

# LA PARADIPLOMACIA MEDIOAMBIENTAL GLOBAL Y EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

FERNANDO REI  
KAMYLA BORGES CUNHA  
NATALIA VERA PÉREZ

## INTRODUCCIÓN

LAS CUESTIONES MEDIOAMBIENTALES GLOBALES, y particularmente el cambio climático, suponen un desafío para la comunidad internacional, la cual se ve forzada a adoptar medidas eficaces para atajar con urgencia esas cuestiones, corriendo el riesgo, en caso de no hacerlo, de agravar los impactos sociales, económicos, políticos y medioambientales. Durante la primera década del siglo XXI, las actividades internacionales desarrolladas por los gobiernos subnacionales en el ámbito del cambio climático han sido objeto de creciente participación política e interés académico, especialmente en el continente europeo. Asimismo es cierto que las motivaciones de los gobiernos subnacionales para trabajar en la agenda climática global son heterogéneas, pero, a pesar de la inexistencia de un motivo común, sí existe un reconocimiento generalizado respecto a que su implicación en los asuntos internacionales supone ya de por sí un cambio en el futuro de la diplomacia.

El objeto de este artículo es analizar el papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo (y la revisión) del régimen internacional climático. Para ello, se realiza un estudio de la articulación de los gobiernos subnacionales en redes de trabajo, prestando particular atención a la labor de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD), así como al papel de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas en el seno de esta red. A estos efectos, el artículo se estructura en cuatro secciones. La primera presenta las características principales de la paradiplomacia mediante el análisis sobre su necesidad y el estudio del papel de los actores no estatales –especialmente el de los gobiernos subnacionales– en

la construcción de una posible gobernanza climática global. La segunda sección describe la red nrg4SD y sus actividades como ejemplo práctico de paradiplomacia en el ámbito climático. La tercera parte ofrece una visión de las actividades paradiplomáticas medioambientales desarrolladas por las CCAA en el seno de la red nrg4SD. La cuarta sección presenta las conclusiones de este estudio.

## I. LOS NUEVOS ACTORES EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA PARADIPLOMACIA MEDIOAMBIENTAL

El concepto de paradiplomacia se ha visto transformado en las dos últimas décadas debido a la dinámica de las agendas internacionales y a los cambios jurídico-institucionales nacionales acontecidos tanto en Estados europeos como americanos.

La trascendencia de las Convenciones Multilaterales sobre temas ambientales (como el cambio climático o la biodiversidad) ha llevado a los gobiernos subnacionales a tener una visión más allá de sus fronteras así como una concepción global de las propias políticas, pero sobre todo a albergar el deseo de participación en esos regímenes.

Por su parte, la evolución del cambio climático ha reforzado el carácter universal de este fenómeno. No en vano muchas de las formas de producción y consumo consideradas como causa antrópica del cambio climático continúan existiendo y extendiéndose por todo el planeta causando graves impactos en todos los niveles (local, regional y global) y ámbitos (medioambiental, social, económica y política) de la comunidad.<sup>1</sup> Por esta razón, la lucha contra los problemas medioambientales globales se ha convertido en un reto para las actividades diplomáticas.

A nivel internacional, se ha respondido al reto del cambio climático mediante el régimen climático, el cual se compone de un conjunto de reglas, instituciones y medidas de mitigación para luchar contra las emisiones de gases de efecto invernadero, así como de medidas de adaptación para la gestión anticipada de los impactos. Todos estos mecanismos quedan recogidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y el Protocolo de Kyoto.

Si bien estos tratados internacionales se consideran un hito en el derecho internacional ambiental, lo cierto es que el régimen climático se encuentra actualmente en un punto muerto debido a que para realizar avances es necesario alcanzar un acuerdo consensuado por todos los Estados Parte,

<sup>1</sup> R. M. Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992.

lo cual supone grandes dificultades en la práctica. Las dificultades son tales que se ha llegado a afirmar que esta situación es “la vuelta a la *realpolitik*”.<sup>2</sup>

En la política global, y concretamente en el régimen climático actual, asistimos a una tendencia de abandono de la autoridad nacional acompañada de una apertura hacia un nuevo sistema global que exige nuevas modalidades para luchar contra el cambio climático. La gobernanza medioambiental global sigue esta dirección.<sup>3</sup>

### 1.1 La gobernanza medioambiental global

Tradicionalmente, la sociedad internacional ha afrontado los problemas globales mediante acuerdos consensuados entre Estados soberanos. Como consecuencia, la solución a estos problemas (y particularmente a los problemas económicos) se ha visto influida de forma directa por los intereses, tanto internos como externos, de los Estados en el contexto de la creciente interdependencia.<sup>4</sup> Generalmente estos intereses no cumplen los requisitos para afrontar los problemas medioambientales globales, ya que, mientras dichos intereses tienen un horizonte a corto plazo o una manifiesta naturaleza política y económica, los problemas medioambientales exigen acciones a largo plazo así como una perspectiva más amplia. Como consecuencia de lo anterior, cuanto mayor sea la cooperación y solidaridad de los Estados a la hora de resolver los problemas medioambientales, más cuestionable será el grado de *legitimidad y autoridad*.<sup>5</sup>

Además, los cambios climáticos ignoran las fronteras nacionales, siendo el equilibrio climático un *continuum* ecológico que se extiende tanto en los espacios sometidos a soberanía territorial como más allá de ellos.<sup>6</sup> Asimismo, el cambio climático tiene impactos a largo plazo, los cuales suelen

<sup>2</sup> S. Berstein, M. Betsill, M. Hoffmann y M. Paterson, “A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance”, *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 1, 2010, pp. 161-173.

<sup>3</sup> M. Luna Pont, “Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales”, *TIP*, año 1, núm. 1, 2011, pp. 64-83.

<sup>4</sup> H. R. Leis y E. Viola, *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2008.

<sup>5</sup> F. C. F. Rei y K. B. Cunha, “Mudanças climáticas globais: desafio a uma nova relação entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e as Relações Internacionais”, en P. B. Casella, U. Celli Junior, E. A. Meirelles y F. B. P. Polido (org.), *Direito internacional, humanismo e globalidade – Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*, São Paulo, Atlas, 2008, pp. 487-502.

<sup>6</sup> J. J. Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, 479 pp.

padecerse en la práctica a nivel subnacional.<sup>7</sup> La dualidad global-local del cambio climático exige responsabilidad en *todos* los niveles de la organización social para afrontar este fenómeno.<sup>8</sup> Esta nueva concepción de la responsabilidad supone que el mundo es más interdependiente que antes, lo que confirma una nueva lógica del poder en las relaciones internacionales.<sup>9</sup> En otras palabras, los problemas globales medioambientales, entre otros, tendrán soluciones satisfactorias únicamente si son negociados y regulados por todos los Estados, y si en esas negociaciones y regulaciones se tiene en cuenta la creciente importancia de los nuevos agentes en el escenario internacional.

La complejidad de la respuesta internacional, así como la necesidad de acciones prácticas para afrontar los problemas medioambientales globales, han hecho posible y dado legitimidad a la progresiva aparición de nuevas formas de autoridad, las cuales han reclamado una revisión de la lógica del régimen internacional del cambio climático.

Al margen de las controversias que todavía puedan existir sobre el alcance del cambio climático, sí existe un consenso sobre los cambios que este fenómeno comporta en el modelo tradicional estatocéntrico, el cual se orienta cada vez más hacia un nuevo sistema de relaciones complejas y en múltiples niveles.<sup>10</sup> A pesar de carecer de soberanía, elementos de autonomía o control, la sociedad ha concedido a estas nuevas estructuras una legitimidad voluntaria.<sup>11</sup> El motivo para ello es la consideración de que para afrontar de manera efectiva los problemas medioambientales globales es necesaria la acción coordinada y de cooperación entre los sistemas de gobierno de todos los niveles –estatal, supraestatal, infraestatal, interestatal–, destacando sobre todo la participación del nivel estatal, infraestatal (regional y local) y de los actores no gubernamentales, con la consideración de que todos estos niveles juegan una variedad de papeles.<sup>12</sup> Así es como comienza a existir una nueva gobernanza medioambiental global. En pala-

<sup>7</sup> D. Bodansky, “The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?”, *The American Journal of International Law*, vol. 93, núm. 3, julio de 1999, pp. 596-624.

<sup>8</sup> K. T. Litfin, “Environment, Wealth and Authority: Global Climate Change and Emerging Modes of Legitimation”, *International Studies Review*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 119-148.

<sup>9</sup> H. Bulkeley, “Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks”, *Political Geography*, núm. 24, 2005, pp. 875-902.

<sup>10</sup> Luna Pont, art. cit.

<sup>11</sup> T. Deduerwaerdere, *The Contribution of Network Governance to Sustainable Development*, Lovaina, Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, febrero de 2005.

<sup>12</sup> H. Bulkeley, “Reconfiguring Environmental Governance: towards a Politics of Scales and Networks”, *Political Geography*, núm. 24, 2005, pp. 875-902.

bras de Reed y Bruyneel<sup>13</sup> “como los problemas medioambientales atraviesan espacialmente las fronteras (afectando a múltiples jurisdicciones) y temporalmente el espacio (generando riesgos para las generaciones presentes y futuras), precisan de la cooperación entre las naciones y los grupos de *stakeholders* en una forma de gobernanza medioambiental global”.

Es cierto que las iniciativas de los gobiernos subnacionales para afrontar el cambio climático han ampliado el alcance de los resultados de la gobernanza ambiental.<sup>14</sup> Okereke, Bulkeley y Schroeder 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.<sup>15</sup> En otros casos, las acciones subnacionales (domésticas) que producen una reducción efectiva de gases de efecto invernadero pueden suponer una presión –directa o indirecta– sobre los propios Estados para avanzar en sus compromisos y esfuerzos en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático.

Es decir, por efecto de la gobernanza medioambiental global se han creado distintas formas y niveles complementarios de lucha contra los problemas medioambientales. Como consecuencia de ello, el avance en los regímenes consistentes en la firma de tratados multilaterales se ha sustentado en actividades desarrolladas en los niveles infraestatal y transnacional por actores que no son parte formal en el sistema legal internacional. Además, existe una dinámica de influencia mutua entre el régimen y la gobernanza de la que se nutre el derecho internacional ambiental.

### *1.2 La paradiplomacia medioambiental*

Las acciones de los gobiernos subnacionales para afrontar el cambio climático suponen uno de los aspectos de la nueva gobernanza medioambiental global. Dichas acciones se relacionaron inicialmente con temas internacionales económicos, considerando la globalización como gran paradigma.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> E. Reed, M. G. Bruyneel y S. Bruyneel, “Rescaling Environmental Governance, Re-thinking the State: A Three-Dimensional Review”, *Progress in Human Geography*, vol. 34, núm. 5, 2010, pp. 646-653.

<sup>14</sup> Véase B. G. Rabe, *Statehouse & Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2004; y C. Rosenzweig, W. Solecki, S. A. Hammer y S. Mehrotra, “Cities Lead the Way in Climate-Change Action”, *Nature*, 467, 2010, pp. 909-911.

<sup>15</sup> C. Okereke, H. Bulkeley y H. Schroeder, “Conceptualizing Climate Governance beyond the International Regime”, *Global Environmental Politics*, vol. 9, núm. 1, febrero de 2009, pp. 58-68.

<sup>16</sup> Véase M. Keating, “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and

No obstante, estas acciones se han extendido paulatinamente a otros ámbitos, permitiendo utilizar en la actualidad el concepto de paradiplomacia como el creciente interés y participación directa de los gobiernos subnacionales en problemas medioambientales globales.<sup>17</sup>

Este artículo considera la paradiplomacia ambiental como la inclusión de las acciones de los gobiernos subnacionales en la dinámica del derecho internacional ambiental, el cual viene permitiendo la participación progresiva de otros niveles de gobierno.

Otro factor a tener en cuenta es el reconocimiento mutuo entre los gobiernos subnacionales de sus respectivas iniciativas jurídicas y políticas tanto a nivel internacional como transnacional para luchar contra los problemas ambientales globales. En estas iniciativas se incluyen actividades como la firma de acuerdos y alianzas entre gobiernos subnacionales de distintos países, la participación en conferencias y eventos internacionales, así como la participación en redes internacionales y transnacionales de gobiernos subnacionales.

En literatura especializada se han identificado las distintas claves de este movimiento desarrollado más allá de las fronteras estatales. De acuerdo con Bueno da Silva,<sup>18</sup> los gobiernos subnacionales se comprometen a suscribir alianzas transnacionales debido a su percepción de los problemas medioambientales en términos de coste-beneficio. Por otro lado, tras un análisis sobre ciertas iniciativas locales y regionales desarrolladas en Estados Unidos para afrontar el cambio climático, Engels y Orbach<sup>19</sup> identificaron una relación directa entre estas acciones y la ambición electoral o el eventual respaldo político ofrecido por la población. Atendiendo a este análisis, se puede afirmar que no en todos los casos las acciones subnacionales consisten en medidas para afrontar los problemas medioambientales.

---

Strategies”, en Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999, pp. 875-902; C. R. S. Milani, y M. C. M. Ribeiro, “International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management”, *Brazilian Administration Review*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2011, pp. 21-36; y B. Hocking, “Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais”, en T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto y M. P. Mariano (org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC, 2004, pp. 77-108.

<sup>17</sup> E. Bueno Da Silva, “Contemporary Paradiplomacy: Trajectories and Trends of International Actions by State Governments of Brazil and the US”, tesis doctoral, Brasília, International Relations Doctorate Program of the International Relations Institute of the University of Brasília (IREL/UnB), 2010.

<sup>18</sup> *Loc. cit.*

<sup>19</sup> K. H. Engels y B. Y. Orbach, “Micro-Motives and State and Local Climate Change Initiatives”, *Harvard Law and Policy Review*, vol. 2, 2008, pp. 119-137.

De acuerdo con Bernstein,<sup>20</sup> las negociaciones para avanzar en el régimen internacional de la lucha contra el calentamiento global están actualmente limitadas por la resistencia de los Estados para asumir nuevos y mayores compromisos. Esta resistencia socava la legitimidad de los Estados como interlocutores para la solución del cambio climático al tiempo que refuerza a otras autoridades y centros de toma de decisión, concretamente a los gobiernos subnacionales. Por su parte, Setzer<sup>21</sup> añade que los actores subnacionales se ven forzados a ofrecer una respuesta más efectiva y proactiva que los Estados porque las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático se perciben y padecen en los niveles local y regional. Por ello, a pesar de las restricciones constitucionales a las que se enfrentan algunos gobiernos subnacionales para desarrollar lo que se conoce como relaciones exteriores,<sup>22</sup> en la práctica su presencia en foros internacionales es cada vez más activa. Así pues, al hablar de paradiplomacia ambiental, se hace referencia a las condiciones necesarias para iniciar un proceso de vinculación internacional en una agenda donde la mayoría de los gobiernos subnacionales tienen competencias legislativas y administrativas sobre las fuentes más importantes de emisión de gases de efecto invernadero.

En este sentido, se hace referencia a aquellos gobiernos con competencias para definir políticas públicas que contengan, o al menos consideren, medidas de mitigación del cambio climático.<sup>23</sup> Por su parte, el desafío del desarrollo sostenible, cuyo máximo exponente es la lucha contra el cambio climático, no ofrece dudas respecto a la necesidad de involucrar a los gobiernos subnacionales de todos los Estados en una estrategia ambiental global. Concretamente, el cambio climático es un área de gobernanza que los

<sup>20</sup> S. Berstein, M. Betsill, M. Hoffmann y M. Paterson, "A Tale of Two Copenhagen: Carbon Markets and Climate Governance", *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 1, 2010, pp.161-173.

<sup>21</sup> J. Setzer, "Multilevel Governance of Climate Changes: Subnational Policies and Transnational Actions in São Paulo", en F. C. F. Rei (org.), *Law and Development: A Sustainable Approach*, en prensa.

<sup>22</sup> Véase el caso de Brasil, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores, tradicionalmente muy celoso de la conducción de la política externa del país, amparado en el monopolio jurídico-constitucional de la Unión en las relaciones exteriores, pasa a reconocer a partir de la década de 1990 la progresiva intensidad de flujos internacionales de gobiernos subnacionales. La formalización de este reconocimiento se da bajo la creación, en 1997, de un órgano llamado Asesoría de Relaciones Federativas (ARF), vinculado directamente al Gabinete de la Cancillería.

<sup>23</sup> nrg4SD, *The Cancun Agreements – Overview of the main outcomes of UNFCCC COP 16 / CMP 6*, nrg4SD, 2011.

gobiernos subnacionales han conquistado de forma paulatina hasta adquirir en ella un papel fundamental.

Asimismo, puede afirmarse que la gobernanza medioambiental global se ha visto beneficiada gracias a las iniciativas de los gobiernos subnacionales para afrontar el calentamiento global, ya que tal y como destacaron Okereke, Bulkeley y Schroeder<sup>24</sup> estas iniciativas se suman, en muchos casos, a los esfuerzos y compromisos nacionales e internacionales de los Estados para afrontar este problema.

A pesar de la resistencia de algunos gobiernos nacionales como el de Estados Unidos, muchos gobiernos subnacionales realizan acciones de reducción efectiva<sup>25</sup> de gases de efecto invernadero. Estas acciones acaban teniendo influencia directa o indirecta en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, ya que suponen en la práctica una presión para que los Estados se esfuercen y avancen en sus compromisos.

El Estado, sujeto internacional principal y originario, viene asistiendo en las dos últimas décadas (y sobre todo tras la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro) a la progresiva incorporación de nuevos actores en el espacio de las relaciones internacionales medioambientales. Efectivamente, y a pesar de las limitaciones propias por la carencia de la condición de sujeto internacional, en la práctica los gobiernos subnacionales crean entre sí relaciones técnicas con vínculos jurídicos, y participan de forma *original* y en coalición en los regímenes jurídicos y organismos internacionales que regulan los compromisos de los Estados. Esta práctica ha influido en la naturaleza de las relaciones internacionales, basada tradicionalmente en la cooperación entre Estados, y ha introducido otros niveles de cooperación, apareciendo así las dimensiones local-regional-global. En consecuencia, las relaciones internacionales ofrecen en la actualidad tal grado de complejidad, que es necesario un gran cuidado y sensibilidad en su práctica, con objeto de no fomentar conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno respecto a sus vínculos internacionales.

Se ha mencionado que los gobiernos subnacionales ejercen cierta influencia en las negociaciones internacionales sobre gobernanza global medioambiental gracias a sus acciones climáticas y la presión que éstas suponen para los Estados. No obstante, tal influencia resulta verdaderamente

<sup>24</sup> Okereke, Bulkeley y Schroeder, art. cit., pp. 58-68.

<sup>25</sup> Véase M. Knigge y C. Bausch, *Climate Change Policies at the U.S. Subnational Level – Evidence and Implications Ecologic*, Berlín, Institute for International and European Environmental Policy, 2006.

decisiva cuando los gobiernos subnacionales actúan en cooperaciones horizontales y redes solidarias.<sup>26</sup>

Las redes solidarias deben entenderse como las diferentes perspectivas dinámicas que conectan espacios y actores, y que dan un apoyo real a un nuevo movimiento. En este sentido, se concibe a las redes como variables relacionales de medios y fines para las articulaciones espaciales y sociales.<sup>27</sup> Así pues, el estudio de una red supone una importante herramienta para analizar y comprender la dinámica de las relaciones entre espacios y actores, las cuales se despliegan en ciertas áreas como el desarrollo sostenible, y en particular en el cambio climático. La función de una red es ejercer una conexión para fomentar las relaciones entre los actores y las estructuras técnicas de acuerdo a determinados objetivos específicos, que, en algunos casos, pueden ser también políticos. Por tanto, las redes van adquiriendo un papel cada vez más reconocido, y van asumiendo progresivamente un importante espacio en los procesos multilaterales de decisión, lo cual supone cambios en la estructura organizativa y las relaciones de gobernanza.

A pesar de que las redes fueron inicialmente creadas como plataformas para el intercambio técnico (información, prácticas y experiencias domésticas) en diferentes ámbitos (entre ellos, el cambio climático), en la práctica, las redes transnacionales acaban desarrollando un papel político, sobre todo, cuando actúan de forma coordinada en la esfera de la negociación internacional.<sup>28</sup> Este es el caso de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD).

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

La nrg4SD es una coalición internacional que reúne a nivel mundial a gobiernos subnacionales y asociaciones regionales de gobiernos subnacionales. La red promueve el entendimiento, la colaboración y las asociaciones en materia de desarrollo sostenible, y persigue un mayor reconocimiento internacional de la importancia de las contribuciones de los gobiernos subnacionales (regionales) al desarrollo sostenible.

<sup>26</sup> J. Setzer, *art. cit.*

<sup>27</sup> M. Castells, *A sociedade em rede*, vol. 1, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

<sup>28</sup> H. Bulkeley, "Reconfiguring Environmental Governance: towards a Politics of Scales and Networks", *Political Geography*, núm. 24, 2005, pp. 875-902.

La red se creó en una Conferencia paralela celebrada por 23 gobiernos subnacionales<sup>29</sup> y cuatro asociaciones<sup>30</sup> regionales de gobiernos subnacionales en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). Como fruto de esta Conferencia paralela, se adoptó la Declaración de Gauteng, la cual no sólo pone de manifiesto la importancia de los gobiernos subnacionales en los asuntos de desarrollo sostenible y la utilidad de la cooperación en el nivel subnacional, sino que también recoge el deseo de crear una red de gobiernos subnacionales de ámbito universal para el desarrollo sostenible (Declaración de Gauteng, 2002). En el año siguiente, se celebra la Conferencia de San Sebastián de 2003, en la cual se propone el objetivo de lograr personalidad jurídica para la red. Ésta se logra un año más tarde, momento en el que la red es registrada como una “Asociación Internacional sin ánimo de lucro” al amparo de la legislación belga.

La nrg4SD trabaja para defender la labor de los gobiernos subnacionales en el desarrollo sostenible, particularmente en la acción climática. Durante sus diez años de vida casi ha doblado su número de miembros, registrando en la actualidad cincuenta miembros de derecho en los cinco continentes (ocho asociaciones de gobiernos subnacionales y 38 gobiernos subnacionales, además de cuatro observadores). Asimismo, la nrg4SD representa a más de novecientos gobiernos subnacionales a nivel mundial, ya que, en virtud de su calidad de miembro del Foro<sup>31</sup> Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR), ha adquirido la responsabilidad de representar a este Foro en los asuntos relativos al desarrollo sostenible.

Para coordinar sus actividades, nrg4SD ha creado un *Steering Committee*

<sup>29</sup> Firmantes de La Declaración de Gauteng: Australian Capital Territory, Australia; País Vasco, España; Baviera, Alemania; Cataluña, España; Provincia de Entre Ríos, Argentina; Flandes, Bélgica; Gauteng, Sudáfrica; Goiás, Brasil; Greater London Authority, Inglaterra; Lapland, Finlandia; Mato Grosso, Brasil; Mpumalanga, Sudáfrica; Pennsylvania, EE. UU.; Pernambuco, Brasil; Poitou - Charentes, Francia; Río de Janeiro, Brasil; Rio Grande do Sul, Brasil; Tocantins, Brasil; Toscana, Italia; Wallonia, Bélgica; Gales, Reino Unido; West Java, Indonesia; Western Australia, Australia. Véase <http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/11-elibrary/corporate/gauteng-es.pdf>

<sup>30</sup> Association of European Regions; Conference des Regions Peripheriques Maritimes; The Northern Forum y Committee of the Regions of the European Union. <http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/11-elibrary/corporate/gauteng-es.pdf>

<sup>31</sup> FOGAR ha sido creado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en agosto de 2007, tomando como base la “declaración de las regiones sobre su participación en la gobernanza de la globalización” firmada en Marsella, Francia, con motivo de la primera convención internacional a favor de un enfoque territorial del desarrollo. Con sus diecisiete redes de regiones fundadoras procedentes de todos los continentes, el FOGAR reúne a más de 900 Regiones. Conforme <http://www.regionsunies-fogar.org/>

(Comité Directivo), que actúa como órgano de gobierno de la red. El *Steering Committee* se reúne dos veces al año en sesiones ordinarias, sin perjuicio de lo cual pueden celebrarse reuniones extraordinarias. Este órgano persigue lograr un equilibrio geográfico en la red, para lo cual promueve la condición de miembro entre gobiernos subnacionales de 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, cinco puntos focales continentales y una tesorería.

El *Steering Committee* tiene las siguientes funciones: guiar y supervisar el trabajo de la Secretaría General y de la Tesorería; solicitar a la Secretaría General y a la Tesorería la producción de informes regulares sobre la implementación del Programa de Trabajo y los asuntos financieros de la red; supervisar la preparación del informe anual y cuentas anuales para ser sometidos a la Asamblea General;<sup>32</sup> y convocar las reuniones anuales de la Asamblea General.

Con objeto de defender la importancia del papel de los gobiernos 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 que sigue las negociaciones internacionales sobre cambio climático y ha lanzado recientemente un Grupo de Trabajo Ejecutivo 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 los gobiernos subnacionales miembros de la red. En estas negociaciones, la nrg4SD 1) defiende de forma constante un mayor reconocimiento de la crucial aportación de los gobiernos subnacionales a la acción sobre el cambio climático, 2) trabaja con el Secretariado y los grupos de trabajo de la UNFCCC en temas técnicos y 3) aporta de forma regular la presencia e iniciativas<sup>33</sup> de las delegaciones subnacionales a los debates.

Con objeto de influir en el proceso de negociación sobre cambio climático, la red ha venido trabajando de forma individual 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 para transformar la creciente concienciación

<sup>32</sup> nrg4SD, "Network of Regional Governments for Sustainable Development", <http://www.nrg4sd.org/>

<sup>33</sup> nrg4SD, *The Cancun Agreements – Overview of the main outcomes of UNFCCC COP 16 / CMP 6*, Nrg4SD, 2011.

ciudadana en una acción habitual respecto al cambio climático. También representa un contexto sin precedentes de los gobiernos subnacionales para contribuir a la adaptación de 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 realiza contribuciones en los foros internacionales. Durante 2010, el Grupo de Trabajo de cambio climático de nrg4SD (en colaboración con The Climate Group) realizó una aportación técnica a los trabajos del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA), la cual fue debatida directamente con la presidenta de dicho Grupo de Trabajo en Bonn, Alemania. Además, el Grupo de Trabajo de cambio climático de nrg4SD realizó asimismo otra contribución técnica durante las conversaciones de la pre-COP en Tianjin en octubre de 2010.<sup>34</sup>

Por otro lado, la red ha sido capaz de organizar diversas reuniones de envergadura sobre cambio climático, las cuales han puesto de manifiesto que las experiencias de los gobiernos subnacionales son la base de las políticas sobre cambio climático. En este sentido, cabe destacar el evento paralelo organizado por la nrg4SD 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”, así como el evento “Cancún – 30 Regiones Ejecutando Acciones Climáticas – Una Sesión de Debate entre Actores Cruciales” celebrado en octubre de 2010 en el marco de los debates europeos de negociaciones internacionales sobre el clima, además de una serie de eventos paralelos celebrados durante la COP 16, en Cancún.<sup>35</sup>

Fruto de este esfuerzo institucional de nrg4SD, los gobiernos subnacionales han sido reconocidos, por primera vez, en un acuerdo de la UNFCCC. Concretamente, la sección titulada “La visión compartida para la Acción Cooperativa a Largo Plazo” de los Acuerdos de Cancún (Decisión 1/CP16) 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, reducción de las emisiones en bosques y cooperación al desarrollo.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> *Loc. cit.*

<sup>36</sup> UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, UNFCCC, marzo de 2011.

Cabe añadir que nrg4SD también ha alcanzado logros en el marco de otras Convenciones de Naciones Unidas, concretamente las relativas a la biodiversidad. Al respecto, gracias a la destacada participación de los gobiernos regionales de Cataluña, Quebec y São Paulo, y a la importante labor de coordinación realizada por la Secretaría de la red, se logró la adopción de la Decisión X/22 por las Partes en la última reunión de la Convención de Naciones Unidas para la Biodiversidad Biológica (UN-CBD) celebrada en octubre de 2010 en Nagoya. La Decisión X/22 recoge el Plan de Acción para los Gobiernos Subnacionales, Ciudades y Otras Autoridades Locales; en ella, por un lado, se invita a las partes a involucrar a los gobiernos subnacionales, ciudades y otras autoridades locales en la revisión de las estrategias y planes de acción nacionales relativos a la biodiversidad; por otro lado, se insta a los gobiernos subnacionales, ciudades, autoridades locales y a sus redes a contribuir a la puesta en funcionamiento del Plan de Acción. Asimismo, el Plan de Acción posibilita la creación de Comités Consultivos de Ciudades y Gobiernos Subnacionales bajo la figura de asociaciones y mecanismos de coordinación.

Nrg4SD es consciente de que el reto humano, económico y medioambiental que supone el cambio climático no acaba sino de comenzar. Por ello, la red reclama estructuras de gobierno internacionales y nacionales capaces de dar cabida a las acciones de los gobiernos subnacionales y dispuestas a evolucionar hacia una aproximación multidimensional y complementaria en la lucha contra el calentamiento global.

Por último, nrg4SD defiende que la clave para comprender la globalización pasa necesariamente por la creación de una gobernanza moderna y adecuada, capaz de aunar y coordinar los esfuerzos de todos los niveles de gobierno y agentes involucrados. En este sentido, el ingente reto del cambio climático debería entenderse en términos de oportunidad. De hecho, es precisamente en la lectura positiva de los retos del siglo XXI donde surge el liderazgo ambicioso y realista de los gobiernos regionales en la acción climática.

### 3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS EN NRG4SD

Al observar el listado<sup>37</sup> de regiones miembro de nrg4SD, es inevitable admitir que las regiones europeas siguen teniendo un mayor peso respecto a los

<sup>37</sup> Véase <http://www.nrg4sd.org/members>

demás miembros de la red;<sup>38</sup> y dentro de este mayor número de regiones europeas, son las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas las que cuentan con una mayor representación: Aragón, Cantabria, Cataluña, Islas Canarias, País Vasco y, en su día, Galicia y Andalucía.

### 3.1 Las actividades paradiplomáticas de las regiones europeas

El hecho de que las regiones europeas aún tengan mayor presencia<sup>39</sup> en nrg4SD que las regiones de otros continentes, tiene su explicación en la existencia de un alto nivel de actividad regional en Europa,<sup>40</sup> la cual se debe principalmente a dos motivos. Por un lado, Europa como *comunidad de culturas*,<sup>41</sup> comparte 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 europea, ha creado amplias oportunidades para que las regiones ejerzan influencia de forma independiente de sus Estados.<sup>42</sup>

A consecuencia de ello, la actividad internacional de las regiones de Europa, y concretamente de la UE, se ha plasmado en la participación activa en el Comité de las Regiones, el establecimiento de Oficinas Regionales en

<sup>38</sup> S. Happaerts, K. Van Den Brande y H. Bruyninckx, *Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*, Lovaina, Duurzame Ontwikkeling / Katholieke Universiteit Leuven, febrero de 2008 (Working paper núm. 3).

<sup>39</sup> Hoy en día, las regiones de Latinoamérica y el Caribe, principalmente por intermedio de las Asociaciones Regionales de Gobiernos Subnacionales (ABEMA – Asociación de las Entidades Medioambientales Regionales, ANAAE–, Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales de México, Conago – Conferencia Nacional de Gobernadores de México, Concope – Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador, Congreso de Intendentes de Uruguay y OLAGI – Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios) representan el segundo grupo con mayor presencia en nrg4SD.

<sup>40</sup> B. Jones y M. Keating, *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1996; S. Petschen, *La Europa de las Regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993; S. Pintaris, *Macht, Demokratie und Regionem in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration*, Marburgo, Metropolis, 1995; J. L. de Castro Ruano, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994; y L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, Clarendon, 1996.

<sup>41</sup> Véase A. Mangas Martín y D. J. Liñán Noguera, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1996; y F. Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Thomson Reuters, 1996.

<sup>42</sup> M. Keating, "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies, en Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999.

Bruselas, la solicitud masiva de proyectos para la cooperación regional con fondos de financiación europea (INTERREG), la cooperación transfronteriza y bilateral en ámbitos específicos y la participación en organizaciones de regiones con objetivos concretos, como la Conferencia de Regiones Marítimas Periféricas (CRPM) o, en el ámbito medioambiental, la Conferencia Medioambiental de Regiones de Europa (ENCORE).

### *3.2 Las actividades paradiplomáticas de las CCAA españolas*

La importante participación de CCAA españolas en nrg4SD tiene su origen en las actividades internacionales que algunas CCAA –Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia– comenzaron a desarrollar a finales de los años ochenta en virtud de sus Estatutos de Autonomía de “primera velocidad”. Desde entonces y hasta la actualidad, el número de CCAA que desarrollan actividades internacionales ha aumentado –Aragón, Extremadura, Islas Canarias, Comunidad Valenciana, Cantabria, Murcia–, como también ha aumentado el número de actividades internacionales que las CCAA desarrollan en general y su ámbito de acción –cooperación transfronteriza, medio ambiente.<sup>43</sup> No todas, sin embargo, son miembros de nrg4SD.

La base jurídica para la actividad paradiplomática de las CCAA se encuentra en la Constitución española de 1978, que en las condiciones de sus artículos 2 y 98, y bajo el principio de unidad de acción exterior del Estado, crea un nuevo sistema organizativo político-administrativo en el nivel regional que, con la asunción de las competencias previstas en el artículo 148 y el desarrollo de los Estatutos de Autonomía, ha sido capaz de desarrollar ciertas acciones y relaciones en el ámbito internacional.

Los motivos por los cuales las CCAA desarrollan este tipo de actividades se deben principalmente a factores funcionales –derivados de sus propias competencias asumidas constitucionalmente–, pero también económicos, culturales y políticos, apreciándose una vertiente más identitaria en aquellas CCAA con gobiernos o movimientos nacionalistas. Estas últimas, basándose en su personalidad histórica, buscan un reconocimiento internacional así como la construcción de nuevas formas de relacionarse.

Todos los factores mencionados se contextualizan en el proceso de integración europeo y en la globalización económica.

<sup>43</sup> C. Colino, *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, Madrid, OPEX, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 10/2007.

### 3.3 Las actividades paradiplomáticas medioambientales de las CCAA

Con especial referencia a los ámbitos del medio ambiente y del desarrollo sostenible, se puede afirmar que las CCAA han encontrado la motivación para desarrollar actividades paradiplomáticas en las siguientes razones. En primer lugar, las CCAA tienen gran importancia espacial y competencias atribuidas por la Constitución española de 1978 que afectan a los ecosistemas, los recursos y la gestión ambiental en general. En segundo lugar, las CCAA son responsables de la implementación de las dos terceras partes de las Directivas europeas en materia medioambiental (Comité de las Regiones, *website*). En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>44</sup> (OCDE) reconoció la frecuente disposición de importantes competencias en materia de desarrollo sostenible por parte de las entidades subnacionales de sus Estados miembro. Y en tercer lugar, las CCAA son la entidad más cercana al territorio y a los ciudadanos, por lo que las sitúa en una posición privilegiada para conocer los posibles problemas medioambientales existentes e implementar las necesarias soluciones.

Por estos motivos, así como por la conciencia de que los problemas medioambientales en un mundo globalizado exigen la toma de soluciones más allá de las propias fronteras, las CCAA españolas han buscado un papel activo en el debate internacional de los asuntos medioambientales –como el cambio climático– con el objeto de que la “voz de las regiones” sea también escuchada en los foros internacionales creados inicialmente para los Estados en exclusiva. En este sentido, Yvo de Boer, ex Secretario Ejecutivo de UNFCCC, afirmó en noviembre de 2010 que la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso post-Kyoto era necesaria para el éxito de las negociaciones, teniendo en cuenta que la información *bottom-up* de la que cuentan los gobiernos subnacionales es imprescindible para la lucha contra el cambio climático.

Colina<sup>45</sup> señala que las actividades internacionales de las CCAA pueden clasificarse según su ámbito de actuación en acciones conjuntas con el Estado –con la participación de las CCAA en Tratados sectoriales, Política Exterior sectorial, y representación en diversos órganos y delegaciones estatales–; y actuaciones complementarias o paralelas desarrolladas por las CCAA respecto del Estado. Es entre estas últimas donde se encuadra la paradiplomacia regional y la cooperación interregional.

<sup>44</sup> OECD, *Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies*, París, OECD Publications, 2002.

<sup>45</sup> C. Colino, *La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española*, Madrid, OPEX, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 10/2007.

Consideramos la participación de las CCAA en la red nrg4SD como un modelo de paradiplomacia regional multilateral de mayor alcance que la paradiplomacia regional en sentido estricto. Para tal consideración, nos basamos en la mayor amplitud y activismo que ofrecen los actores participantes en nrg4SD, lo cual brinda como resultado una agenda internacional multilateral más dinámica y pragmática.

### 3.4 Las CCAA españolas en nrg4SD

En la actualidad son miembros de derecho de nrg4SD las siguientes CCAA españolas: Aragón, Cantabria, Cataluña, Islas Canarias y País Vasco. La Fundación Comunidad Valenciana-Región Europa figura como miembro asociado. Cabe destacar que España es el Estado europeo con mayor representación regional en la red, suponiendo más de 10% de sus miembros. Históricamente, otras CCAA, como Galicia y Andalucía, han formado parte de nrg4SD, aunque en la actualidad ya no ostentan la calidad de miembro. Estas bajas se deben a causas relativas a la propia naturaleza de los gobiernos subnacionales, los que se ven afectados por diversas eventualidades como cambios de gobierno que no dan continuidad a los vínculos internacionales establecidos por sus antecesores, recortes en los presupuestos por no considerar importante el mantenimiento de una agenda internacional propia en los foros ambientales multilaterales, la baja capacitación del personal de la administración para las relaciones internacionales, la búsqueda de un rendimiento inmediato de la inversión realizada para la puesta en marcha de una actividad internacional, o la no consecución de forma rápida de una co-financiación internacional. Estas causas no sólo concurren en las CCAA, sino que pueden extrapolarse a cualquier gobierno subnacional del mundo.

Se puede afirmar que en los diez años de singladura de nrg4SD, las CCAA españolas –bajo el liderazgo evidente de Cataluña y País Vasco– han desarrollado un papel destacado en la vida y gestión de la red. La participación de las CCAA en nrg4SD comienza en el mismo origen de la red, siendo Cataluña y País Vasco firmantes de la Declaración de Gauteng junto con otros 21 gobiernos subnacionales y cuatro asociaciones regionales de gobiernos subnacionales. Desde entonces, la participación de las CCAA españolas en los órganos de gestión de la red –Secretariado, *Steering Committee* y Co-Presidencia Norte–, así como en las actividades programadas por la misma (*side-events*, Cumbres etc.), ha sido una constante y un referente.

### 3.5 La participación de tres CCAA en la red nrg4SD:

#### *País Vasco, Cataluña y Aragón*

El País Vasco ha sido uno de los miembros más comprometidos con nrg4SD y uno de sus mayores valedores. Como se ha mencionado más arriba, el País Vasco fue una de las regiones involucradas en el origen de nrg4SD, y su compromiso quedó pronto patente al albergar la Conferencia de marzo de 2003, en la que los gobiernos subnacionales firmantes de la Declaración de Gauteng se reunieron para desarrollar la idea que germinó en Johannesburgo. Concretamente, en la Conferencia de marzo de 2003 se acordaron la estructura inicial de la red así como su denominación: red de gobiernos subnacionales por el desarrollo sostenible, nrg4SD.<sup>46</sup> En esta estructura inicial de nrg4SD (en la que se concibió un Secretariado, un *Steering Committee*, y las Co-Presidencias Norte y Sur), cabe destacar la asunción de responsabilidades del País Vasco como reflejo del gran interés y compromiso de esta Comunidad Autónoma (CA) con el proyecto. Efectivamente, el País Vasco solicitó un puesto en el *Steering Committee* de la red –el cual ha mantenido con las oportunas renovaciones desde 2003 hasta la actualidad– y ostentó la Co-Presidencia Norte en el periodo 2005-2008. Además, el País Vasco asumió generosamente –sin cargo financiero para la red– la gestión del Secretariado de la red de forma provisional (en la práctica fue desempeñado hasta junio de 2009) hasta que éste se profesionalizara.

A nivel de representación política, cabe destacar la regularidad de la presencia al más alto nivel del gobierno del País Vasco –Consejera, viceconsejero– en las reuniones de la red, lo cual ha permitido mantener su participación viva y enérgica a lo largo de estos años.

En el ámbito técnico, gracias al País Vasco se han logrado algunos *policy papers*, determinados estudios –como el desarrollo de indicadores subnacionales para el desarrollo sostenible– y el Memorando de Entendimiento en materia de agua entre las CCAA españolas y las regiones de Latinoamérica y el Caribe. Éste último es un mecanismo flexible diseñado como un marco general en el que pueden crearse iniciativas bilaterales que introducen las diversas realidades regionales y amplían los márgenes técnicos de cooperación.

Los motivos del País Vasco para formar parte de nrg4SD son funcionales –el desarrollo de las competencias asumidas– y claramente identitarios. Esto último se deriva de su personalidad histórica, que le lleva a buscar en nrg4SD una nueva forma de relacionarse con otros actores internacionales

<sup>46</sup> D. Loperena Rota y X. Ezeizabarrena Sáenz, “Network of Regional Governments for Sustainable Development”, *Medi Ambient*, núm. 35, 2004.

así como una plataforma para estar presente en la escena internacional –tanto a nivel europeo como mundial– mediante una “ruta extra-estatal”.<sup>47</sup>

Para finalizar, debe afirmarse que el gran protagonismo que el País Vasco ha tenido en los primeros dos tercios de vida de nrg4SD (durante los que llegó a ocupar simultáneamente la Co-Presidencia Norte, la Secretaría y un puesto en el *Steering Committee*) ha influido muy significativamente en el desarrollo de la red, de forma que podemos afirmar que el País Vasco es uno de los grandes artífices de la configuración actual y trayectoria de nrg4SD.

Cataluña es otra CA con un gran peso histórico en nrg4SD y gran influencia en la evolución de la red. Miembro de la red desde la Declaración de Gauteng, ha tenido un puesto en el *Steering Committee* desde los inicios, el cual ha mantenido en los oportunos procesos de renovación de mandato. Asimismo, Cataluña tiene en la actualidad la Co-Presidencia Norte de la red, habiendo compartido la primera mitad del mandato 2010-2013 con Aragón. La doble candidatura de Aragón y Cataluña, así como su apoyo mutuo en el mandato, tuvo su razón en las elecciones previstas en Cataluña en noviembre de 2010 y en Aragón en mayo de 2011, situación que motivaba una unión de fuerzas para poder cumplir con los compromisos adquiridos para con la red en lo que a la postre fueron sendos cambios de gobierno autonómicos. La Co-Presidencia Norte ejercida por Cataluña es no sólo un cargo justo desde el punto de vista de las capacidades de la CA, sino también un merecido reconocimiento del compromiso y entrega constantes de Cataluña hacia nrg4SD a lo largo de sus diez años de vida.

A nivel técnico, deben destacarse las valiosas aportaciones catalanas al grupo de trabajo de nrg4SD sobre negociaciones en cambio climático. Desde este grupo, y gracias al trabajo de la CA (cuya delegación ha participado en todas las COP desde 2003), se presentaron enmiendas al texto de las negociaciones de la Cumbre de Poznan en 2009, momento desde el cual se siguieron las negociaciones para que el elemento subnacional siguiera vivo en el texto, hasta que en 2010 (en Cancún) se hizo un reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales por el AWG-LCA bajo UNFCCC.

Se puede afirmar que la participación de Cataluña en nrg4SD se debe a un doble objetivo. Por un lado, Cataluña ha querido desarrollar un objetivo funcional –ejercer las competencias medioambientales asumidas constitucionalmente– y, por otro lado, ha buscado una plataforma hacia el exterior en la que poder expresar sus reivindicaciones identitarias, lingüísticas y culturales. Esto último se ha desarrollado asumiendo y respetando la competencia exclusiva de la Administración central en materia de relaciones

<sup>47</sup> Happaerts, Van Den Brande y Bruyninckx, *op. cit.*

internacionales, lo cual se aprecia, por ejemplo, en la acreditación del consejero de medio ambiente y ordenación territorial catalán bajo la delegación española en las COP.

Por último, debe mencionarse que el compromiso de Cataluña con nrg4SD también ha quedado patente en su presencia regular y participación activa en todas las reuniones de la red (tanto de los órganos gestores como de eventos y Cumbres) a un alto nivel político desde la creación de nrg4SD.

Aragón, por su parte, se incorporó a nrg4SD más tardíamente que las anteriores CCAA; adquirió su condición de miembro en 2007 a instancia del País Vasco, quien en aquel momento realizaba una labor de captación de nuevos miembros para la red. Esta incorporación tardía se debe fundamentalmente a dos razones: por un lado, el Estatuto de Autonomía originario de Aragón era de los denominados de “segunda velocidad”, lo cual provocó que la CA no comenzara a desarrollar acciones internacionales hasta finales de los años noventa; por otro lado, Aragón comenzó su experiencia paradiplomática medioambiental en 2004 dentro del ámbito europeo, concretamente en el marco de ENCORE. En esta red Aragón centró inicialmente todos sus esfuerzos, gracias a lo cual se ha convertido en una de las regiones más activas en ENCORE; ejerció su Co-Presidencia en el periodo 2006-2010, albergó su VIII Conferencia en 2008 y ha gestionado desde 2010 de forma permanente su Secretariado. El trabajo en ENCORE aportó a Aragón no sólo la experiencia suficiente para desarrollar actividades paradiplomáticas, sino también el interés por colaborar con otras regiones a nivel mundial en el ámbito del desarrollo sostenible.

El compromiso de Aragón con nrg4SD se hizo pronto evidente, no sólo por su participación regular en las reuniones –orgánicas y técnicas-, sino también por la pronta solicitud por parte de la CA para formar parte de su *Steering Committee* en 2008, momento desde el cual ha mantenido su puesto en dicho órgano. Además, como se ha mencionado más arriba, Aragón ha tenido junto con Cataluña la Co-Presidencia Norte de nrg4SD durante la primera mitad del periodo 2010-2013, periodo en el que ha existido un gran compromiso político por parte de la CA. En la actualidad y concretamente desde julio de 2011, la participación de Aragón en la red no es tan activa debido a la nueva dirección política en el departamento de agricultura, ganadería y medio ambiente del Gobierno de Aragón, el cual, debido a los recortes presupuestarios en el contexto de crisis económica así como por una visión clásica sobre las actividades del departamento, muestra una menor inclinación por los asuntos internacionales.

En cuanto a los trabajos técnicos, Aragón forma parte del Memorando de Entendimiento en materia de agua entre las CCAA españolas y las regio-

nes de Latinoamérica y el Caribe, y, como miembro del Foro Mundial del Agua, ha representado a nrg4SD en el proceso regional del Foro Mundial del Agua celebrado en Marsella en marzo de 2012.

Los motivos por los cuales Aragón decidió formar parte de nrg4SD fueron fundamentalmente funcionales –ejercicio de las competencias asumidas–, pero también solidarios, en el sentido de que desde la CA se creía firmemente que las buenas prácticas medioambientales debían compartirse entre las regiones que padecen los mismos problemas, de forma que una región avanzada en la solución de un asunto medioambiental concreto pudiera compartir sus resultados con otra región que todavía no había resuelto ese mismo problema ambiental. Por ello, la actividad paradiplomática medioambiental aragonesa está muy influida por la búsqueda de socios con quienes compartir e intercambiar experiencias en la gestión medioambiental.

Una de las mayores improntas de Aragón en nrg4SD ha sido su experiencia en la red ENCORE, la cual ha resultado no sólo una contribución interesante sino también un acercamiento entre las dos redes a fin de evitar duplicidades y aunar esfuerzos. De hecho, en la actualidad se está trabajando en la formalización de esa relación bajo un Memorando de Entendimiento capaz de definir acciones concretas de cooperación entre ambas redes.

Recapitulando, aunque las CCAA españolas no coinciden completamente en las motivaciones que les llevan a desarrollar actividades paradiplomáticas y concretamente a formar parte de nrg4SD, sí comparten que la condición de miembro de esta red les ha permitido intercambiar experiencias medioambientales con otras regiones del mundo, unir esfuerzos para avanzar hacia un escenario de desarrollo sostenible global y materializar su convicción de que la “voz de las regiones” es una contribución valiosa y esencial en los procesos de toma de decisiones globales multilaterales.

Por otro lado, no se puede ignorar la larga tradición europeísta de las CCAA históricas, ya sea del nacionalismo catalán o del vasco representado por el PNV,<sup>48</sup> y el esfuerzo que estas CCAA han realizado para incluir en la agenda internacional del desarrollo sostenible (y en particular en la de lucha contra el cambio climático) un nuevo concepto de soberanía frente al tradicional del Estado central. Todo ello ha contribuido a reforzar la autonomía de esas regiones y a aumentar su voz en el mundo.

Finalmente, es indudable la aportación cuantitativa que las CCAA españolas realizan a nrg4SD con su compromiso y trabajo, pero cabe destacar además su contribución cualitativa a la red, la cual ha permitido el

<sup>48</sup> O. Barbera y A. Barrio, “Convergencia i Unió: from Stability to Decline”, en L. Winter, M. Gomez-Reino y P. Lynch (eds.), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Barcelona, ICPS, 2006.

estrechamiento de las relaciones con las regiones de Latinoamérica y el Caribe –con quienes comparten unas importantes raíces lingüísticas y culturales–, de lo cual se han desarrollado destacables colaboraciones. En este sentido, se puede afirmar que la paradiplomacia ambiental del siglo XXI en Latinoamérica pasa necesariamente por las acciones institucionales de nrg4SD en la región<sup>49</sup> y por las acciones concertadas con las CCAA españolas. Efectivamente, la colaboración de las regiones de Latinoamérica y el Caribe y las CCAA representa en la actualidad un eje propio –con vigor y liderazgo– de actividades en el régimen multilateral de nrg4SD. En este sentido, la actual Presidencia de nrg4SD no es sino el reflejo de este estrechamiento: la Co-Presidencia Norte está en Cataluña y la Co-Presidencia Sur en São Paulo.

#### 4. CONCLUSIONES

Es indiscutible que el reto humano, económico y ambiental que representa la lucha contra el cambio climático exige la existencia de estructuras de gobierno internacionales y nacionales capaces de reflejar el papel crucial que los gobiernos subnacionales desempeñan en este desafío global. En este sentido, la paradiplomacia ambiental supone una aproximación multidimensional, complementaria y coherente en la lucha contra el cambio climático. Efectivamente, la interpretación positiva de los retos del siglo XXI permite la transición hacia una gobernanza moderna y correcta, donde haya cabida para el liderazgo realista y ambicioso de los gobiernos subnacionales en la acción climática.

Debido a la mayor conciencia de los Estados sobre la complejidad de los problemas ambientales, las relaciones ambientales internacionales de tipo legal son concebidas, cada vez más, como relaciones multilaterales y multidimensionales. Como consecuencia de esta aceptación internacional,

<sup>49</sup> El Gobierno del Estado de México recibió la Primera Conferencia Continental de la Red, en Toluca, del 28 al 31 de octubre de 2003. Menos de un año después, del 27 al 28 de agosto de 2004, en Recife, ABEMA promueve la Segunda Conferencia Continental, que centró su labor en el establecimiento de diagnósticos ambientales y las estrategias regionales para el desarrollo sostenible, la estructuración de la Agenda 21 local, en acciones concretas hacer frente al cambio climático y el aumento del uso de energías renovables por los gobiernos de la red. La Tercera Conferencia, en marzo de 2008, se celebra en São Paulo, bajo el tema del cambio climático. La cuarta y última edición, celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2010, cuidó del tema del agua y comenzó los primeros trabajos derivados del Memorando Multilateral de Entendimiento sobre el Agua para América Latina y el Caribe y la Península Ibérica, firmado también en 2010 en la Tercera Cumbre Mundial de Regiones en Montevideo. F. Rei y K. Cunha, *Paradiplomacia ambiental: a participação brasileira no regime internacional das mudanças climáticas*, en prensa.

la gobernanza medioambiental se ha abierto progresivamente hacia la participación social –particulares, sociedades científicas, organizaciones no gubernamentales, pueblos indígenas y aborígenes, asociaciones de gobiernos regionales, etc.– y ha desarrollado una conciencia de los problemas comunes del derecho internacional ambiental. Ello permitirá que se logre un nuevo pacto de legitimidad global, a la luz de un nuevo orden internacional, capaz de reconocer la nueva y compleja realidad, en la que las contribuciones y liderazgo de los gobiernos subnacionales son un apoyo esencial para lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Las actividades paradiplomáticas ambientales se explican y legitiman gracias a la teoría de los vínculos verticales y horizontales partícipes en la gestión de los problemas ambientales globales.

Durante sus diez años de existencia, nrg4SD ha trabajado para crear un escenario internacional en el que haya cabida para las acciones subnacionales. Ello ha contribuido a la creación de un movimiento legal innovador, cuya base es un trabajo normativo que debe ser actualizado y revisado de forma permanente, en especial con relación a la próxima Cumbre de Río, la Río+20.

A pesar de las diferencias en las estrategias, los vínculos o las cuestiones de identidad nacionalista de las regiones en su proyección hacia el exterior, la experiencia paradiplomática ha funcionado como ejemplo de unión de fuerzas y apoyo mutuo para reclamar en el seno de foros internacionales (y particularmente en el Sistema de NNUU) la importancia del papel de los gobiernos subnacionales y sus redes, tanto en la gestión de asuntos multilaterales de desarrollo sostenible, como en la identificación práctica de oportunidades de cooperación entre regiones del mundo.

Por todo lo anterior, se puede concluir que a través de la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza medioambiental global se ha creado, de forma complementaria, una estructura multidimensional de lucha contra el cambio climático. Como consecuencia se produce la ironía de que el avance y la revisión de los regímenes basados en la firma de tratados multilaterales pasa necesariamente por las actividades desarrolladas en los niveles infra estatal y transnacional por actores que no son formalmente parte en el sistema legal internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, F. y M. Keating, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Barcelona, Marcial Pons, 2010.
- Barbera, O. y A. Barrio, “Convergencia i Unió: from Stability to Decline”, en L. Winter,

- M. Gomez-Reino y P. Lynch (eds.), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Barcelona, ICPS, 2006.
- Barreto, M. I. y M. P. Mariano (org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC, 2004.
- Bernad Álvarez de Eulate, M., S. Salinas Alcelga y C. Tirado Robles, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, RIEE, 2003.
- Berstein, S., M. Betsill, M. Hoffmann y M. Paterson, "A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance", *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 1, 2010, pp. 161-173.
- Bodansky, D., "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?", *The American Journal of International Law*, vol. 93, núm. 3, julio de 1999, pp. 596-624.
- Bueno Da Silva, E., "Contemporary Paradiplomacy: Trajectories and Trends of International Actions by State Governments of Brazil and the US", tesis doctoral, Brasília, International Relations Doctorate Program of the International Relations Institute of the University of Brasília, 2010.
- Bulkeley, H., "Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks", *Political Geography*, núm. 24, 2005, pp. 875-902.
- , "Cities and the Governing of Climate Change", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 35, núm. 1, 2010, pp. 229-253.
- Carrillo Salcedo, J., *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1985.
- Castells, M., *A sociedade em rede*, vol. 1, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- Colino, C., *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., *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- Deduerwaerdere, T., *The Contribution of Network Governance to Sustainable Development*, Lovaina, Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, febrero de 2005.
- Díez Moreno, F., *Manual de derecho de la Unión Europea*, Madrid, Thomson Reuters, 1996.
- Engels, K. H. y B. Y. Orbach, "Micro-Motives and State and Local Climate Change Initiatives", *Harvard Law and Policy Review*, vol. 2, 2008, pp. 119-137.
- FOGAR, <http://www.regionsunies-fogar.org/es/>
- Happaerts, S., K. Van Den Brande y H. Bruyninckx, *Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*, Lovaina, Duurzame Ontwikkeling / Katholieke Universiteit Leuven, febrero de 2008 (Working paper núm. 3).
- Hocking, B., "Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais", en T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto y M. P. Mariano (org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru, EDUC, 2004, pp.77-108.

- Hooghe, L., *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, Clarendon, 1996.
- Jones B. y M. Keating, *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1996.
- Keating, M., "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies", en F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999.
- Knigge, M. y C. Bausch, *Climate Change Policies at the U.S. Subnational Level – Evidence and Implications Ecologic*, Berlín, Institute for International and European Environmental Policy, 2006.
- Leis, H. R. y E. Viola, *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2008.
- Litfin, K. T., "Environment, Wealth and Authority: Global Climate Change and Emerging Modes of Legitimation", *International Studies Review*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 119-148.
- Loperena Rota, D. y X. Ezeizabarrena Sáenz, "Network of Regional Governments for Sustainable Development", *Medi Ambient*, núm. 35, 2004.
- Luna Pont, M., "Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales", *TIP*, año1, núm. 1, 2011, pp. 64-83.
- Mangas Martín, A. y D. J. Liñán Noguerras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1996.
- Mateo, R. M., *Tratado de derecho ambiental*, vol. 2, Madrid, Trivium, 1992.
- Milani, C. R. S. y M.C.M. Ribeiro, "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management", *Brazilian Administration Review*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2011.
- nrg4SD, "Network of Regional Governments for Sustainable Development", <http://www.nrg4sd.org/>
- , *The Cancun Agreements – Overview of the main outcomes of UNFCCC COP 16 / CMP 6*, nrg4SD, 2011.
- OECD, *Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies*, París, OECD Publications, 2002.
- Okereke, C., H. Bulkeley y H. Schroeder, "Conceptualizing Climate Governance beyond the International Regime", *Global Environmental Politics*, vol. 9, núm. 1, febrero de 2009, pp. 58-68.
- Petschen, S., *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993.
- Pintaris, S., *Macht, Demokratie und Regionen in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration*, Marburgo, Metropolis, 1995.
- Rabe, B. G., *Statehouse & Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2004.
- , "Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems", *Governance*, vol. 20, núm. 3, 2007, pp. 423-444.
- Reed, E., M. G. Bruyneel y S. Bruyneel, "Rescaling Environmental Governance, Rethinking the State: A Three-Dimensional Review", *Progress in Human Geography*, vol. 34, núm. 5, 2010, pp. 646-653.
- Rei, F. C. F. y K. B. Cunha, "Mudanças climáticas globais: desafio a uma nova relação entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e as Relações Internacionais",

- en P. B. Casella, U. Celli Junior, E. A. Meirelles y F. B. P. Polido (org.), *Direito internacional, humanismo e globalidade – Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*, São Paulo, Atlas, 2008, pp. 487-502.
- Röling, B. V. A., “The Role of Law in Conflict Resolution”, en *CIBA Foundation Symposium on Conflict in Society*, Londres, 1966.
- Rosenzweig, C., W. Solecki, S. A. Hammer y S. Mehrotra, “Cities Lead the Way in Climate-Change Action”, *Nature* 467, 2010, pp. 909-911.
- Ruiz, J. J., *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.
- Setzer, J., “Multilevel Governance of Climate Changes: Subnational Policies and Transnational Actions in São Paulo”, en F. C. F. Rei (org.), *Law and Development: A Sustainable Approach*, en prensa.
- UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, UNFCCC, marzo de 2011.