

Elif Durmuş

*Investigadora de doctorado en la Utrecht University –
proyecto Cities of Refuge*

Muchos profesionales, así como académicos conservadores del campo del derecho, conciben el derecho internacional como un cometido estrictamente interestatal. Esta idea, asociada simbólicamente con el Tratado de Westfalia, puede haber sido cierta durante muchos siglos. Pero desde la opinión consultiva *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* («reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas») de la Corte Internacional de Justicia, que reconocía la personalidad jurídica de las Naciones Unidas como la primera entidad no estatal, esta estricta centralidad del estado ha dejado de reflejar la realidad de la gobernanza global. Así, la gobernanza global, junto con su marco normativo principal (el derecho internacional), es confusa, pluralista y multiactor. Utiliza herramientas de gobernanza blanda en lugar de legislación dura y vinculante, y encuentra puentes que conectan las divergencias entre lo público y lo privado. De hecho, se podría afirmar que los estados nunca fueron actores monolíticos, unificados y racionales que ejercen el derecho y la gobernanza global. Al contrario, cuando se han analizado a fondo desde un punto de vista socio-legal, aparecen como una amalgama de influencias ejercidas por elementos tanto de dentro como de fuera del aparato del estado. A modo de ejemplo, los diplomáticos, las redes, los burócratas, las organizaciones confesionales, los grupos políticos, otros niveles de gobierno, etc., han jugado este papel desde entonces (Berman, 2007).

El derecho internacional se esforzaba por reducir dichas influencias a categorías imaginarias y más estrictas como «sujetos» y «objetos» con el propósito de crear un marco legal sólido, fiable y vinculante con posibilidades de aplicación. Esta subjetividad, o «personalidad jurídica internacional», es el concepto clave del derecho internacional para distinguir entre los que son actores y los que no lo son. Ahora, sin embargo, incluso los juristas internacionales más positivistas² se enfrentan a la pluralización de actores que no tienen personalidad jurídica pero se embarcan en prácticas tradicionalmente reservadas a los estados. Además, para regular el comportamiento internacional existe una preferencia creciente por las normas blandas, no vinculantes y creadas por medio de procesos de gobernanza multiactor en lugar de los tratados internacionales que solo los estados pueden firmar.

1. El positivismo jurídico hace referencia al punto de vista según el cual los juristas deben interesarse solo en lo que la ley es y no lo que *debería ser*. Según los juristas positivistas, lo que la ley es se puede determinar de manera concluyente observando si fue adoptada por la autoridad competente o no. El derecho blando o indicativo (en inglés, «*soft law*») y todo actor que no tenga capacidad legislativa oficial deberían ser considerados como no derecho y no actor, pues conferirles un valor cuasilegal podría amenazar el sistema legal.
2. Véase: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp.

Esta subjetividad, o «personalidad jurídica internacional», es el concepto clave del derecho internacional para distinguir entre los que son actores y los que no lo son. Ahora, sin embargo, incluso los juristas internacionales más positivistas se enfrentan a la pluralización de actores que no tienen personalidad jurídica pero se embarcan en prácticas tradicionalmente reservadas a los estados.

Los juristas internacionales han aceptado gradualmente a actores no estatales, empezando por las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y llegando luego a incluir a las personas, las ONG, las empresas transnacionales y los grupos armados, como participantes del derecho internacional y poseedores de relevancia jurídica (Gal-Or *et al.*, 2015). La pluralización de actores y el ablandamiento de las normas creadas representa un cambio desde el multilateralismo (es decir, el sistema de gobernanza interestatal) hacia la gobernanza multiactor: el sistema de generación de normas y gobernanza que incluye a muchos actores con relevancia en un asunto concreto. Esta es la premisa de este volumen.

En este mundo, las ciudades y sus redes transnacionales se han involucrado, con un impacto, una competencia y un rigor crecientes, en la gobernanza de asuntos (así como en la generación de normas sobre ellos) que tradicionalmente se habrían considerado competencia del estado. En una investigación previa sobre migración (Durmuş y Oomen, próxima publicación), encontramos que las ciudades se involucran en la gobernanza global de dos modos: a) buscando un lugar en los procesos tradicionalmente estadocéntricos, y b) generando foros centrados en las ciudades. Ambos se ven complementados por su involucramiento en el derecho internacional cuando gobiernan su propia realidad. Para algunos, la cuestión que surge es: ¿Alguna de estas acciones de involucramiento de las ciudades es relevante para el derecho internacional? ¿Cuáles son las perspectivas para el reconocimiento de las actuaciones de las ciudades, así como en relación con el espacio para dicho involucramiento en los marcos legales internacionales formales?

Este artículo defiende que el derecho internacional, incluso tal y como es actualmente, se puede entender tanto de manera conservadora como de manera más progresista. La perspectiva progresista reconoce —a menudo a través del apoyo de la investigación interdisciplinaria— el involucramiento *de facto* de los gobiernos locales en el derecho internacional, e incluso la influencia que tienen en él. Este artículo sostiene asimismo que, incluso cuando se observa desde una perspectiva jurídica positivista y conservadora, es probable que el involucramiento de los gobiernos locales en el derecho internacional sea cada vez más importante para los avances en el contenido y la práctica jurídica internacional. Ello es cierto independientemente de si se requiere mucho tiempo para poder presenciar cualquier cambio *formal*, si es que se acaba produciendo. Si las ciudades están buscando un reconocimiento formal de su rol en el derecho internacional, van por el buen camino: tanto a la hora de intentar conseguir un lugar en la mesa de los estados como a la hora de organizar sus propios foros. El reconocimiento de nuevos actores no tiene lugar sobre la base de ningún permiso, sino de un reconocimiento retroactivo de pruebas acumuladas que demuestran su involucramiento *de facto*. A continuación, intentaré explicar este punto, deteniéndome primero a reflexionar sobre cuáles son las perspectivas más conservadoras y pluralistas en lo que concierne a los actores del derecho internacional, y también sobre cómo han evolucionado. Posteriormente, plantearé una reflexión sobre el escenario actual relativo a la implicación de las ciudades en el derecho internacional. Para terminar, resumiré algunas recomendaciones para los profesionales que representan al movimiento municipalista en la gobernanza global.

I. ¿El derecho internacional tiene lugar solo entre las naciones?

Se entiende que el derecho internacional siempre se organizó como un orden jurídico global estrictamente interestatal. El «sistema westfaliano», llamado así por el Tratado de Westfalia, estableció a los estados como pares y como únicos sujetos del derecho internacional. No obstante, incluso el mismo Tratado de Westfalia contaba con ciudades entre sus signatarios³. Es más, las ciudades independientes de la Liga Hanseática en el siglo XII «adoptaban [...] normas sobre comercio y rutas de navegación seguras [que] en aquel momento eran vinculantes para todas las ciudades miembros; estas normas influenciaban el desarrollo del derecho marítimo de las naciones» (Nijman, 2016:11). En los siglos siguientes, el estado moderno se establecería como el principal y único sujeto de derecho internacional. Los avances de la tecnología y la globalización, sin embargo, crearon inevitablemente la necesidad y la oportunidad de que surgieran nuevos actores tales como las organizaciones internacionales.

El paso más notable para el reconocimiento de los llamados «actores no estatales» en el derecho internacional fue la opinión consultiva *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* («reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas») de la Corte Internacional de Justicia, que concernía a un relator especial de las Naciones Unidas que se convirtió en el objetivo del gobierno nacional del país en el que estaba trabajando (Corte Internacional de Justicia, 1949). En su opinión consultiva, la Corte, por medio del razonamiento circular, reconoció que las Naciones Unidas tienen una personalidad jurídica parcial de tipo funcional. Aunque no se trata de la misma personalidad jurídica absoluta y principal de los estados, permite a las Naciones Unidas cumplir con las funciones consagradas en su Carta. Así, la Corte afirmó que las Naciones Unidas *debieron tener* algún tipo de personalidad jurídica para firmar los acuerdos, asumir las responsabilidades y disfrutar de los derechos de los que los estados la dotaron cuando la crearon.

Esta opinión consultiva fue el primer reconocimiento legal de la nueva realidad de la gobernanza global, que ya no era estrictamente interestatal. A partir de entonces, juristas internacionales analizaron de modo similar el surgimiento y el estatus de los nuevos actores no estatales. Por consiguiente, si surgió la necesidad para este actor de *funcionar* en el orden jurídico internacional con un cierto grado de autonomía, también *surgiría un cierto grado de personalidad jurídica funcional* en relación con él, lo que podría significar que tuviera sus propios derechos, obligaciones o capacidad para participar en el proceso legislativo. Por ejemplo, cuando surgieron los derechos humanos como uno de los ámbitos del derecho internacional en los que las personas eran poseedoras de derechos delante de los estados, se sostuvo que habían adquirido personalidad jurídica funcional, es decir, se habían convertido en actores del derecho internacional (Gal-Or *et al.*, 2015). Evidentemente, la personalidad jurídica no es la única manera para que un observador pueda determinar hasta qué punto una entidad es un «actor» de derecho internacional. Y, aunque muchos académicos creen que la existencia de dicho concepto no es muy necesaria hoy en día, se trata de la figura jurídica más consolidada a tal fin.

Las ciudades se involucran en la gobernanza global de dos modos: a) buscando un lugar en los procesos tradicionalmente estadocéntricos, y b) organizando foros de ciudades para contribuir colectivamente a la gobernanza global.

3. Observación hecha por el autor en cuanto participante en el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos, octubre de 2018, Gwangju.

Si las ciudades están buscando un reconocimiento formal de su rol en el derecho internacional, van por el buen camino: tanto a la hora de intentar conseguir un lugar en la mesa de los estados como a la hora de organizar sus propios foros.

A pesar de que en las últimas décadas las ciencias sociales han prestado cada vez más atención a las ciudades, y de que algunos juristas han explorado el ámbito de las ciudades desde otras perspectivas jurídicas (Blank, 2006; Aust, 2015; Oomen y Baumgaertel, 2018; Durmuş, 2020), los gobiernos locales han sido los grandes olvidados en los debates académicos del ámbito jurídico centrados en actores no estatales. Ello tiene que ver, en parte, con el hecho de que el derecho internacional formal *sí ofrece* un lugar a los gobiernos locales, aunque no sea autónomo. Nijman (2016) ha reconocido que, en el ámbito internacional, las ciudades tienen características tanto de actores subestatales (órganos estatales) y actores no estatales que actúan persiguiendo sus intereses autónomos fuera de la dirección del gobierno central. La primera concepción es ampliamente compatible con el derecho internacional estadocéntrico, mientras que la segunda se muestra más problemática.

Según los preceptos relativos a la responsabilidad de los estados por sus hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, los gobiernos locales son considerados «órganos estatales» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008, artículo 4), lo que corrobora su carácter subestatal. Ello significa que cada acción u omisión de un gobierno local que representa el incumplimiento de una obligación internacional de su estado es atribuida a dicho estado: es decir, no ostentan una posición autónoma. En este marco, en los últimos años el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha tratado la cuestión del rol de los gobiernos locales en la promoción y la protección de los derechos humanos sujetos a todas las obligaciones jurídicas internacionales que son vinculantes para sus respectivos estados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2015, párrafo 1). En cuanto a la capacidad legislativa en el derecho internacional —una de las capacidades de las personas jurídicas internacionales—, se podría pensar que el derecho internacional consuetudinario, que se forma sobre la base de la acumulación de prácticas de los estados acompañadas de la creencia de que dichas prácticas constituyen derecho, ofrece un estrecho punto de acceso para los gobiernos locales, en el que estos contribuyen a su desarrollo en cuanto órganos estatales (Durmuş, 2020). En contraposición a ello, el derecho internacional positivo no ha ofrecido ningún lugar a los gobiernos locales basándose en sus capacidades autónomas y no estatales.

En paralelo a esta pluralización de actores, las últimas décadas también han sido testigos de un declive en el uso de las fuentes formales del derecho internacional codificadas en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia (concretamente, en el artículo 38.1), y que son: tratados, derecho internacional consuetudinario y principios generales del derecho. Asimismo, han presenciado una cada vez mayor preferencia por los compromisos y las directrices no vinculantes, llamados «derecho blando» o «indicativo» (en inglés, «*soft law*»). Actualmente los estados adoptan muchos menos tratados que en los años 90 del siglo pasado, mientras que las normas no vinculantes como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) atraen un mayor interés, incidencia y movilización por parte de la comunidad internacional. El uso de dichas formas de derecho blando también permite a la comunidad internacional sortear la cuestión de quién es exactamente un sujeto formal de derecho internacional con capacidad

para celebrar tratados y, en su lugar, centrarse simplemente en lograr consensos sociales tan amplios como sea posible. De este modo, las nuevas normas que se han generado acostumbran a ser no vinculantes y tienen muy poca o ninguna justiciabilidad (es decir, la capacidad de ser invocadas ante los tribunales). En todo caso, ello no significa en absoluto que el derecho blando no sea efectivo, pues el derecho internacional depende de los actores para su aplicación en ausencia de una autoridad encargada de hacer cumplir la normativa. Si el derecho blando adoptado en el marco de procesos multiactor que han contado con un amplio consenso genera una mayor popularidad y movilización (como los ODS) mientras los estados se apartan constantemente del derecho vinculante, no debería subestimarse el poder del derecho blando.

Aun así, la visión positivista no es la única manera de entender el derecho internacional. Algunos académicos pluralistas hace años que reconocen el poder de los actores y los tipos de normas no contemplados por el derecho internacional «oficial». Los juristas pluralistas, especialmente los representantes de la «nueva» New Haven School of International Law (Koh, 2007) han estado explorando la idea de un «proceso legislativo internacional de abajo arriba» (Levit, 2007) impulsado por «comunidades generadoras de normas» (Berman, 2007) que están constantemente proponiendo, negociando y cuestionando diferentes imaginaciones de la legislación con diferentes niveles de capacidad de persuasión y autoridad. Las normas se crean, interpretan, impugnan e implementan —viajando, mientras cambian, entre diferentes actores internacionales y niveles de gobernanza— en el marco de un proceso multidireccional constante (Berman, 2007; Durmuş, 2020). Estos académicos, que se apoyan en los juristas que les precedieron en los inicios de la escuela New Haven durante la Guerra Fría, sostienen que el poder de la ley no surge de la capacidad de coerción y de ejecución sino, en particular, de la persuasión por parte de los actores que la sostienen, incluyendo aquellos *dentro del estado*. Una perspectiva jurídica pluralista del derecho internacional defiende que el poder de la ley se encuentra no solo en la coerción sino también en la persuasión, y que los actores, sean grandes, pequeños e incluso no reconocidos, pueden influenciar lo que otros consideran bueno para sí mismos y para la comunidad internacional. Mientras que la legislación internacional positiva puede mostrarse renuente y conservadora, esta perspectiva pluralista es muy útil a la hora de entender cómo funciona hoy en día la gobernanza global.

La Corte Internacional de Justicia demostró en 1948 que, si un nuevo actor en el derecho internacional asumía funciones que requerían un cierto grado de autonomía, y ello era aceptado por otros actores como los Estados, emergía un grado de personalidad jurídica funcional para este actor.

II. ¿Qué están haciendo las ciudades?

Las ciudades y sus redes transnacionales han estado participando en el derecho internacional y en asuntos de la gobernanza global desde hace, por lo menos, tres décadas y con una intensidad cada vez mayor. Mientras que los gobiernos locales muestran cualidades tanto de actores no estatales como de actores subestatales (Nijman, 2016; Durmuş, 2020), lo que es relevante remarcar para el objeto de este artículo son las actividades que realizan y que son, en parte, autónomas y comparables a la implicación de los actores no estatales, puesto que se trata de actividades que el derecho internacional formal no reconoce y que lo cuestionan. Aquí, nuestra investigación previa en el ámbito de la migración y los derechos humanos muestra una multiplicidad de modos de vinculación de los gobiernos locales en el derecho internacional.

La perspectiva jurídica pluralista del derecho internacional sostiene que el poder del derecho reside no solo en la coacción sino también en la persuasión, y que tanto los actores grandes como los pequeños, incluso los no reconocidos, pueden influir en lo que otros consideran «bueno» para ellos mismos y para la comunidad internacional.

Las ciudades se involucran en el derecho internacional a través de su propia gobernanza local

En primer lugar, los gobiernos locales participan en el derecho internacional en sus propios territorios independientemente de si también tienen como propósito el involucrarse en la gobernanza global. La ratificación simbólica de tratados internacionales y la adopción de instrumentos de derecho blando internacional para su gobernanza local son buenos ejemplos de ello. Así, entre otros, San Francisco y otras ciudades estadounidenses han ratificado de manera simbólica la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mientras que los Estados Unidos no lo han hecho (Davis, 2016). La ciudad de Graz ha adoptado un plan de implementación para la realización de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en su territorio, y la referencia a los ODS en la legislación y las políticas locales se ha convertido en una práctica generalizada. Cuando los Estados Unidos se retiraron del Acuerdo de París por el clima, muchas ciudades se comprometieron a seguir cumpliendo las disposiciones de dicho tratado internacional, con lo que demostraban que el «estado» no es monolítico. Esta práctica es, sin duda, un desafío a lo que el derecho internacional formal considera que es permisible, y por parte de qué actores. No obstante, en mi opinión, por sí misma no puede considerarse un involucramiento directo en la gobernanza global, de modo que no lo analizaré exhaustivamente. Esta actividad concierne a la gobernanza *del territorio* al que representa el gobierno local, y no necesita interacción, negociación y deliberación con otros actores internacionales. Sin embargo, estas prácticas a menudo no vienen solas y tienen ciertas consecuencias en el orden global. Pueden estar ligadas a actividades como reportar ante los órganos de seguimiento sobre el progreso realizado en cuanto a normas internacionales que hayan adoptado, lo que incluye interacciones con actores internacionales y, por consiguiente, encajaría en las categorías que se apuntan a continuación.

Las ciudades participan en procesos tradicionalmente estadocéntricos

El segundo tipo de involucramiento, según los hallazgos de nuestra investigación reciente sobre migración y derechos humanos, es el relativo a la búsqueda, por parte de las ciudades y sus redes, de un lugar en la mesa en los procesos globales jurídicos y de gobernanza que han sido tradicionalmente estadocéntricos (Durmuş y Oomen, publicación próxima). Algunos de los ejemplos más notorios son la campaña de incidencia impulsada por los gobiernos locales para la inclusión del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles en la Agenda 2030. Igualmente, son notorios sus esfuerzos para ser reconocidos en el Acuerdo de París por el clima como actores relevantes en la lucha contra el cambio climático (artículos 7.2 y 11.2) y en los pactos mundiales sobre migración y refugiados (41 referencias a los gobiernos locales en total). Los gobiernos locales se reunieron en paralelo a los representantes estatales en el marco del Pacto Mundial sobre Migración en Marrakech en diciembre de 2018: ello demostraba su voluntad tanto para tomar parte en los procesos estadocéntricos como para reunirse con sus homólogos, incluso cuando no se les tiene «permitido» unirse a los estados.

También cabe mencionar los esfuerzos de los gobiernos locales por asegurar un reconocimiento formal en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo entre otros, en el marco de las conferencias y los procedimientos de ONU-Hábitat. Algunas victorias municipalistas en estos sentidos son el reconocimiento de la Unión Internacional de Autoridades Locales como entidad consultiva ante el Consejo Económico y Social en 1948, la inclusión de los gobiernos locales como grupo principal para ser consultado por las Naciones Unidas (especialmente en cuanto al régimen climático) en 1992 (García-Chueca, 2020), la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas o UNACLA en 1999, y la consecución de la acreditación para participar en procedimientos de las Naciones Unidas, a menos que el gobierno nacional en cuestión lo rechace a tiempo (Durmuş y Oomen, publicación próxima: 7). Recientemente, en junio de 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas organizó por primera vez una reunión consultiva sobre el rol de los gobiernos locales en los derechos humanos e invitó a redes como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos a su sede en Ginebra. Análogamente, ciudades como Nueva York han conseguido incluso reportar ante las Naciones Unidas sobre su progreso local en la implementación del Acuerdo de París por el clima y los ODS a través de los llamados «informes locales voluntarios», como si los mecanismos normativos se lo hubieran requerido (Javorsky, 2018).

Todas estas actividades —trabajar para participar en los procesos legislativos internacionales, para que se reconozcan su papel y su responsabilidad en cuanto a la legislación, para reportar voluntariamente sobre cómo están cumpliendo como las normas internacionales, para conseguir acreditación oficial, para que se cree un órgano específico en las Naciones Unidas para los gobiernos locales, para consolidar su papel y que los órganos de las Naciones Unidas los inviten a deliberaciones que implican el desarrollo de normas internacionales (como a la conferencia Hábitat III)— encajan perfectamente con el razonamiento de la Corte Internacional de Justicia por el que cualquier necesidad funcional que surgiera en el derecho internacional (en ese contexto, la creación y el funcionamiento de las Naciones Unidas) requería el reconocimiento de una cierta personalidad jurídica. Dado que los estados son celosos de su soberanía, parece disparatado esperar que este reconocimiento jurídico formal de los actores subestatales tenga lugar en un futuro próximo. Lo que sí está claro es que los gobiernos locales han estado siguiendo de manera exitosa los pasos que llevaron a otros actores no estatales a obtener un mayor reconocimiento: si no como «actores no estatales» (tal y como los juristas internacionales llaman a las ONG, las organizaciones internacionales y los grupos armados), entonces como «actores» de los procesos multiactor de la gobernanza global.

Las ciudades crean normas y mecanismos de gobernanza centrados en lo local

Finalmente, los gobiernos locales, aparentemente cansados del esfuerzo, desproporcionadamente grande, que se les requiere para encontrar su lugar en los procesos jurídicos internacionales convencionales, también se reúnen en foros centrados en lo local a fin de debatir sobre temáticas de gobernanza global e incluso generar sus propias normas para abordarlas (Durmuş y Oomen, publicación próxima). Lo hacen en el marco

Desde una perspectiva pluralista, las ciudades son componentes activos del sistema global de comunidades generadoras de normas que defienden y negocian su comprensión del derecho internacional. Con independencia de que el derecho formal “vea” estos procesos o no, la influencia de las ciudades (grandes y pequeñas) conforma tanto los actores como las normas del sistema internacional.

de redes institucionalizadas de ciudades como la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo, el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Asimismo, organizan procesos especializados estructurados en torno a la creación de documentos normativos, como las conferencias que precedieron a la firma de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, que tuvo lugar en Saint Denis en el año 2000. Estas prácticas replican las prácticas estatales en la gobernanza global: crean organizaciones internacionales permanentes y organizan conferencias al objeto de adoptar tratados internacionales. Cabe enfatizar aquí algunos ejemplos como la adopción de la declaración Ciudades por una Vivienda Adecuada (2018), la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad (2012) y el Nuevo Pacto Verde Mundial de C40 en colaboración con el movimiento Fridays for Future (2019). Todas estas iniciativas no toman en consideración la cuestión de si las ciudades *pueden* involucrarse en el derecho internacional. A su vez, demuestran innovación, iniciativa y un liderazgo atrevido —dejando patente ante el mundo cómo *ellas creen* que debería ser el derecho internacional.

III. Análisis y recomendaciones para profesionales

Con todo ello, si la cuestión es «¿Y qué dice el derecho internacional de todo este involucramiento?», la respuesta es «Pues depende de cómo uno interprete el derecho internacional». Desde una perspectiva pluralista, las ciudades son unos componentes muy activos del sistema global de comunidades interconectadas y generadoras de normas que definen y negocian su concepción del derecho internacional e influyen, con mayor o menor éxito, a otros actores del ámbito en cuestión. Desde una perspectiva más conservadora, los gobiernos locales son también importantes tanto en su rol *subestatal* (lo demuestran ONU-Hábitat y el Comité de Derechos Humanos, interesado en los gobiernos locales y abierto a considerarlos) como en sus actividades autónomas *no estatales*, que incluyen su involucramiento en las normas internacionales e incluso su adopción —sea tratando de sumarse a los actores tradicionales u organizándose entre ellos). Y ello es así puesto que, aunque la legislación formal *vea* estos procesos o *no los vea*, la implicación de las ciudades no pasa desapercibida y puede influir, en mayor o menor medida, a otros actores más centrales del sistema internacional.

Como afirmó un representante del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante la ceremonia de clausura del Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos de Gwangju en 2018, el Consejo a menudo se basa en los documentos que publican las ciudades a través de sus redes⁴. Estos informes son posteriormente citados por juristas internacionales cuando exploran cuál es el papel de las ciudades en el derecho internacional, y así el ciclo continúa. Los gobiernos locales también fueron un actor crucial en el desarrollo y la codificación del contenido del derecho a la vivienda, un derecho legal formal, en el marco de las conferencias de ONU-Hábitat (Marcenko, 2019).

En conclusión, cuenten o no con un estatus legal elevado o un reconocimiento oficial en su agenda, las ciudades han estado dando los pasos adecuados para influir el desarrollo del derecho internacional y

conseguir que las incluyan en los procesos de gobernanza global. Una perspectiva pluralista revela lo que los legalistas quizás no ven, es decir, que los gobiernos locales son parte integrante del entramado del derecho y la gobernanza internacionales. Por si fuera poco, las ciudades son los actores internacionalistas más pro-activos, toman la iniciativa y demuestran la motivación que han ido perdiendo los estados. Si las ciudades buscan un reconocimiento jurídico oficial, las actividades en las que se embarcan, especialmente cuando buscan insertarse en los procesos estadocéntricos, son exactamente los criterios que la comunidad internacional reconoce a la hora de determinar quién es un actor y quién no lo es. Sin embargo, estos procesos a menudo son frustrantes para las ciudades y sus redes y requieren una energía que puede considerarse desproporcionada en relación al espacio que consiguen. Por consiguiente, a fin de continuar demostrando todo su potencial, su fluidez y su competencia en el derecho internacional y la gobernanza global, las ciudades y sus redes deberán seguir invirtiendo en sus propios foros locales y su involucramiento local en el derecho internacional. Combinados, estos esfuerzos están destinados a generar un reconocimiento creciente por parte de todos los actores involucrados en este ámbito. Así, además, los gobiernos locales —como cualquier otro actor no estatal que ha ganado un estatus legal más consolidado— podrán conseguir el reconocimiento, el poder y la influencia que buscan y merecen.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos*, A/RES/62/61, 8 de enero de 2008.

Aust, H. P. «Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law», *European Journal of International Law*, vol. 26, no. 1, 2015, pp. 255-278.

Berman, P. S. «A Pluralist Approach to International Law», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, no. 2, 2007, pp. 301-329.

Blank, Y. «Localism in the New Global Legal Order», *Harvard International Law Journal*, vol. 47, 2006, p. 263.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/30/49, 7 de agosto de 2015.

Corte Internacional de Justicia. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, opinión consultiva, 11 de abril de 1949.

Davis, M. F. «Cities, Human Rights and Accountability: The United States Experience», en: Oomen, B., Davis, M. F. y Grigolo, M. (eds.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities* (pp. 23-43). Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Durmuş, E. y Oomen, B. «Transnational City Networks and their Contributions to Norm-Generation in International Law: The Case of

Migration», *Local Government Studies*, publicación especial «At the Interplay of Subnationalization and Supranationalization: City Networks Activism in the Governance of Immigration», próxima publicación.

Durmuş, E. «A typology of local governments' engagement with human rights: Legal pluralist contributions to international law and human rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.38, no. 1, 2020, pp. 30-54.

García Chueca, E. «Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU». CIDOB Report no. 06-2020 (en línea). [Fecha de consulta: 13.12.2020]: https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_6/una_mayor_inclusion_de_los_gobiernos_locales_hara_mas_efectiva_la_onu.

Gal-Or, N., Ryngaert, C., y Noortmann, M. (eds.) *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place*, 2015.

Javorsky, N. «Why New York City Is Reporting Its Sustainability Progress to the UN», *Citylab*, 13 de julio de 2018 (en línea). [Fecha de consulta: 20.12.2019]: <https://www.citylab.com/environment/2018/07/why-new-york-city-is-reporting-its-sustainability-progress-to-theun/564953/>.

Koh, H. H. «Is There a 'New' New Haven School of International Law?», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, 2007, p. 559.

Levit, J. K. «Bottom-up international lawmaking: reflections on the new haven school of international law», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, 2007, p. 393.

Marcenko, M. «International assemblage of security of tenure and the interaction of local politics with the international normative processes», *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 51, no. 2, 2019, pp. 151-171.

Nijman, J. «Renaissance of the City as Global Actor: The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors», en: Fahrmeir, A., Hellmann, G. y Vec, M. (eds.), *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Oomen, B. y Baumgaertel, M., «Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law», *European Journal of International Law*, vol. 29, no. 2, 2018, p. 339.