sentido de la responsabilidad para afrontar este fenómeno en *todos* los niveles de la organización social (Litfin, 2000).

La respuesta internacional insuficiente y la necesidad de acciones prácticas para afrontar los problemas ambientales globales han dado

legitimidad paulatina a la aparición de nuevas formas de autoridad, aunque carentes de soberanía,

elementos de autonomía y control (Bulkeley, 2010). En realidad, se ha concedido a estas nuevas estructuras una legitimidad voluntaria por parte

de la sociedad (Deduerwaerdere, 2005), gracias a la asunción de que, para afrontar de manera efectiva esos problemas, es necesaria una acción coordinada y de cooperación de los sistemas de gobierno en todos sus niveles (estatal, supraestatal, infra estatal, interestatal), siendo destacable la participación del nivel estatal, infra estatal (tanto regional como local) y de actores no gubernamentales, cada uno de ellos jugando una variedad de papeles (Bulkeley, 2005).

En otras palabras

*como los problemas ambientales atraviesan espacialmente las fronteras (afectando a múltiples jurisdicciones) y temporalmente el espacio (generando riesgos para las generaciones presentes y futuras), necesitan de cooperación entre las naciones y los grupos de stakeholders en una forma de gobernanza ambiental global (Reed y Bruyneel, 2010:650).*

O sea, a través de la gobernanza ambiental global se han creado de forma complementaria distintas modalidades y niveles de acción en la lucha contra los problemas ambientales. Como consecuencia de ello, el avance de los regímenes basados en la firma de tratados multilaterales se ha sustentado en actividades de desarrollo en los niveles infra estatal y transnacional, así como por otros actores que no son formalmente partes en el sistema legal internacional.

#### **Paradiplomacia ambiental**

Una de las facetas más dinámicas y

comprometidas de esta nueva forma de gobernanza ambiental global son las acciones de los gobiernos subnacionales para afrontar el cambio climático y sus reflejos. Asociadas originariamente a una mayor participación de los gobiernos subnacionales en los problemas internacionales económicos, con la globalización como paradigma (Duchacek, 1984; Duchacek, 1990; Michelmann & Soldatos, 1990; Keating, 1999; Lecours, 2002; Hocking, 2004; Keating, 2005; Milani y Ribeiro, 2011; Hocking, 2004), el concepto de paradiplomacia comenzó también a utilizarse para expresar el creciente interés y la participación directa de dichos actores en las agendas ambientales globales (Hocking, 1996; Bueno da Silva, 2010; Eatmon, 2009).

En este artículo se utiliza el concepto de paradiplomacia ambiental en la inclusión de los gobiernos subnacionales en la dinámica del Derecho Internacional del Medio Ambiente, que se ha abierto progresivamente a la participación de otros niveles de gobierno. Es decir, las iniciativas jurídicas y políticas internacionales y transnacionales establecidas en un gobierno subnacional para combatir los problemas ambientales globales reconocidas por sus pares. Tales iniciativas incluyen la firma de acuerdos y alianzas con regiones de países extranjeros, la participación en conferencias y eventos internacionales,

así como la participación de estas entidades en las redes internacionales y

transnacionales de los gobiernos subnacionales.

(Colier, 1997; nrg4SD, 2012).

En la literatura especializada, se identifican distintas claves de este movimiento más allá de las fronteras nacionales estatales. En un análisis de una serie de iniciativas locales y regionales para afrontar el cambio climático en los Estados Unidos, Engels y Orbach (2008) identificaron una correlación directa entre dichas acciones y los deseos electorales o el apoyo político de la población. De acuerdo con Bernstein *et al.* (2010), el estado actual de las negociaciones para desarrollar el régimen internacional de lucha contra el calentamiento global aún está marcado por la resistencia de los Estados Partes para asumir mayores y nuevos compromisos, lo cual parece disminuir su legitimidad como interlocutores adecuados para la solución de este problema ambiental y refuerza la oportunidad y el papel de otras autoridades y centros de toma de decisión, particularmente aquellos de nivel subnacional. En esta línea, Setzer (*in press*) enfatiza que tanto las emisiones de gases de efecto invernadero como los impactos del cambio climático ocurren y se padecen realmente en los niveles local y regional, forzando a los actores subnacionales a ofrecer una respuesta más proactiva y efectiva. Además, la mayoría de los gobiernos subnacionales tienen competencias legislativas y administrativas sobre fuentes importantes de emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, estos gobiernos son los encargados de definir políticas públicas destinadas -o al menos que tengan en consideración-, a la mitigación del cambio climático

Es cierto que las iniciativas de los gobiernos subnacionales para afrontar el cambio climático han expandido el alcance de los resultados de la gobernanza ambiental (Rabe, 2004, 1007; Rosenzweig *et al.* 2010; Hoornweg *et al.* 2011). Okereke *et al.* (2009) afirman que, en algunos casos, estas actividades se suman a los esfuerzos nacionales e internacionales para afrontar el problema, ayudando a los Estados a cumplir sus compromisos internacionales. En otros casos, a pesar de la inercia de los gobiernos centrales, las acciones subnacionales tienen como resultado reducciones efectivas de gases de efecto invernadero y acaban ejerciendo cierta influencia, directa o indirecta, en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, presionando a los Estados Partes para avanzar en sus compromisos y esfuerzos respecto de los problemas a afrontar.

Naturalmente que los citados impactos de las iniciativas subnacionales en la gobernanza global ambiental acaban alcanzando mayor empuje cuando los actores subnacionales actúan de manera organizada en mecanismos de cooperación horizontal y redes solidarias (Bulkeley y Betsill, 2003; Bulkeley, 2010; Setzer, *in press*). A pesar de que las redes son inicialmente creadas como plataformas para el intercambio de información, técnicas, prácticas y experiencias en medidas adoptadas para afrontar los desafíos del cambio climático, en la práctica no se puede negar que dichas redes transnacionales acaban jugando un papel político singular, sobre todo

cuando actúan de forma coordinada en

la esfera de la negociación internacional. Este es el caso de la Red

de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD).

## LA RED DE GOBIERNOS REGIONALES POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE - NRG4SD

Es una red internacional que representa a asociaciones regionales y gobiernos regionales a nivel global. Promueve el entendimiento, la colaboración y las asociaciones en materia de desarrollo sostenible, particularmente en la agenda climática, persiguiendo un mayor reconocimiento internacional sobre la importancia que las contribuciones regionales suponen al desarrollo sostenible.

Nrg4SD fue creada por ciertos gobiernos regionales participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), en una Conferencia paralela. De esta Conferencia paralela resultó la Declaración de Gauteng, firmada por 23 gobiernos subnacionales, en la que de un lado se ponía de manifiesto la importancia de los gobiernos subnacionales en asuntos de desarrollo sostenible así como de la cooperación entre sí; y de otro lado, se acordaba el deseo de crear una red de gobiernos subnacionales a nivel mundial para el desarrollo sostenible (Declaración de Gauteng, 2002). A partir de la Conferencia de San Sebastián (2003) se inicia la personalización jurídica de la red, que se registra legalmente en 2004 como una "Asociación Internacional sin ánimo de lucro", bajo la ley belga.

En la actualidad, la red cuenta con 50

miembros de derecho, de 30 países y 7 asociaciones de regiones, además de observadores, representando a más de mil gobiernos regionales a nivel mundial. Nrg4SD es miembro del Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR) y su portavoz para los temas de desarrollo sostenible.

Para coordinar sus actividades, nrg4SD ha creado un *Steering Committee* (Grupo Promotor), que actúa como el órgano de gobierno de la red. El *Steering Committee* se reúne dos veces al año en sesiones ordinarias y tiene la función de convocar anualmente a la Asamblea General. El *Steering Committee* trata de garantizar un equilibrio geográfico en la red, alentando la condición de miembro entre regiones pertenecientes a países en desarrollo. Los miembros del *Steering Committee* se eligen por un periodo de tres años sin restricciones para la reelección; éstos eligen a su vez de entre sus miembros dos Presidentes (Co-Presidente Norte; Co-Presidente Sur), cinco puntos focales continentales (Vice-Presidentes) y una Tesorería.

Al observar el listado de regiones miembro de nrg4SD, es inevitable admitir que las regiones europeas aún tienen un mayor peso respecto al resto de los miembros de la red (Happaerts *et al.*, 2010, 2011), y eso tiene su explicación en la existencia de un alto nivel de actividad regional en Europa (Jones y Keating, 1996; Petschen, 1993; Pinratis, 1995; De Castro Ruano, 1994; Hooghe, 1996) la cual se debe principalmente a dos motivos: por un

lado, Europa como *comunidad de culturas* (Eulate *et al.*, 2003; Martín Y Nogueras, 1996; Moreno, 1993) comparte unas raíces históricas, culturales y jurídicas que favorecen la cooperación y compatibilidad de sus regiones; por otro lado, la Unión Europea (UE), como organización supranacional de integración, ha creado amplias oportunidades para que las regiones ejerzan influencia de forma independiente de sus Estados (Keating, 2005).

Merece destacar la aportación cuantitativa que las Comunidades Autónomas Españolas (CCAA) realizan a nrg4SD con su compromiso y trabajo, pero cabe subrayar, además, su contribución cualitativa a la red, la cual ha permitido el estrechamiento de las relaciones con las regiones de América Latina y el Caribe -con quienes comparten unas importantes raíces lingüísticas y culturales- fruto del cual se han desarrollado destacables colaboraciones. Hoy en día, las regiones de América Latina y el Caribe y las CCAA representan un eje propio de actividades en el régimen multilateral de nrg4SD, con vigor y liderazgo. En realidad, la actual presidencia de nrg4SD resulta de este estrechamiento: la Co-Presidencia Norte está en manos de Cataluña y la Co-Presidencia Sur de São Paulo.

Con el objeto de fortalecer sus acciones de defensa de los esfuerzos de los gobiernos regionales subnacionales contra el calentamiento global, nrg4SD ha sido acreditada oficialmente ante la UNFCCC como observador social. Además, nrg4SD cuenta con un Grupo de Trabajo permanente

respecto a las negociaciones internacionales sobre cambio climático y ha lanzado recientemente un Grupo de Trabajo Técnico para la financiación de la acción climática a nivel subnacional.

Todo esto ha permitido a nrg4SD trabajar directamente con el Secretariado de la Convención y con algunas Partes de la misma, así como representar directamente en las negociaciones internacionales a aquellos gobiernos subnacionales que son miembro de la red.

En estas negociaciones, nrg4SD i) defiende de forma constante un mayor reconocimiento de la aportación crucial de los gobiernos subnacionales a la acción sobre el cambio climático, ii) colabora con el Secretariado y los grupos de trabajo de la UNFCCC en temas técnicos y iii) aporta de forma regular a los debates la presencia de las delegaciones subnacionales, así como sus iniciativas (nrg4SD, 2012).

Con objeto de influir en el proceso de negociación sobre cambio climático, la red ha venido trabajando de forma institucional con otras redes de gobiernos subnacionales, como *The Climate Group* (TCG), los Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI) y las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG). Esta colaboración entre redes de gobiernos subnacionales supone un esfuerzo estratégico para la creciente concienciación ciudadana en una acción cotidiana respecto al cambio climático. Además, representa un contexto inédito entre los gobiernos

subnacionales para contribuir a adaptar la gobernanza internacional del cambio climático a los tiempos modernos.

La actuación de nrg4SD en las conversaciones de la pre-Conferencia de las Partes (COP) 16 es un buen ejemplo de cómo la red opera y contribuye en los foros internacionales. Durante 2010, el Grupo de Trabajo de nrg4SD aportó una contribución técnica a los trabajos del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA) -preparado conjuntamente con *The Climate Group*, y que fue debatida directamente con la presidenta del AWG-LCA en Bonn (Alemania). También realizó otra contribución técnica durante las conversaciones de la pre-COP entre sesiones en Tianjín en octubre de 2010 (nrg4SD, 2012).

La red ha organizado, al mismo tiempo, varias reuniones con la suficiente envergadura para demostrar que los gobiernos subnacionales son la base de nuevas y exitosas experiencias en las políticas del cambio climático. Este fue el caso del evento paralelo organizado por la red en la reunión de la pre-COP de junio de 2010 denominado “Los Gobiernos Subnacionales y Locales unen sus Fuerzas para aportar Medidas Efectivas de Adaptación”, del evento denominado “Cancún – 30 Regiones Ejecutando Acciones Climáticas – Una Sesión de Debate entre Actores Cruciales”, albergado en octubre de 2010 en el marco de los debates europeos sobre las negociaciones internacionales sobre el clima, y de una serie de eventos paralelos celebrados durante la COP 16, en Cancún, y la COP17, en Durban (nrg4SD, 2012).

En la dinámica de construcción de

una nueva gobernanza climática global, por primera vez, los gobiernos subnacionales han sido reconocidos en un acuerdo de la UNFCCC. En los acuerdos de Cancún (Decisión 1/CP16), particularmente, la parte denominada “la visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo”, reconoce formalmente “la necesidad de comprometer a una amplia gama de *stakeholders* de los niveles global, regional, nacional y local, en las reducciones de emisiones legalmente obligatorias”, y añade que “mientras existan estas implicaciones, el protocolo tendrá un futuro efectivo”. Se trata de una demanda clave respecto a los países en desarrollo”. Además, en estos acuerdos se recoge el papel de los gobiernos subnacionales en los esfuerzos de adaptación, la reducción de las emisiones en bosques y la cooperación al desarrollo (UNFCCC, 2011).

Igualmente, es importante declarar que, en el marco de otras Convenciones de Río, concretamente en la Convención de Naciones Unidas para la Biodiversidad Biológica (UN CBD), durante su última reunión en octubre de 2010 en Nagoya, las Partes adoptaron la Decisión X/22, en la cual suscriben el Plan de Acción para los Gobiernos Subnacionales, Ciudades y Otras Autoridades Locales. Concretamente, la Decisión invita a las Partes a involucrar a los gobiernos subnacionales, ciudades y otras autoridades locales en la revisión de sus estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción; e invita a los gobiernos subnacionales,

ciudades, autoridades locales y a sus redes a contribuir en la puesta en funcionamiento del Plan de Acción. Asimismo, el Plan de Acción identifica como asociaciones y mecanismos de coordinación el establecimiento de Comités Consultivos de Ciudades y Gobiernos Subnacionales.

En el camino hacia Río+20, en junio de 2012, nrg4SD, que cumplirá en la Conferencia su décimo aniversario, ha participado muy activamente en los últimos meses en las principales reuniones internacionales, a partir de un Grupo de Trabajo establecido para coordinar las obras de la red en este campo, y está totalmente involucrada en el seguimiento del proceso de negociación del "Draft Zero", con el soporte estratégico de dos de sus miembros, los gobiernos subnacionales brasileños de Rio de Janeiro y São Paulo.

## CONCLUSIONES

Es innegable que el desafío humano, económico y ambiental que va de la mano del cambio climático exige la existencia de estructuras de gobierno internacionales y nacionales capaces de reflejar el papel crucial de los gobiernos subnacionales hacia una aproximación multinivel, complementaria y consistente en la lucha contra este reto global.

Se puede afirmar que la clave para comprender la globalización se basa en una gobernanza correcta y moderna, y que el enorme reto del cambio climático debe entenderse en términos de oportunidades y realidades. Es en esta lectura positiva de los desafíos del

siglo XXI donde se encuentra la base para crear un liderazgo en la acción climática que esté guiado por la ambición y el realismo.

Como los Estados Partes son cada vez más conscientes de la complejidad de los problemas ambientales, puede afirmarse que crece una aceptación internacional de que las relaciones ambientales legales a nivel internacional son relaciones multilaterales y multiniveles, y no más relaciones regionales o bilaterales entre apenas esos Estados Partes. En otras palabras, las actividades paradiplomáticas ambientales pueden ser explicadas y legitimadas a través de una teorización de los vínculos verticales y horizontales que participan en la gestión de los problemas ambientales globales. En efecto, ha sido posible crear un escenario cada vez más participativo, que se alimenta en un movimiento legal innovador que aporta la base para un trabajo normativo que debe ser actualizado y revisto de forma permanente.

Esta aceptación internacional ha abierto progresivamente la forma de participación del público –particulares, sociedades científicas, ONGs, pueblos indígenas y aborígenes, asociaciones de gobiernos regionales, etcétera– y hará posible que se continúe con el desarrollo de una conciencia de los problemas comunes relacionados con el Derecho Internacional del Medio Ambiente, con la diplomacia, hasta que se logre un nuevo pacto de legitimidad global. Lo anterior debe darse a la luz de un nuevo orden internacional, que realmente reconozca las nuevas y complejas realidades, donde los gobiernos subnacionales tienen un

papel renovado, ya que sus contribuciones y liderazgo son esenciales como ayuda para lograr los objetivos últimos del desarrollo sostenible.

Y en esta experiencia paradiplomática, reconocer que la cooperación y el entendimiento entre redes, lideradas por nrg4SD, lejos de crear competitividades, ha funcionado como

un ejemplo de unión de fuerzas y apoyo mutuo para reclamar en los foros internacionales, en particular del sistema de Naciones Unidas, la importancia del papel de los gobiernos subnacionales en la gestión de los asuntos multilaterales de desarrollo sostenible y de pragmatismo en la identificación de oportunidades de cooperación entre las regiones del mundo.

## REFERENCIAS

- Aldecoa, F. y Keating M. (2010), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Barcelona, Marcial Pons.
- Barreto, M.I. y Mariano, M.P. (org.) (2004), *A Dimensão Subnacional E As Relações Internacionais*, São Paulo, Educ; Fundação Editora Da Unesp, Bauru: Edusc, pp.77-108.
- Bernad Álvarez De Eulate, M., Salinas Alcelga, S., Tirado Robles, C. (2003), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, Riee.
- Berstein, S., Betsill, M., Hoffmann, M., Paterson, M. (2010), "A Tale Of Two Copenhagens: Carbon Markets And Climate Governance", *Millennium – Journal Of International Studies*, vol. 39, n. 1, pp.161-173.
- Bodansky, D. (1999), "The Legitimacy Of International Governance: A Coming Challenge For International Environmental Law?", *The American Journal Of International Law* - vol.93, n.3, pp.596-624.
- Bodansky, D.; Brinnee, J.; Hey, E. (2008), *The Oxford Handbook Of International Environmental Law*. Oxford, Oxford University Press.
- Bueno Da Silva, E. (2010), "Contemporary Paradiplomacy: Trajectories And Trends Of International Actions By State Governments Of Brazil And The Us", Doctorate Thesis Submitted To The International Relations Doctorate Program Of The International Relations Institute Of The University Of Brasília (Irel/Unb) for Obtaining a Doctor Degree In International Relations.
- Bulkeley, H. (2010), "Cities And The Governing Of Climate Change", *Annual Review Of Environment And Resources*, 35(1), pp. 229-253.
- \_\_\_\_ (2005), "Reconfiguring Environmental Governance: Towards A Politics Of Scales And Networks", *Political Geography*, n. 24, pp.875-902.
- Bulkeley, H. & Betsill, M. (2003), *Cities And Climate Change: Urban Sustainability And Global Environmental Governance*, Oxon, Routledge.
- Carrillo Salcedo, J. (1985), *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos.
- Collier, U. (1997), "Local Authorities And Climate Protection In The European Union: Putting Subsidiarity Into Practice?", *Local Environment*, 2(1), pp. 39-57.
- Colino, C. (2007), *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, Opex, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 10/2007. De Castro Ruano, J.L. (1994), *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitoria, Instituto Vasco De Administración Pública.
- Deduerwaerdere, T. (2005), *The Contribution Of Network Governance To Sustainable Development*, Belgium, Université Catholique De Louvain Fonds National De La Recherche Scientifique.
- Díez Moreno, F. (1996), *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Thomson Reuters.

Duchacek, I. D. (1990), "Perforated Sovereignties: Towards A Typology Of New Actors In International Relations" in H. J. Michelmann & P. Soldatos (eds.), *Federalism And International Relations: The Role Of Subnational Units* Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.

- \_\_\_\_\_ (1984), "The International Dimensions Of Subnational Self-Government", *Publius*, 14(4), pp. 5-31.
- Eatmon, T.D. (2009), "Paradiplomacy And Climate Change: American States As Actors In Global Climate Governance", *Journal Of Natural Resources Policy Research*, 1(2), pp. 153-165.
- Engels, K.H., Orbach, B.Y. (2008), "Micro-Motives And State And Local Climate Change Initiatives", *Harvard Law And Policy Review*, vol.2, pp. 119-137.
- Happaerts, S., Van Den Brande, K., Bruyninckx, H. (2011), "Multi-Level Interactions In A Sustainable Development Context: Different Routes For Flanders To Decision-Making In The Un Commission On Sustainable Development", *Environmental Policy And Governance*, 21(1), pp. 70-82.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Governance For Sustainable Development at the Inter-Subnational Level: The Case Of The Network Of Regional Governments For Sustainable Development (Nrg4sd)", *Regional & Federal Studies*, 20(1), pp. 127-149.
- Hocking, B. (2004), "Regionalismo: Uma Perspectiva Das Relações Internacionais" in Vigevani, T., Wanderley, L.E., Barreto, M.I., Mariano, M.P (org.). *A Dimensão Subnacional E As Relações Internacionais*, São Paulo, Educ; Fundação Editora Da Unesp; Bauru: Edusc, pp.77-108.
- \_\_\_\_\_ (1996), "The Woods And The Trees: Catalytic Diplomacy And Canada's Trials As A 'Forestry Superpower'", *Environmental Politics*, 5(3), pp. 448-475.
- Hooghe L. (1996), *Cohesion Policy And European Integration*, Oxford, Clarendon.
- Jones B., Keating M. (1996), *The European Union and The Regions*, Oxford, Clarendon. Keating, M. (2005), "Regions And International Affairs: Motives, Opportunities And Strategies" in Aldecoa, F. and Keating, M., *Paradiplomacy In Action: The Foreign Relations Of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers.
- Lecours, A. (2002), "Paradiplomacy: Reflections On The Foreign Policy And International Relations Of Regions", *International Negotiation*, 7, pp. 91-114.
- Leis, H.R., Viola, E. (2008), *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Litfin, K.T. (2000), "Environment, Wealth And Authority: Global Climate Change And Emerging Modes Of Legitimation", *International Studies Review*, vol.2, n. 2, pp.119-148.
- Loperena Rota D. and Ezeizabarrena Sáenz X. (2004), "Network Of Regional Governments For Sustainable Development", *Revista Medi Ambient*, 35.
- Mangas Martín, A., Liñán Noguera D.J (1996), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- Mateo, R.M. (1992), *Tratado De Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium.
- Michelmann, H.J and Soldatos, P. (eds.) (1990), *Federalism And International Relations: The Role Of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press.
- Milani, C.R.S., Ribeiro, M.C.M. (2011), "International Relations and the Paradiplomacy Of Brazilian Cities: Crafting The Concept Of Local International Management", *Brazilian Administration Review*, vol.8, n.1.
- Nrg4sd (2012), Network of Regional Governments for Sustainable Development, available at <http://www.nrg4sd.org/>, accessed In March 2012.
- \_\_\_\_\_ (2012a), The Cancun Agreements – Overview Of The Main Outcomes Of UNFCCC COP 16 - CMP 6, available at <http://www.nrg4sd.org/>, accessed in March 2012.
- OECD (2002), *Governance For Sustainable Development. Five OECD Case Studies*, OECD Publications, Paris, Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Okereke, C. Bulkeley, H. Schroeder, H. (2009), "Conceptualizing Climate Governance Beyond The International Regime", *Global Environmental Politics*, vol.9, n.1, pp.58-68.
- Petschen S. (1993), *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat De Catalunya.
- Pintaris S. (1995), *Macht, Demokratie Und Regionem In Europa. Analysen Und Szenarien Der Integration Und Desintegration*, Marburg, Metropolis.
- Rabe, B. G. (2007), "Beyond Kyoto: Climate Change Policy In Multilevel Governance Systems", *Governance*, 20(3), pp. 423-444.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Statehouse & Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Reed E Bruyneel, M.G., Bruyneel, S. (2010), "Rescaling Environmental Governance, Rethinking The State: A Three-Dimensional Review", *Progress In Human Geography*, vol. 34, n.5, pp. 646-653. Rei, F.C.F., Cunha, K.B. (2008), "Mudanças Climáticas Globais: Desafio A Uma Nova Relação Entre O Direito Internacional Do Meio Ambiente E As Relações Internacionais" in Casella, P.B., Celli

- 
- Junior, U., Meirelles, E. A., Polido, F.B.P. (org.). *Direito Internacional, Humanismo E Globalidade – Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*, São Paulo, Atlas, pp. 487-502. Rei, F.; Cunha, K.; Vera, N. (en prensa), *La paradiplomacia medioambiental y el papel de las Comunidades Autónomas Españolas*.
- Röling, B. V. A. (1996), "The Role Of Law In Conflict Resolution" in *Ciba Foundation Symposium on Conflict in Society*, London.
- Rosenzweig, C., Solecki, W., Hammer, S. A. & Mehrotra, S. (2010), "Cities Lead The Way In Climate- Change Action", *Nature*, 467, pp. 909-911.
- Ruiz, J.J. (1999), *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*, Madrid, Mcgraw-Hill. Setzer, J. (in press), "Governança Multinível Das Mudanças Climáticas: Políticas Subnacionais E Ações Transnacionais Em São Paulo" in Rei, F.C.F. (org.), *Direito E Desenvolvimento: Uma Abordagem Sustentável*.
- UNFCCC (2011), *Report of the Conference of the Parties On Its Sixteenth Session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, United Nations Framework Convention on Climate Change.



## A cooperação descentralizada e o meio-ambiente: a experiência da rede MERCOCIDADES

### Abstract

#### **DECENTRALIZED COOPERATION AND THE ENVIRONMENT: THE CASE OF MERCOCITIES NETWORK**

The Mercocities Network promotes cooperation among cities of the member and associated countries of MERCOSUR, seeking a positive integration and improvements in municipal policies. This article aims to present the experience of the Network and the actions performed by the Unit Environment and Sustainable Development

© Adriana Roque 2012

(TUESD) and the Innovation and Social Cohesion

Project, which indicate the concern of the region's cities with environmental issues.

Initially are presented information about the Network, then a survey of the role of the cities in the TUESD and in the Project are made and finally discussions about the profile of this activity are presented, identifying the main themes, objectives and difficulties.

**Key words:** Decentralized Cooperation, Mercocities Network, Environment, Sustainable Development.

### Resumen

#### **LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y EL MEDIO AMBIENTE: LA EXPERIENCIA DE LA RED DE MERCOCIUDADES**

La Red Mercociudades promueve la cooperación entre ciudades de los países miembros y asociados del MERCOSUR, en la búsqueda de una integración positiva a nivel regional y la mejora de las políticas públicas municipales. Este artículo tiene como

objetivo presentar la Red y las acciones desarrolladas por la Unidad Temática de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) y el Proyecto Innovación y Cohesión Social, que indican la preocupación de las ciudades sobre los temas ambientales. En una primera parte se presenta información sobre la red, después se analiza una encuesta de la actuación de las ciudades en la UTADS y en el Proyecto y, finalmente, se discute el perfil de esta actividad, así como la identificación de los principales problemas, objetivos y limitaciones.

**Palabras clave:** Cooperación descentralizada, red de Mercociudades, medio ambiente, desarrollo sostenible.

65

## A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E O MEIOAMBIENTE: A EXPERIÊNCIA DA REDE MERCOCIDADES

### Resumo

A Rede Mercociudades, promove a cooperação entre cidades de países membros e associados do MERCOSUL, procurando uma integração regional positiva e melhorias em políticas públicas municipais. Este artigo tem o objetivo de apresentar a Rede Mercociudades, as ações realizadas pela sua Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (TUESD) e o Projeto de Coesão e Inovação Social. Inicialmente são apresentadas informações sobre a rede, um levantamento do papel das cidades na TUESD e no Projeto e, finalmente, as discussões sobre o perfil dessa atividade, identificando os principais temas, objetivos e dificuldades.

**Palavras-chave:** Cooperação descentralizada, rede MERCOCIDADES, meio-ambiente, desenvolvimento sustentável.

As redes internacionais de cidades se constituem de cidades integradas e associadas por meio, principalmente, de encontros e de redes de contato pela *internet* e que buscam a troca de informações e o desenvolvimento de projetos, por meio das suas diversas unidades temáticas, sobre os mais diversos temas: cooperação internacional, gestão pública, desenvolvimento

econômico, social e urbano, meio ambiente, educação, cultura, entre outros. As redes propiciam trocas de experiências para a solução de problemas comuns, que também são globais.

As iniciativas de formação de redes de cidades se inserem na lógica da cooperação internacional, que tem como objetivo a consecução de metas comuns ou convergentes e a troca de informações, aplicada às unidades subnacionais.<sup>32</sup> As cidades podem se

<sup>32</sup> Cooperação esta que tem sido nomeada de cooperação descentralizada. Esta forma de cooperação ganha um tratamento mais específico a partir da criação, em 2004, do Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL em Barcelona e tem sido difundida por pesquisadores e acadêmicos que

trabalham com a inserção internacional das localidades.

Pode ser compreendida como um enfoque das relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo

aproximar por ligações regionais, como é o caso da Rede Mercocidades, históricas ou temáticas, o que se reflete no tipo de rede que será formada<sup>33</sup>.

Capello (2000) considera a rede como uma instituição que permite a troca de informações entre gestores das cidades e que viabiliza o desenvolvimento de políticas conjuntas. Para a autora, a própria lógica da formação de redes demonstra seus efeitos positivos, chamados de *externalidades* positivas. “A rede determina uma relação de sinergia privilegiada entre as cidades que cooperam e interagem na mesma área ou função, que inevitavelmente provoca *externalidades* aos parceiros que cooperam em termos de relações horizontais e desempenham as mesmas funções” (Meneghetti Neto, 2005, p. 80).

A principal vantagem econômica da participação em rede é denominada *externalidade*. O ganho está no aproveitamento das economias de escala, proporcionado pela relação complementar e na possibilidade de sinergia, propiciada pelas atividades de cooperação. A rede pode distribuir ganhos entre as cidades, sendo assim,

iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos de população interessados, considerando seus interesses e seus pontos de vista sobre o desenvolvimento (Comissão Européia apud Romero, 2004: p. 40).

<sup>33</sup> Estas redes podem ser tipificadas, como apontam Cardarello e Rodrigues (2007), em redes que agregam cidades de uma mesma área ou região; redes com perfis específicos comuns, formada por cidades que se identificam com certos perfis (cidades capitais, por exemplo); e redes temáticas, que desenvolvem trabalhos e ações dentro de temas específicos e bem definidos.

as cidades participam das redes com alguns objetivos específicos.

Partindo-se do princípio de que a participação em redes de cidades é um fenômeno que surge a partir da necessidade de intercâmbio e comparação de experiências entre governos locais, em temas de sua competência, e de que ela ocorre numa dimensão mais ampla de globalização e descentralização do Estado, a cooperação descentralizada, desenvolvida no âmbito das redes, representa uma das formas das cidades se inserirem de forma mais competitiva internacionalmente.

Para as cidades maiores, a participação em redes de cidades representa uma forma de essas cidades fortalecerem suas potencialidades e de se projetarem política e economicamente no contexto internacional, ao mesmo tempo em que potencializam suas políticas locais de desenvolvimento. Já para as cidades menores, representam uma forma de inserção internacional que elas não teriam condições de desenvolver sozinhas, além de permitir que essas cidades aproveitem as experiências exitosas de políticas locais e os ganhos de escala que os projetos conjuntos viabilizam.

1995, por iniciativa de algumas das

## REDE MERCOCIDADES E A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

A Rede Mercocidades foi criada em

67

Trabajos de Investigación en Paradiplomacia

Fabiana Dessoti, Noemi Galvão y Thiago Mattioli

principais cidades da região<sup>34</sup>, a partir da Ata de Fundação da Mercocidades, assinada durante a I Cúpula da Rede que se deu em Assunção. Possui, atualmente, a participação de aproximadamente 225 cidades dos países membros e associados do MERCOSUL<sup>35</sup>. Quando da sua criação, a Rede buscava uma maior participação das cidades no processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL, integração esta que era questionada pelos principais representantes das cidades fundadoras. Além disso, a proposta era promover um ambiente para troca de experiências e de técnicas e de articulação política em temas que interessam as cidades (MERCOCIDADES, 2012).

O objetivo de busca de reconhecimento e participação da Rede no MERCOSUL, até 2004, se dava pela REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL, criada em 2000; a partir de 2004, a REMI foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos. O Foro é formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. A Rede Mercocidades é a coordenadora do Comitê de Municípios.

Ao longo do tempo, a Rede Mercocidades perde um pouco de seu caráter político, mas em contrapartida acentua seu caráter de cooperação. A

<sup>34</sup> Rosario, La Plata e Córdoba na Argentina; Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador no Brasil; Assunção no Paraguai e Montevideu no Uruguai.

<sup>35</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Rede Mercocidades passa a ter como objetivo principal a geração de um ambiente de cooperação internacional entre as cidades na busca de melhores políticas públicas municipais. Considerando-se que as atividades desenvolvidas levam em conta os recursos disponíveis e a participação ativa dos interessados, as relações desenvolvidas no âmbito da Rede Mercocidades podem ser consideradas iniciativas que respondem de forma adequada aos requisitos das políticas de desenvolvimento local.

A Rede Mercocidades possui uma complexa estrutura institucional, contando com um órgão de deliberação máxima, a Assembléia Geral dos Sócios, um órgão superior de administração, o Conselho da Mercocidades, uma coordenadora de trabalhos, a Secretaria Executiva, um organismo

de apoio, a Comissão Diretiva e um órgão assessor, a Secretaria Técnica Permanente. Porém, a observação da atuação da Rede permite inferir que o espaço institucional que promove a cooperação entre as cidades em temas considerados relevantes para as localidades são suas Unidades Temáticas. (MERCOCIDADES, 2012).

articular e desenvolver os principais temas da integração intermunicipal, têm como função principal a formulação e proposição de políticas comuns a serem discutidas e, eventualmente, adotadas no âmbito do MERCOSUL. Também são responsáveis pelas pesquisas e divulgação de experiências desenvolvidas em suas áreas temáticas, sendo a formalização de um banco de dados, a realização e

Estas unidades são as responsáveis por

participação de eventos, promoção de acordos, intercâmbios e convênios suas principais ações (Dessotti, 2011). Criadas, inicialmente, sobre cinco temáticas diferentes (Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cultura; Desenvolvimento Social; Planejamento Estratégico e Turismo) a Rede, atualmente, possui 14 unidades que tratam dos seguintes temas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação Internacional; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; e Turismo. É importante salientar que a coordenação destas unidades se dá de forma voluntária e descentralizada, cabendo às cidades coordenadoras o desenvolvimento de um plano de trabalho, contendo as principais informações sobre as atividades a serem desenvolvidas (MERCOCIDADES, 2012). É possível observar que a cooperação descentralizada possui nestas Unidades Temáticas seu principal ambiente de atuação, uma vez que a própria

estrutura das unidades exige uma forma descentralizada de atuação.

Para Kleiman (2004), as cidades coordenadoras das Unidades Temáticas da Rede Mercocidades assumem a autoridade política da Rede nas discussões em determinados campos. Apesar da crescente incorporação de cidades à Rede, existe certa concentração da coordenação das Unidades Temáticas em um grupo mais restrito de cidades.

Um levantamento efetuado por Dessotti (2011) permite observar que algumas Unidades Temáticas avançaram mais no objetivo de consolidar um banco de dados sobre as temáticas de interesse e de promover seminários, palestras e debates para intercâmbio de conhecimentos e experiências, são elas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Ciência e Tecnologia; e Desenvolvimento Econômico Local. Entretanto, os documentos disponíveis não relatam projetos comuns de política pública que tenham sido desenvolvidos no âmbito das Unidades Temáticas e que tenham sido implementados nas cidades associadas. Os documentos apresentam as diversas experiências de políticas públicas praticadas por estas cidades, o que é relatado em quase

todas as reuniões das Unidades Temáticas e demonstra que elas têm avançado, principalmente, no intercâmbio das experiências de boas práticas de políticas públicas nas temáticas de interesse.

Como o objetivo deste artigo é identificar na agenda da Rede Mercocidades a preocupação com as questões ambientais, optou-se por verificar o desenvolvimento das

atividades da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o que será feito na próxima seção, acrescentando-se a esta investigação, um levantamento preliminar das iniciativas do Projeto Inovação e Coesão Social, que parece ser uma iniciativa que tem o propósito de sanar a dificuldade do desenvolvimento de projetos no âmbito da Rede.

## **A UNIDADE TEMÁTICA AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (UTADS) E O PROJETO INOVAÇÃO E COESÃO SOCIAL**

A partir dos anos 1980, as considerações ambientais passam a desempenhar um papel importante nas políticas de cooperação para o desenvolvimento. O Relatório Brundtland<sup>36</sup>, publicado em 1987, representa o marco na discussão sobre a interdependência entre os Estados, recomendando que os temas ambientais sejam tratados globalmente. Existe, cada vez mais, uma percepção de que os problemas de degradação do meio ambiente não podem ser controlados sem uma articulação coordenada dos Estados.

A política externa assume cada vez mais um caráter multilateral. O problema é que, como estes encontros assumem, na maioria das vezes, um formato de discussões que não se encaminham para ações práticas de solução dos problemas, principalmente porque os Estados agem em defesa de seus interesses, desconfia-se da

capacidade destes aparatos lidarem com as questões que preocupam as sociedades (Castells, 2006).

Além disso, mais do que a cooperação entre estados, as questões ambientais

<sup>36</sup> Documento denominado Nosso Futuro Comum, publicado pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), chefiada pela então primeira-ministra da Noruega, a Sra. Gro Harlem Brundtland.

necessitam também da cooperação entre as cidades, visto que, os impactos das agressões ao meio ambiente repercutem de forma interdependente em escala planetária.

A Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável é um caso de cooperação descentralizada voltada às questões ambientais que, como aponta Galvão (2011), anteriormente, estavam presentes apenas na agenda internacional e que diante das mudanças e transformações na arena internacional passou a ser pauta constante nas discussões locais.

Criada em 1996, a Unidade desenvolve

atividades que estimulam a promoção de ações, programas e projetos de desenvolvimento local sustentável nas cidades. As principais temáticas de interesse desta unidade são: preservação do solo; biodiversidade; preservação e recuperação dos meios aquáticos; preservação e recuperação dos meios atmosféricos; educação ambiental; gestão de resíduos sólidos (MERCOCIDADES, 2012).

A coordenação desta Unidade foi

desenvolvida pela cidade de Concepción (1996-1999), Porto Alegre (2000), São Paulo (2001-2003), Montevideu (2004-2006), Rio Cuarto (2006-2007), Canelones (2008-2011). No que diz respeito às atividades, conforme destacado na apresentação da Rede Mercocidades, a coordenação das Unidades Temáticas tem como objetivo central: criar um banco de dados, organizar publicações, realizar e participar em eventos, promover acordos e parcerias e desenvolver

70

Año 1. No. 2. Abril 2012

A cooperação descentralizada e o meio-ambiente...

projetos comuns, sobre as temáticas de interesse.

Um levantamento efetuado sobre o período de 1996-2009, por Dessotti (2011), demonstrou que as coordenações da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável atuaram de forma representativa na criação de um banco de dados sobre a temática de interesse, destacando-se: a promoção de Foros Temáticos Virtuais sobre Resíduos Sólidos, Ar, Água, Formação e Informação Ambiental, Vulnerabilidade e Risco, Ambiente e Saúde, Promoção de Desenvolvimento Sustentável; o desenvolvimento de um Diagnóstico de Aspectos Prioritários em Política de Gestão Ambiental Urbana na Rede Mercocidades; uma Oficina de Capacitação para a Construção de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável; e a publicação de três edições da Revista Unidades, que representa um mecanismo de difusão das ações de cada município em diversos aspectos ambientais.

Além disso, a coordenação da UTADS realizou e/ou participou de vários

seminários, oficinas, debates e encontros, pautados pelos temas resíduos sólidos, sustentabilidade ambiental, gestão da água, mecanismos de desenvolvimento limpo, gestão ambiental, Agenda 21 Local, entre outros.

Há um esforço por parte da coordenação em trazer a pauta das discussões internacionais para reflexão na Unidade Temática, como por exemplo: a implementação da Agenda

21 Local, fruto da Rio-92<sup>37</sup>; as discussões sobre mudanças climáticas; a gestão da água; além de novas diretrizes e propostas para discutir com os governos nacionais atividades à frente do "Rio+20", a próxima Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, que será realizada no Rio de Janeiro (Galvão, 2011).

Apesar disso, o exame das atividades da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável permite inferir que as questões ou problemas locais também pautam a discussão. A Unidade considera os principais problemas, as especificidades e as limitações de

cada cidade membro, o que muitas vezes não está na pauta da agenda internacional, como por exemplo: serviços de limpeza pública, construção de esgotos e drenagem de águas pluviais, emergência de uma gestão costeira para as cidades costeiras, entre outros (MERCOCIDADES, 2012).

A Unidade apresenta um rol de acordos e parcerias com outras redes de cidades como: Rede de Autoridades Locais de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, UCCI –

União das Cidades Capitais Iberoamericanas, FEMICA – Federação de Municípios do Istmo Centro Americano, Rede Andina de Cidades, FLACMA – Federação Latinoamericana de Cidades, Municípios e Associações de Municípios; além de outras instituições

<sup>37</sup> Conferência da Organização das Nações Unidas, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, que enfatizou a necessidade da cooperação para o desenvolvimento considerar as implicações ambientais e as terem como obrigação global.

como: Coordenação da Agenda 21 do Ministério de Meio Ambiente do Brasil, Sub Grupo de Trabalho 6 do MERCOSUL, IDRC - Centro Internacional de Investigações para o Desenvolvimento e OMAU - Observatório de Meio Ambiente Urbano de Málaga.

Estes acordos e parcerias apresentam as seguintes características principais: i) promover a implementação de projetos conjuntos; ii) elaborar estudos conjuntos de temas de interesse comum; iii) viabilizar o intercâmbio de informações e conhecimentos; iv) fortalecer as capacidades locais; v) buscar financiamento para projetos conjuntos; vi) gerar uma visão compartilhada entre a administração pública e a sociedade civil; vi) colaborar para a difusão das atividades e objetivos das entidades envolvidas; e vii) contribuir para o desenvolvimento sustentável nas políticas urbanas.

As informações apresentadas pela última coordenação, a cargo da cidade Canelones (Uruguai), destacam que ações desenvolvidas

no âmbito da Unidade Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos últimos anos, “permitiram conhecer mais e melhor a realidade ambiental das cidades da região, assim como as experiências, debilidades e fortalezas da gestão governamental e em especial os graus de articulação entre atores necessários e relevantes como a academia, os meios de comunicação, as empresas, as organizações sociais, os diferentes níveis e âmbitos de governo e, em especial, os vizinhos e as vizinhas de cada país” (Informe UTADS 2009-2010, p. 01).

O que se pode observar é que a Unidade avançou no intercâmbio das experiências de boas práticas de políticas públicas na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Apesar disso, existe uma participação pequena das cidades nas reuniões e uma das explicações principais é a dificuldade de financiamento do transporte e das estadias dos representantes. Kleiman<sup>38</sup> considera que existe uma dificuldade na percepção dos benefícios da participação na Unidade porque eles não são imediatos. É um processo de construção de conhecimento sobre as diversas temáticas. Esta

dificuldade de percepção leva os prefeitos a investirem pouco na participação e, conseqüentemente, não se aproveitarem do que está disponibilizado. Existe um alto nível de governança sobre os temas de interesse que não é devidamente aproveitado pelas cidades associadas.

Internacional Civil de Rede de Cidades Mercocidades e a formarem um Grupo de Trabalho de Cooperação Descentralizada, composto pela Secretaria Técnica

A dificuldade de implementação de projetos conjuntos, no âmbito da Unidade e também da Rede Mercocidades como um todo, levou os Conselheiros a criarem uma personalidade jurídica, a Associação

<sup>38</sup> Entrevista com Alberto Kleiman, Chefe da Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do Brasil, Belo Horizonte, realizada em dezembro de 2010.

## 72

Año 1. No. 2. Abril 2012

A cooperação descentralizada e o meio-ambiente...

Permanente e pela Comissão Diretiva da Rede, no âmbito da Unidade Temática de Cooperação Internacional. As ações desenvolvidas, mais recentemente, no sentido de desenvolver projetos conjuntos, seguiram duas linhas: uma delas foi buscar espaços para capacitação dos quadros técnicos e políticos das cidades associadas e outra foi formular projetos conjuntos com perfil regional para serem apresentados na Comissão Européia e em outras agências (Informe da STPM 2008-2009).

Optou-se neste artigo por observar o Projeto Inovação e Coesão Social, iniciado em 2008, por se tratar de um projeto que gera capacidades em governos locais para trabalhar de forma conjunta na região.

O projeto "Inovação e Coesão Social: capacitação metodológica e visibilidade de boas práticas" foi criado por inspiração dos objetivos principais da Rede Mercocidades e, em particular, de seu Plano de Trabalho 2008-2009. O Projeto é executado pela Secretaria Técnica Permanente, co-financiada pela Comissão Européia<sup>39</sup> e por Montevideú. É classificado como um projeto de capacitação técnica, formando

autoridades locais e membros da sociedade civil em técnicas de elaboração de projetos regionais, oferecendo as ferramentas para seu desenho, implementação e avaliação e o acesso a instrumentos de financiamento e cooperação.

<sup>39</sup> Programa Autoridades não-estatais e atores locais para o desenvolvimento.

O Projeto possui os seguintes eixos principais: a) integração produtiva regional; b) cidadania regional; c) inclusão social; d) participação e equidade de gênero; e) cooperação público-privada e f) objetivos do desenvolvimento do milênio. Porém, como é possível notar no banco de dados do projeto, as propostas são classificadas dentro dos primeiros três eixos, possuindo características que envolvem as demais temáticas (INMERCOCIUDADES, 2012).

O Projeto considera como participantes todas as localidades dos países membros e associados do MERCOSUL, tendo as Unidades Temáticas da Rede Mercocidades como eixos de divulgação e sistematização das principais temáticas trabalhadas, porém,

também atuam neste projeto membros da sociedade civil, como organizações não governamentais, permitindo que seus membros sejam capacitados para a elaboração de projetos<sup>40</sup>.

O projeto foi estruturado para oferecer convocatórias a cada seis meses, dentro do período de 2009-2012, e as capacitações possuem dois módulos, o presencial, que ocorre de forma rotativa dentro das cidades da Rede e a

virtual, desenvolvida através da *internet* e que permite a continuidade do intercâmbio e o acompanhamento do desenvolvimento dos projetos. As temáticas centrais destas capacitações

<sup>40</sup> MERCOCIDADES, Projeto Inovação e Coesão Social (2010), "Revista Informa Nº1" [en línea], <  
[http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista\\_informa\\_1.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista_informa_1.pdf)>  
[consulta: 05 abril de 2012]

foram: Integração Produtiva Regional, Cidadania Regional e Inclusão Social. No período de maio de 2009 a setembro de 2011, foram realizadas seis capacitações com cento e oito participantes e cinquenta e oito projetos formulados. Os projetos selecionados para as capacitações apresentaram as seguintes linhas subtemáticas: Educação, Juventude, Participação Cidadã, Inclusão Social, Igualdade de Gênero, Cultura, Economia Solidária e Meio Ambiente. O objetivo é, além da capacitação, desenvolver uma rede de trocas de conhecimento e uma incubadora de projetos. Os projetos que estão na incubadora são aqueles selecionados para serem assistidos na busca de financiamento, assim como aqueles financiados total ou parcialmente pelo Projeto Inovação e Coesão Social (INMERCOCIUDADES, 2012).

Neste período, nove projetos foram selecionados para passarem pela incubadora: i) "Desenvolvimento turístico da cidade de Neuquén e municípios da região do Alto Vale do Rio Negro e Neuquén", Neuquén/Argentina; ii) "Guarulhos semeando o futuro", Guarulhos/Brasil; iii) "Até a construção de políticas públicas consensuada por mulheres jovens do

país", El Alto/Bolívia<sup>41</sup>; iv) "Comunic@ Escola", Belo Horizonte/Brasil; v) "Construção de cidadania e capital social em habitantes de aldeias de pescadores Caleta Tumbes, Comuna de Talcahuano,

<sup>41</sup> MERCOCIDADES, Projeto Inovação e Coesão Social (2010), "Revista Informa Nº2" [en línea], <  
[http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/REVISTAIN\\_02WWW.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/REVISTAIN_02WWW.pdf)>  
[consulta: 05 abril de 2012]

Región Del Biobío", Concepción/Chile; vi) "Cidades integrando-se até a equidade de gênero", Asunción/Paraguai<sup>42</sup>; vii) "Construindo a mudança juntos, por uma sociedade integrada", Colonia/Uruguai; viii) "Fortalecimento de Jovens empresários, empreendedores e micro e pequenas empresas, para melhorar sua capacidade de comercialização, a partir de modelos de Gestão Associada", Tucumán/Argentina; ix) "Se quer, não te faça mal. Campanha Regional de Luta Contra a Violência de Gênero", Pergamino/Argentina. Cabe ressaltar que alguns destes projetos serão implementados em mais de uma localidade (INMERCOCIUDADES, 2012).

A partir da observação destes projetos, é possível apontar conexões com o tema Meio Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável. De acordo com as propostas disponibilizadas no Projeto Inovação e Coesão Social, verifica-se que alguns projetos possuem ligações com a questão ambiental, destacando-se entre eles o caso do projeto incubado “Semeando o Futuro”, proposto pela cidade de Guarulhos. Este projeto se propõe a fomentar a agricultura urbana como política pública de combate a pobreza e de geração de renda, promovendo a igualdade de gênero e a

sustentabilidade ambiental. Na seqüência do projeto, a cidade de Guarulhos fechou um convênio de cooperação em Agricultura Urbana com a cidade de Rosário, o que demonstra os interesses comuns entre as cidades e

<sup>42</sup> \_\_\_\_\_, Projeto Inovação e Coesão Social (2011), “Revista Informa Nº3” [en línea], <[http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista\\_informa\\_III\\_final.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista_informa_III_final.pdf)> [consulta: 05 abril de 2012]

a possibilidade de serem desenvolvidos projetos conjuntos no âmbito do Projeto (INMERCOCIUDADES, 2012). Outro projeto que apresenta relação com a questão ambiental, neste caso por estar relacionado às catástrofes naturais, é o projeto “Construção de cidadania e capital social em habitantes de aldeias de pescadores Caleta Tumbes, Comuna de Talcahuano, Región Del Biobío”<sup>43</sup>. Este projeto pretende desenvolver capital social para a reconstrução da região, através do estabelecimento de laços e habilidades sociais, da troca de experiências em questões emergenciais, que ofereçam novas perspectivas de futuro.

O Projeto também conta com a publicação de três revistas, cada uma abordando umas das temáticas principais do projeto. Estas revistas apresentam artigos e entrevistas com pesquisadores, gestores e políticos locais, desenvolvendo discussões sobre a importância do desenvolvimento local. Além da revista, foram publicados três Diagnósticos Situacionais sobre: Integração Produtiva Regional, Cidadania Regional e Inclusão Social e os Governos Locais do MERCOSUL.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observação das atividades desenvolvidas no âmbito da Rede Mercocidades e, especificamente o

<sup>43</sup> Este projeto foi desenvolvido como resposta ao terremoto e maremoto que atingiram a região de Biobío, que causou graves danos às habitações e a população local, provocando a morte de 500 pessoas e 200.000 afetados. (INMERCOCIUDADES, 2012)

caso da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, permite traçar algumas considerações sobre a cooperação descentralizada desenvolvida pelas cidades da região. Estes apontamentos podem ser divididos em seu caráter mais geral, ligado a própria dinâmica da Rede Mercocidades e da cooperação descentralizada, e em seu caráter específico, ligado propriamente à atuação da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O estudo da Rede Mercocidades permite considerar que as redes internacionais de cidades representam um importante instrumento de inserção internacional, que pode beneficiar tanto as grandes quanto as pequenas cidades.

No que diz respeito aos aspectos positivos, considera-se que a participação na Rede Mercocidades: i) reafirma e renova as relações entre cidades, ampliando os contatos entre atores locais; iii) viabiliza a troca de experiências; v) é flexível, segue os objetivos e interesses dos participantes e do conjunto; vi) fortalece o processo de integração regional; vii)

viabiliza a cooperação com demais atores internacionais; viii) fortalece o posicionamento conjunto dos atores subnacionais; ix) permite acesso a recursos internacionais; x) permite o acesso a um grande fluxo de informações; xi) reforça lideranças, tanto locais quanto regionais; xii) estimula o desenvolvimento econômico. Por outro lado, também é possível verificar alguns pontos negativos: i) estratégias mudam de

acordo com o governo; ii) estrutura horizontal favorece a atuação de entidades locais fortes; iii) os projetos em conjunto são prejudicados pelos diferentes estágios de desenvolvimento dos atores; iv) os principais beneficiários são, geralmente, os membros mais potentes e ativos, gerando distorções nas relações.

Já no caso da atuação na Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o que se pode observar é que a Unidade representa um espaço para o desenvolvimento da cooperação descentralizada na área do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Destacando-se como aspectos positivos a promoção de conhecimento sobre as temáticas ambientais que preocupam, particularmente, as cidades. Da mesma forma, diversos convênios, acordos e parcerias foram desenvolvidos entre as cidades, destacando-se os acordos que envolvem outras redes internacionais de cidades e órgãos governamentais.

Os pontos negativos estão relacionados à descontinuidade nas atividades, dependendo, essencialmente, da sensibilidade dos gestores públicos com

as questões ambientais. Além disso, a concentração da coordenação em um grupo pequeno de cidades acaba limitando a agenda da Unidade aos interesses deste grupo, o que pode desestimular o maior envolvimento de outras cidades associadas.

O estudo da Rede Mercocidades permite considerar que ela representa um ambiente de cooperação, de difusão e de discussão de temas

urbanos. O que propicia às cidades associadas consolidar um conjunto de conhecimentos sobre as temáticas de seu interesse. Existem cidades que são referência em determinados temas e a disseminação destes conhecimentos na Rede viabiliza uma melhoria na qualidade das políticas públicas locais. Estes parecem ser os principais resultados da cooperação desenvolvida na Rede, ou seja, a troca de experiências. A grande dificuldade tem sido reverter estas ações em projetos conjuntos, o que viabilizaria ganhos de escala pela relação em rede. Este parece ser o grande desafio da Rede Mercocidades na atualidade. O que parece já ser uma preocupação dos conselheiros da Rede, quando lançam o Projeto Inovação e Coesão Social.

O Projeto Inovação e Coesão Social representa uma iniciativa importante para superar esta limitação, oferecendo capacitação técnica para que os representantes das localidades, em parceria com outras organizações da sociedade civil, desenvolvam projetos para solução de problemas que são comuns às cidades associadas. Ainda não é possível avaliar os resultados do Projeto e não era objetivo deste artigo

fazê-lo, mas as observações iniciais permitem considerá-lo uma promissora iniciativa de cooperação descentralizada.

Não se pode dizer que o Projeto Inovação e Coesão representa uma iniciativa de cooperação descentralizada ligada às questões ambientais, mas o que se pode fazer é destacar que as Unidades Temáticas da Rede e, particularmente, a de Ambiente e Desenvolvimento

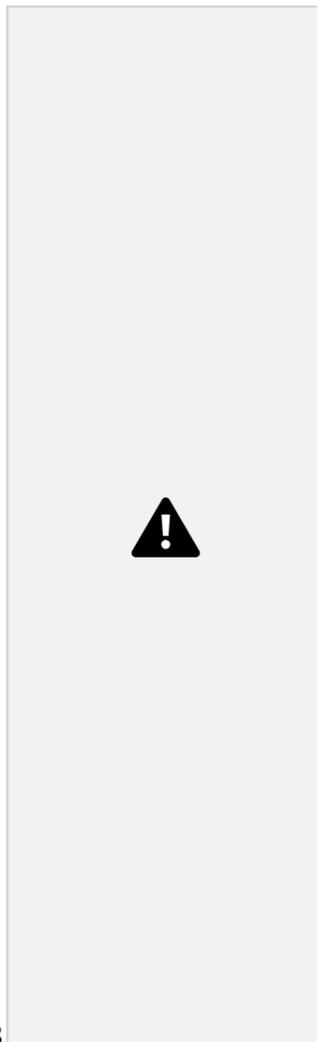
Sustentável, têm no Projeto um espaço para articulação de projetos

importantes para o desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- Capello, Roberta (2000), "The city network paradigm: measuring urban network externalities", *Urban Studies*, v. 37, n. 11, pp. 1925-1945.
- Cardarelo, Antonio y Rodríguez, Jorge (2007), "Networks of cities as a privileged tool for decentralised co-operation management" [en línea], Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-134.pdf>> [consulta: 16 de março de 2012].
- Castells, Manuel (2006), *O poder da identidade – A era da informação: Economia, sociedade e cultura*, São Paulo, Editora Paz e Terra, Vol.2.
- del Huerto Romero, Maria (2004), *Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada*, Observatório de Cooperação Descentralizada, Valparaíso y Barcelona.
- Dessotti, Fabiana R. (2011), "Rede Mercocidades na Cooperação Descentralizada: limites e potencialidades", tesis de doctorado en relaciones internacionales, Pontífica Universidade Católica de São Paulo, junho.
- Galvão, Noemi (2011), "Cooperação Internacional na Rede Mercocidades: A cooperação descentralizada na Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável", monografia de bacharelado em relações internacionais, Centro Universitário Fundação Santo André.
- Kleiman, Alberto (2004), "As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Européia – América Latina: O novo papel internacional dos governos locais", Disertación de mestrado en integración de América Latina, Universidade de São Paulo.
- Meneghetti neto, Alfredo (2012), "Redes de Cidades: Cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – O caso da Rede Mercocidades", tesis de doctorado en história, Pontíficia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MERCOCIDADES (2012), "Atas, Declarações, Informes, Resoluções, Estatutos e outros documentos oficiais" [en línea], <[www.mercociudades.org/](http://www.mercociudades.org/)> [consulta: 18 de março de 2012].
- \_\_\_\_\_, Projeto Inovação e Coesão Social (2012), "Notícias, Banco de Dados, Informes e outros documentos" [en línea], <<http://www.inmercociudades.org/web2010/>> [consulta: 06 de abril de 2012].

77



78

**El régimen de desechos peligrosos y la acción de los gobiernos locales: Un abordaje teórico-metodológico**

*Eduardo Augusto Café y Matilde de Souza*

**Abstract****THE REGIME OF HAZARDOUS WASTES AND LOCAL GOVERNMENTS' ACTIONS: A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH.**

This article proposes a theoretical and methodological approach to link the environment with the national environment from the perspective of international relations. To understand how the system is internalized in municipalities, we use Hirschman's theory of participation (1973). According to the author,

© Adriana Roque 2012.

participation is the main mechanism used by actors to negotiate their interests in the political arena. The

article seeks to demonstrate how this theoretical

framework can be applied on the study of the internalization of the arrangement referred by local governments in Brazil. On one hand, it will check whether the guidelines are the clauses of the international agreement and, on the other hand, the extent to which local government bureaucracies have implemented these guidelines, ranging from environmental education to international joint by ICLEI network of cities.

**Key words:** International Relations, local governments, methodology, Hirschman.

**Resumo****O REGIME DE DESCARTES PERIGOSOS E A AÇÃO DAS CIDADES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA-METODOLÓGICA.**

O objetivo é apresentar uma proposta teórica e metodológica para relacionar o ambiente internacional com o ambiente doméstico, desde a teoria das relações internacionais. Para entender como o regime é internalizado nos municípios, se utiliza o aporte teórico de Hirschman (1973). Segundo o autor, a participação é o principal mecanismo utilizado pelos atores para negociar seus interesses na arena política.

O artigo pretende demonstrar como os aportes teóricos podem ser úteis para elaborar um estudo sobre a internalização do regime mencionado pelos los governos locais no Brasil. De um lado, se verificará se as diretrizes seguem as cláusulas do acordo internacional; por outro, em que medida as burocracias dos governos locais implementam essas diretrizes, que vão desde a educação ambiental até as articulações internacionais pela rede de cidades ICLEI.

**Palavras-chave:** Relações internacionais, governos locais, metodologia, Hirschman.

# PELIGROSOS Y LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UN ABORDAJE TEÓRICO METODOLÓGICO

## Resumen

El objetivo es presentar una propuesta teórica y metodológica para relacionar el ambiente internacional con el ambiente doméstico, desde la teoría de las relaciones internacionales. Para entender como el régimen es internalizado en los municipios, se utiliza el aporte teórico de Hirschman (1973). Según el autor, la participación es el principal mecanismo utilizado por los actores para negociar sus intereses en la arena política. El artículo pretende demostrar cómo los aportes teóricos pueden ser útiles para elaborar un estudio acerca de la internalización del régimen mencionado por los gobiernos locales en Brasil. De un lado, se verificará si las directrices siguen las cláusulas del acuerdo internacional; por otro, en qué medida las burocracias de los gobiernos locales han implementado esas directrices, que van desde la educación ambiental hasta las articulaciones internacionales por las red de ciudades ICLEI.

**Palabras clave:** Relaciones internacionales, gobiernos locales, metodología, Hirschman.

La actividad del transporte, almacenaje y manejo de residuos sólidos es un tema importante de estudios en el área de relaciones internacionales, principalmente por sus estrechas relaciones con la temática ambiental y su evidente vinculación con las condiciones de preservación de la salud humana. Basura y desechos peligrosos son “substancias residuales que son inherentemente peligrosas de manipularse o depositarse y que pueden llevar a la muerte, enfermedad o amenazar la salud o el medio

ambiente cuando manipuladas impropriadamente<sup>44</sup>” (Kuhre,1994:9).

Brasil aprobó el texto de la Convención de Basilea en 1992, actuó en el ámbito de la Convención e instituyó en 2010 la Ley 12.305, que establece la política nacional de los desechos sólidos en la cual, en el artículo 49, prohíbe la

<sup>44</sup> Traducción libre de: “Waste substances that by nature are inherently dangerous to handle or to dispose and may cause death, illness or be a hazard to health or the environment when improperly handled” (Kuhre, 1994, p.9).