

LA GOBERNANZA GLOBAL DE LOS CAMBIOS CLIMÁTICOS Y LA CONTRIBUCION DE LA RED DE GOBIERNOS *REGIONS4*

Fernando Cardozo Fernandes Rei ^{1*}

Mariangela Mendes Lomba Pinho ^{2†}

Mayara Ferrari Longuini ^{3‡}

Resumo:

Los cada vez más complejos problemas ambientales mundiales han desafiado al sistema internacional a adoptar medidas efectivas para enfrentar este problema, incorporando una nueva forma de gobernanza ambiental global: el papel de los gobiernos subnacionales. El artículo sugiere un concepto de paradiplomacia climática y explora las actividades de la Red de Gobiernos Regionales *REGIONS4*. La metodología observada buscó en la literatura especializada la discusión sobre gobernanza ambiental global y el fenómeno de la paradiplomacia ambiental. El artículo reconoce que la iniciativa de esta red es relevante en la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza del cambio climático.

Palabras clave:

Gobernanza global; cambio climático; paradiplomacia; *REGIONS4*; Regions Adapt

A GOVERNANÇA GLOBAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A CONTRIBUIÇÃO DA REDE DE GOVERNOS *REGIONS4*

Resumo:

Os problemas ambientais globais cada vez mais complexos têm desafiado o sistema internacional a adotar medidas efetivas para lidar com esse problema, incorporando uma nova forma de governança ambiental global: o papel dos governos subnacionais. O artigo sugere um conceito de paradiplomacia climática e explora as atividades da Rede de Governos Regionais *REGIONS4*. A metodologia observada buscou na literatura especializada a discussão sobre governança ambiental global e o fenômeno da paradiplomacia ambiental. O artigo reconhece que a iniciativa dessa rede é relevante na participação dos governos subnacionais na governança das mudanças climáticas.

Palavras chave:

Governança global; mudanças climáticas; paradiplomacia; *REGIONS4*; Regions Adapt

^{*1} Fernando Rei é Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado. Diretor Científico da SBDIMA-Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente. Foi, por duas vezes, Diretor-Presidente da CETESB-Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Membro do Advisor Board da The Network of Regional Governments for Sustainable Development (*nrg4SD*).

^{† 2} Pró-Reitora Administrativa

^{‡ 3} Professora Doutora



THE GLOBAL GOVERNANCE OF CLIMATE CHANGE AND THE CONTRIBUTION OF THE NETWORK OF GOVERNMENTS REGIONS4

Summary:

The increasingly complex global environmental problems, have challenged the international system to adopt effective measures to deal with this problem, incorporating a new form of global environmental governance: the role of subnational governments. The article suggests a concept of climate paradiplomacy and explores the activities of the Regional Government Network REGIONS4. The methodology is based on the specialized literature, the discussion on global environmental governance and the phenomenon of environmental paradiplomacy. The article recognizes that the Initiative of this network is relevant in the participation of subnational governments in the governance of climate change.

Keywords:

Global governance; climate change; paradiplomacy; REGIONS4; Regions Adapt

INTRODUCCIÓN

Una marca de las dos primeras décadas del nuevo milenio es que los diversos y complejos problemas ambientales globales, sean a partir de la visión de los gobiernos o de la misma sociedad, vienen retando al sistema internacional a adoptar medidas más efectivas y capaces de atajar con eficiencia a estos problemas, so pena de agravar los impactos sociales, económicos, políticos y ambientales, no obstante los golpes ya absorbidos por la pandemia del COVID19 y los impactos en curso derivados del conflicto ruso-ucraniano. Y si esos problemas globales hacían parte exclusiva de la agenda internacional de los Estados, la realidad internacional enseña que nuevos actores de la sociedad internacional, sean del sector privado y de la sociedad civil, sean de otras esferas de gobierno, reclaman su inserción en nuevos modelos de gobernanza (MANCINI, 2012), a partir de una nueva relación de compromiso generado por una amplitud del concepto de responsabilidad socio ambiental global multinivel y por el reconocimiento de que esos problemas reclaman una respuesta más cercana a los intereses del ciudadano y de la gestión de los territorios (REI, 2018).

Es cierto que las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales[§] vienen siendo objeto de creciente participación política y de interés académico, incluso en Latinoamérica (ALVAREZ y ODDONE, 2019). Es cierto que las razones de los gobiernos subnacionales no coinciden necesariamente para fomentar y avanzar en esta agenda de compromisos, pero, aunque no exista una absoluta identidad de motivos, se reconoce que su

[§] En términos jurídicos, se trata de la división administrativa y política que media entre el nivel federal y el nivel municipal.



implicación en los asuntos amplios que abordan el desarrollo sostenible, especialmente en el régimen internacional de cambios climáticos, representa ya una nueva dinámica, un auténtico y legítimo cambio en el flujo y en el futuro de las relaciones internacionales.

El objetivo de este trabajo es, a partir de la asunción de compromisos de responsabilidad socio ambiental por parte de los gobiernos subnacionales, explorar la inserción y el papel de esos gobiernos y sus redes de trabajo en el desarrollo del régimen internacional de los cambios climáticos, con énfasis en la labor de la Red de Gobiernos *REGIONS4*, que acaba de cumplir este año su 20º aniversario.

En este sentido la metodología observada buscó en la literatura especializada la discusión sobre el fenómeno de la paradiplomacia ambiental y climática y, como un estudio de caso, identificó la documentación pertinente en el ámbito del régimen y en particular en el ámbito de *REGIONS4*, en su día *nrg4SD*. Para cumplir el objetivo propuesto, este material se compone de tres secciones. La primera analiza las principales características de esta acción en el derecho ambiental internacional y su necesidad, es decir el papel de los actores no estatales, especialmente de los gobiernos subnacionales, en la construcción de una gobernanza climática global. Para hacer más evidente este hecho, la segunda sección se dedica a la presentación de la labor de *REGIONS4* en la nueva realidad paradiplomática climática y las iniciativas *Regions Adapt*, en curso, y finalmente la última sección contiene conclusiones.

1 NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES

Las dos décadas del nuevo milenio presentan una serie de hechos y de incertidumbres que demandan a la sociedad internacional nuevos desafíos y retos a hacer frente, que, para solventarlos, o mismo simplemente comprenderlos, hace falta valerse de alguna creatividad y suponer de antemano que las soluciones y compromisos sólo son posibles y viables si pensados de una manera responsable, integrada, solidaria y multilateral.

Esta necesidad de búsqueda de una cooperación más responsable también hace que el mundo sea más interdependiente que antes, confirmando una nueva lógica del poder en las relaciones internacionales (BULKELEY, 2005), que puede estar en peligro. El riesgo de una crisis geopolítica severa marca el presente y el peligro procede tanto del ámbito de la ciberseguridad y del terrorismo como de un error de cálculo en el conflicto abierto en territorio europeo, bien como del negativismo de líderes políticos a los cambios climáticos.



Actualmente algunos problemas globales, entre ellos los ambientales, son un desafío al orden internacional vigente, que no siempre se muestra capaz en adoptar medidas eficaces para hacer frente a estos problemas con carácter urgente, asumiendo en realidad el riesgo de agravar los impactos sociales, económicos, políticos, ambientales y geopolíticos que puedan resultar de su incapacidad de hacerles frente y por consiguiente de cuestionar al orden que ahí está.

En otras palabras, los problemas generales del medio ambiente sólo pueden avanzar hacia soluciones satisfactorias si pensadas, estructuradas, negociadas y reguladas con la percepción de la importancia de creciente del papel desempeñado por agentes nuevos en el escenario internacional (REI y GRANZIERA, 2014).

Es cierto que el Derecho, por mano del derecho ambiental internacional, busca enfrentar a estos problemas de manera innovadora y pragmática, fomentando la incorporación de una nueva forma de gobernanza ambiental a nivel mundial a partir de medidas llevadas a cabo por nuevos actores internacionales para hacer frente a los problemas ambientales (BODANSKY et al., 2008). Entre estos actores y nueva forma, los gobiernos subnacionales y sus redes horizontales de las acciones y sus inserciones en el escenario de la toma de decisiones (HAPPAERTS et al., 2010).

Se puede afirmar que la suma de nuevos actores a la comunidad internacional está directamente asociada a dos fenómenos destacados del siglo XX: el proceso de globalización y la urgencia de los problemas ambientales globales, como los cambios climáticos. Con relación al último fenómeno, el agravamiento y la intensidad de eventos extremos del cambio climático a lo largo de los últimos 30 años han reforzado el carácter global de este fenómeno, aunque irónicamente algunos, inclusive Jefes de Estado y de Gobierno, aún no crean el fenómeno.

Más, las actuales formas de producción y consumo, como causas antrópicas del cambio climático, se expanden por todo el globo; impactos graves que afectan a todos los niveles de la comunidad (tanto a nivel local, regional como global) en sus distintas modalidades, ambiental, social, económica y política. Estas son las razones por las que la labor en comprometerse y enfrentar los problemas ambientales globales se ha convertido en un reto para otros actores internacionales, públicos y privados, como bien destaca el Objetivo del Desarrollo Sostenible-ODS 13 de la Agenda 2030.



A nivel internacional, la respuesta diplomática tradicional a la problemática de los cambios climáticos la ha aportado el régimen jurídico específico – un conjunto de reglas, instituciones y medidas de mitigación para luchar contra las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como las adaptaciones para gestionar sus impactos de forma anticipada sobre la base de tres tratados: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

1.1 El Acuerdo de París

El Acuerdo de París representa la actual respuesta global posible al reto del cambio climático, con el fin de mantener el calentamiento del planeta por debajo del 2°C y redoblar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura al 1,5°C. Ofrece un marco global más justo, equilibrado y posiblemente duradero para apoyar los esfuerzos de todos los países y de los nuevos actores internacionales frente al cambio climático, sin olvidar el contexto de la inminente crisis energética europea, derivada de la incertidumbre del fornecimiento de gas ruso.

La lucha contra el cambio climático hará que se lleven a cabo acciones a gran escala, por ciudades grandes y pequeñas, regiones, el sector privado, organizaciones públicas y privadas, y hasta por los ciudadanos. Este hecho queda establecido en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático con su fuerte enfoque hacia la acción de los “actores que no son Partes”.

En este sentido, el Acuerdo ** dispone:

V. Interesados que no son Partes:

134. Acoge con satisfacción los esfuerzos de todos los interesados que no son Partes, incluidos los de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, para hacer frente al cambio climático y adoptar medidas de respuesta;

135. Invita a los interesados que no son Partes mencionados en el párrafo 134 supra a que acrecienten sus esfuerzos y apoyen las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del

** El Acuerdo está disponible en:

http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf. Acceso en ago. 2022.



cambio climático, y a que den a conocer esos esfuerzos a través de la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática [...];

El interés por la participación del sector privado y del sector financiero es cada vez más intenso dado que el Acuerdo de París lo reconoce como uno de sus objetivos “Hacer compatibles los flujos financieros con una trayectoria hacia un desarrollo bajo en emisiones y resilientes al clima”, y además se supone que todas las fuentes de financiación climática son importantes, siendo la financiación pública solo una de ellas.

A partir de la dinámica de conferencias anuales, en noviembre de 2022 tendrá lugar en Sharm El-Sheikh, Egipto, la vigésimo séptima sesión de la Conferencia de las Partes (COP 27), que buscará acelerar la acción climática global a través de la reducción de emisiones, mayores esfuerzos de adaptación y mejores flujos de financiamiento apropiado, reconociendo además que la 'transición justa' sigue siendo una prioridad para los países en desarrollo de todo el mundo^{††}.

La conferencia pondrá de manifiesto cómo el mundo está avanzando para la implementación del Acuerdo de París y la absoluta imperiosidad de se mantener vivo el espíritu constructivo de diálogo y cooperación multilateral frente al cambio climático, con la imprescindible participación de los nuevos actores internacionales.

Por lo tanto, hay que admitir que existe una agenda sobre cómo reconocer mejor la participación de actores “no estatales” en el Acuerdo de París, con varias iniciativas de la UNFCCC, como la campaña COP26 *Race to Zero* y la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global; y otros fuera de la UNFCCC, como *We Are Still In*, en Estados Unidos formado poco después del anuncio de la salida del país del Acuerdo de París, en el gobierno de Donald Trump, que se hizo fundamental para demostrar alguna ambición climática por el sector privado y a nivel subnacional en ese momento en aquel país.

1.2 Gobernanza ambiental global

Es cierto que la sociedad internacional ha afrontado históricamente los problemas globales multilaterales mediante acuerdos consensuados entre Estados Partes, aunque, en su

^{††} Vea <https://www.cop27.eg/vision.html#goals> Acceso en ago 2022.



esencia y en su contexto de acción, los cambios climáticos ignoren la soberanía y las fronteras políticas entre Estados Partes.

Lo cierto es que el equilibrio climático constituye un *continuum* ecológico que se extiende tanto en los espacios sometidos a soberanía territorial como más allá de ellos (RUIZ, 1999), y, además, los impactos de este problema ambiental son y deben ser entendidos a largo plazo y se padecen realmente a nivel subnacional y local, ambos más cercanos a la población (BODANSKY, 1999). Y en este sentido la dualidad global-local del cambio climático inculca un sentido de la responsabilidad para afrontar este fenómeno en todos los niveles de la organización social (LITFIN, 2000) y política, modificando objetivamente las realidades social, económica y jurídica.

En la literatura actual, los nuevos modelos de gobernanza ambiental son percibidos como ejemplos de deliberación y cooperación (VAN ZEIJL-ROZEMA et al., 2008; BODANSKY et al., 2017). Estos modos de gobernanza reclaman ser funcionales y manejar aspectos complejos, intersectoriales, multiescala y de largo alcance relacionados directamente con la problemática ambiental (JORDAN, 2008).

Autores describen cómo la incertidumbre y el riesgo requieren de la participación activa de una gran variedad de actores, así como de la diversidad de acciones entre las distintas esferas del gobierno, la sociedad civil y el mercado (MEADOWCROFT, 2007). Otros, como Nölke y Graz (2007), garantizan la legitimidad y la calidad democráticas de estos nuevos modelos en diversos campos de la política ambiental global.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA^{‡‡}

La gobernanza ambiental es clave para alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional y global. Por ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben seguir métodos informados, coherentes, unificados e integrales y, al mismo tiempo, deben apoyarse en marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.

Es cierto que la respuesta internacional motivada por el régimen jurídico sigue insuficiente, aunque más organizada con el Acuerdo de París. En realidad, la escasez de acciones prácticas para afrontar los problemas ambientales globales por parte de los Estados

^{‡‡} De acuerdo con el subprograma, ONU Ambiente: disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/>. Acceso en jul. 2022.



Partes dan legitimidad a la aparición de nuevas formas de autoridad, aunque carentes de soberanía, elementos de autonomía y control (BULKELEY, 2010).

En realidad, no se puede ignorar que se ha concedido a estas nuevas estructuras una legitimidad voluntaria por parte de la sociedad (DEDUERWAERDERE, 2005), gracias a la asunción de que, para afrontar de manera efectiva esos problemas, es necesaria una acción coordinada y de cooperación de los sistemas de gobierno en todos sus niveles (estatal, supraestatal, infra estatal, interestatal), siendo destacable la participación del nivel estatal, infra estatal (tanto regional como local) y de actores privados y no gubernamentales, cada uno de ellos jugando una variedad de papeles (BULKELEY, 2005).

Sociedad civil y sector privado son actores que tienen capacidad de hacer valer su derecho de participación en especial en países donde se observa un retroceso con respecto a la política climática a nivel nacional. En este escenario, la entrada en vigor del Acuerdo Escazú (CEPAL, 2021) refuerza la seguridad jurídica en general y así puede contribuir con el crecimiento y el desarrollo sostenible en regiones alejadas.^{§§}

El concepto de gobernanza ambiental global es sobretodo interesante no como un nuevo avatar de los ideales ilustrados del desarrollo sostenible mediante el derecho o la instauración de un gobierno mundial, sino como parte de la problemática de un sistema internacional dual que mantiene una divergencia entre su componente político y sus mecanismos de gestión de las problemáticas (REI, 2018). Es decir, en el análisis de las consecuencias de esta dualidad y de los esfuerzos para superarla o adaptarse a ella.

O sea, a través de la gobernanza ambiental global se han creado de forma complementaria distintas manifestaciones de responsabilidad y niveles de acciones de enfrentamiento y de adaptación frente a los problemas ambientales (ABRIL STOFFELS, R. et al, 2019). Como consecuencia de ello, y en eso resulta una acción de habilidad política y creatividad, el avance de los regímenes jurídicos se ha sustentado y generado resultados en actividades de desarrollo en los niveles infra estatal y transnacional y por actores que aún no son formalmente partes en el sistema legal internacional.

^{§§} Acuerdo de Escazú - El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe entro en vigor el 22 de abril del 2021 y fue el primer acuerdo ambiental regional en Latinoamérica y el primero en todo el mundo que contenga disposiciones específicas para proteger los derechos humanos medioambientales



Sin embargo, estos esfuerzos de gobernanza global aún no han sido suficientes para garantizar el equilibrio del sistema terrestre. La aceleración de la presión antrópica sobre el planeta ha abierto la posibilidad de una disrupción profunda del sistema, expresada en el riesgo de sobrepasar una serie de fronteras planetarias centrales para su estabilidad y capacidad de sustentar la vida (FRANCHINI; VIOLA; BARROS-PLATIAU, 2017).

1.3 Paradiplomacia climática

Como aseverado, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las actividades internacionales medioambientales de los gobiernos subnacionales han suscitado más y más el interés de representantes políticos y académicos (ALVAREZ y ODDONE, 2019), suponiendo uno de los temas de creciente investigación de la nueva gobernanza medioambiental global. Es que la necesidad de acciones prácticas para afrontar los problemas medioambientales globales, ha hecho posible y dado legitimidad a la progresiva aparición de nuevas formas de autoridad (REI y FARIAS, 2015).

Las fuentes de autoridad del mundo poli céntrico comprenden cada vez más a los gobiernos subnacionales, entre otros actores, los cuales se convierten en centros de poder y autoridad en diversas formas. En este sentido, la creciente actividad de los gobiernos subnacionales en la agenda climática global es resultado en gran medida de la reestructuración que ha sufrido el Estado dentro de un contexto de globalización económica y descentralización política (ZEPEDA, 2018), que aún no ha terminado.

Y algunas de las facetas más dinámicas de estos centros de poder, comprometidas con esta nueva forma de gobernanza ambiental global, son las acciones de los gobiernos subnacionales para afrontar los cambios climáticos y sus reflejos (SAINZ DE MURIETA; SETZER, 2019). Asociadas originariamente a una mayor participación de los gobiernos subnacionales en los problemas internacionales económicos, con la globalización como paradigma (DUCHACEK, 1984; DUCHACEK, 1990; MICHELMANN y SOLDATOS, 1990; KEATING, 1999; LECOURE, 2002; HOCKING, 2004; KEATING, 2005; MILANI y RIBEIRO, 2011; BODANSKY et al., 2017), el concepto de paradiplomacia comenzó también a usarse para expresar el creciente interés y la participación directa de estos actores en las agendas ambientales globales (HOCKING, 1996; BUENO DA SILVA, 2010; EATMON, 2009; MANCINI, 2012; BARBER, 2017 ALVAREZ y ODDONE, 2019).



En este trabajo, se utiliza el concepto de paradiplomacia climática en la inclusión de los gobiernos subnacionales en la dinámica del régimen internacional de los cambios climáticos, que abraza la participación de otros niveles de gobierno y de actores en la búsqueda de soluciones para los complejos problemas de su agenda.

Es decir, particularmente con el Acuerdo de París y con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, se reconocen las iniciativas jurídicas y políticas internacionales y transnacionales establecidas en un gobierno subnacional para combatir los cambios climáticos. Tales iniciativas incluyen la firma de acuerdos y alianzas con regiones de países extranjeros, la participación en conferencias y eventos internacionales, así como la participación de estas entidades en las redes internacionales y transnacionales de los gobiernos subnacionales (REI y GRANZIERA, 2014).

De acuerdo con Bernstein et al. (2010), el estado de las negociaciones para hacer avanzar el régimen internacional de lucha contra el calentamiento global antes del Acuerdo de París aun estaba marcado por la resistencia de Estados Partes para asumir mayores y nuevos compromisos, lo cual parecía disminuir su legitimidad como interlocutores adecuados para la solución de este problema ambiental y reforzaba la oportunidad y el papel de otras autoridades y centros de toma de decisión, particularmente a aquellos de nivel subnacional y local.

Concretamente, como visto en el ítem 1.1, el Acuerdo de París al reconocer la importancia de esos nuevos actores internacionales en el proceso, en los esfuerzos y en las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, igualmente refuerza la oportunidad y el papel que pueden desempeñar.

Además, la mayoría de los gobiernos subnacionales tienen competencias legislativas y administrativas sobre fuentes importantes de emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, estos gobiernos son igualmente encargados de definir acciones, programas y políticas públicas destinadas -o al menos que tengan en consideración-, a la mitigación de los cambios climáticos (NRG4SD, 2012; MACEDO, 2017).

O sea, al hablar de paradiplomacia climática se hace referencia a las condiciones necesarias para iniciar un proceso de vinculación internacional en una agenda donde la mayoría de esos gobiernos subnacionales que tienen competencias legislativas y



administrativas sobre las fuentes más importantes de emisión de GEI quieren actuar (REI et al, 2012).

Es cierto que las iniciativas de los gobiernos subnacionales para afrontar los cambios climáticos globales han expandido el alcance de los resultados de la gobernanza ambiental (RABE, 2004, 1007; ROSENZWEIG et al. 2010; YILMAZ Y STOYKOV, 2022). Okereke et al. (2009) afirmaban que, en algunos casos, estas actividades se suman a los esfuerzos nacionales e internacionales para afrontar el problema, ayudando a los Estados a cumplir sus compromisos internacionales. En otros casos, a pesar de la inercia de algunos gobiernos nacionales, las acciones subnacionales tienen como resultado reducciones efectivas de gases de efecto invernadero y acaban ejerciendo cierta influencia, directa o indirecta, en las negociaciones internacionales sobre los cambios climáticos, presionando a los Estados Partes para avanzar en sus compromisos y esfuerzos respecto de los problemas a afrontar.

Y naturalmente que los citados impactos de las iniciativas subnacionales en la gobernanza global ambiental acaban alcanzando mayor empuje cuando los actores subnacionales actúan de manera organizada en cooperaciones horizontales y redes solidarias (BULKELEY y BETSILL, 2003; BULKELEY, 2010; SETZER, 2013, REI, 2018). A pesar de que las redes son inicialmente creadas como plataformas para el intercambio de información, técnicas, prácticas y experiencias en medidas adoptadas para afrontar los cambios climáticos, en la práctica, no se puede negar que estas redes transnacionales acaban jugando un papel político singular, sobre todo cuando actúan de forma coordinada en la esfera de la negociación internacional.

Sin duda, la construcción holística de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la participación de gobiernos regionales, ayudó a consolidar los aportes surgidos desde una perspectiva *bottom up*. Este espacio global ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades internas, así como los recursos técnicos y financieros para consolidar los mecanismos de intercambio de buenas prácticas y así visibilizar los aportes sustantivos que permitan avanzar en el proceso que reclama obtener una “silla subnacional en la mesa de las decisiones globales” (ALVAREZ y ODDONE, 2019).

Este es el caso de REGIONS4, la antigua Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD), nascida en la Provincia de Gauteng, Pretoria, Sudáfrica, en 2002.



2 LA RED DE GOBIERNOS REGIONALES *REGIONS4*

REGIONS4 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 (únicamente regionales) al desarrollo sostenible (REI y FARIAS, 2015).

REGIONS4 nació como *nrg4SD* en 2002, por iniciativa de ciertos gobiernos regionales participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en una Conferencia paralela en Gauteng. De esta Conferencia paralela resultó la Declaración de Gauteng, firmada por 23 gobiernos subnacionales, en la que de un lado se ponía de manifiesto la importancia de los gobiernos subnacionales en asuntos de desarrollo sostenible, así como de su cooperación entre sí; y de otro lado, se acordaba el deseo de crear una red de gobiernos subnacionales a nivel mundial para el desarrollo sostenible (DECLARACIÓN DE GAUTENG, 2002). A partir de la Conferencia de San Sebastián de 2003 se inicia la personalización jurídica de la red, que se registra legalmente en 2004 como una “Asociación Internacional sin ánimo de lucro”, bajo la ley belga.

En la actualidad, la red cuenta con 42 miembros de derecho, 17 latinoamericanos, de 21 países y de 4 continentes, además de observadores, representando en realidad la voz global de gobiernos regionales (estados, regiones y provincias) ante las negociaciones de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, las iniciativas de la Unión Europea y las discusiones globales en los campos del cambio climático, la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Al objeto de fortalecer sus acciones de defensa de los esfuerzos de los gobiernos regionales subnacionales contra el calentamiento global, *REGIONS4* ha sido acreditada oficialmente ante la UNFCCC como observador social. Además, *REGIONS4* cuenta con un Grupo de Trabajo permanente respecto a las negociaciones internacionales sobre cambio climático y Mantiene un Grupo de Trabajo Técnico para la financiación de la acción climática a nivel subnacional (NRG4SD, 2012).



Todo esto ha permitido a *REGIONS4* trabajar directamente con el Secretariado de la Convención y con algunas Partes de la misma, así como representar directamente en las negociaciones internacionales a aquellos gobiernos subnacionales que son miembro de la red. En estas negociaciones, *REGIONS4* (i) defiende de forma constante un mayor reconocimiento de la crucial aportación de los gobiernos subnacionales a la acción sobre el cambio climático, (ii) trabaja con el Secretariado y los grupos de trabajo de la UNFCCC en temas técnicos y (iii) aporta de forma regular a los debates la presencia de las delegaciones subnacionales, así como sus iniciativas (NRG4SD, 2012).

Con objeto de influir en el proceso de negociación sobre cambio climático, *REGIONS4* ha venido trabajando de forma institucional con otras redes de gobiernos subnacionales, como *The Climate Group* (TCG), los Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI) y las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG). Esta colaboración entre redes de gobiernos subnacionales supone un esfuerzo estratégico para la creciente concienciación ciudadana en una acción cotidiana respecto al cambio climático. Además, representa un contexto inédito entre los gobiernos subnacionales para contribuir a adaptar la gobernanza internacional del cambio climático a los desafíos de los tiempos actuales (REI et al, 2013).

Sin embargo, *REGIONS4* es consciente de que el reto humano, económico y medioambiental que supone el cambio climático no acaba sino de empezar. Por ello, la red sigue reclamando por mejores estructuras de gobernanza 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 esta razón, las regiones en la COP27 en Egipto abogarán por lograr emisiones netas cero, liderar el camino hacia la adaptación y la resiliencia (incluyendo a los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones, implementación y monitoreo), contribuir al Objetivo Global de Adaptación, movilizar financiamiento para la adaptación y la resiliencia y conectar las agendas hacia la resiliencia” (REGIONS4, 2022; REGIONS4, 2022 b)).

2.1 la Iniciativa *Regions Adapt*

La iniciativa *RegionsAdapt* fue lanzada en la 21ª Conferencia de las Partes del Régimen Internacional de Cambio Climático, la COP 21 de París, en 2015, a partir de 27



miembros fundadores con el objetivo de inspirar y apoyar a los gobiernos regionales para que avancen en medidas concretas de adaptación a los impactos de los cambios climáticos en sus territorios, con el espíritu de cooperación y con el compromiso de monitoreo y elaboración de informes periódicos (REI y PINHO, 2017).

Impulsada por los gobiernos de Río de Janeiro y Cataluña la iniciativa abarca actualmente 77 regiones signatarias de los cinco continentes y trabaja en diferentes acciones, intercambiando información sobre habilidades y desafíos, adoptando estándares comunes y, en base a estos estándares, desarrollando proyectos conjuntos. *RegionsAdapt* es el primer compromiso global institucionalizado para promover y monitorear el progreso de la adaptación regional entre gobiernos regionales y locales (SETZER et ali, 2020).

En tanto que proyecto de cooperación internacional^{***}, la iniciativa *RegionsAdapt* tiene por objeto facilitar y apoyar la colaboración entre gobiernos regionales y otros socios internacionales relevantes, llevando a cabo esfuerzos conjuntos basados en los principios de la solidaridad.

De este total de 77 regiones, 28 regiones han participado del último informe, en 2020, oriundas de 15 países, que congregan casi 250 millones de habitantes y que representan más de 5,6 millones de km² de la superficie terrestre del planeta (REGIONS4, 2020):

AUSTRALIA: South Australia y Australian Capital Territory;

BRASIL: Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins;

BURKINA FASO; Centro Norte;

CANADÁ; Alberta, Columbia Británica, Isla del Príncipe Eduardo, Québec;

COSTA DE MARFIL: Sud-Comoé;

ECUADOR: Pastaza, Santa Elena;

ESPAÑA; País Vasco; Cataluña;

EE.UU: California;

FRANCIA: La Reunión;

ITALIA: Lombardía;

^{***} La iniciativa *Regions Adapt* cuenta con el apoyo de The Climate Group y abierto a cualquier participante, a nivel local o regional, independientemente de la etapa en que se encuentra su política climática. LA red REGIONS4 actúa como secretaría mientras que el CDP (Carbon Disclosure Project), Climate Group, R20 y Cap-Net Capacity Development en Gestión Sostenible del Agua (Red de las Naciones Unidas para la Gestión Recursos Hídricos Sostenibles) operan como socios.



MÉXICO: Jalisco;
NIGERIA: Cross River;
SENEGAL: San Luis;
SUDÁFRICA: KwaZulu-Natal;
REINO UNIDO: Escocia; Gales.

El último informe de la iniciativa, que se presentó en 2020, en el marco del quinto aniversario del Acuerdo de París, aporta información relevante sobre los riesgos climáticos percibidos por las regiones participantes y sus esfuerzos de adaptación como respuesta a la necesidad cada vez más urgente de tomar medidas para hacer frente a la emergencia climática.

El informe identifica hasta 185 riesgos físicos como precipitaciones y sequías más intensas y frecuentes, así como episodios de olas de calor y días de calor más intensos y frecuentes. Asimismo, el 89% de las regiones han expresado, como principales preocupaciones, antes mismo de todos los impactos de la pandemia del Covid-19, los riesgos para la salud de las personas y las pérdidas económicas derivadas de los impactos del cambio climático (REGIONS4, 2020).

Como se ha visto, desde su lanzamiento, la iniciativa creció de sus 27 gobiernos fundadores a más de 70 participantes signatarios. En el balance de este crecimiento es posible verificar que *REGIONS4* ha funcionado como una buena plataforma para impulsar la ambición de gobiernos regionales en participar de la Iniciativa, bien como para crear un ambiente de confianza para el intercambio de conocimientos.

Con tal incremento es posible identificar el aumento del compromiso político de gobiernos regionales en acelerar la acción en materia de adaptación al clima, haciendo sus territorios más resilientes.

CONCLUSIONES

El enorme reto del cambio climático debe entenderse en términos de oportunidades y realidades. Es en esta lectura de los retos del siglo XXI donde se encuentra la base para crear un liderazgo en la acción climática que esté guiado por la ambición y el realismo.

Como los Estados Partes son cada vez más conscientes de la complejidad de los problemas ambientales, puede afirmarse que crece una aceptación internacional de que las



relaciones ambientales a nivel internacional son relaciones multilaterales y multiniveles, y no más relaciones regionales o bilaterales entre apenas esos Estados Partes.

En otras palabras, las actividades paradiplomáticas climáticas pueden ser explicadas y legitimadas a través de una teorización de los vínculos verticales y horizontales que participan en la gestión de los problemas ambientales globales. En efecto, ha sido posible crear un escenario cada vez más participativo, que se alimenta en un movimiento legal innovador que aporta la base para un trabajo normativo que debe ser actualizado y revisto de forma permanente.

Esta aceptación internacional ha abierto progresivamente la forma de participación del público – particulares, sociedades científicas, academias, Organizaciones No Gubernamentales-ONG, pueblos indígenas y aborígenes, asociaciones de gobiernos regionales etc. – y hará posible que se continúe con el desarrollo de una conciencia de los problemas comunes relacionados con el Derecho, con la diplomacia y con las Relaciones Internacionales hasta que se logre un nuevo pacto de legitimidad global, a la luz de un nuevo y deseado orden internacional, que realmente reconozca las nuevas y complejas realidades, guiados incluso por la Agenda 2030, donde los gobiernos subnacionales tienen un nuevo papel, ya que sus contribuciones y liderazgo son esenciales como ayuda para lograr los objetivos últimos del desarrollo sostenible, papel perfectamente reconocido por el Derecho Ambiental Internacional.

Y en esta experiencia paradiplomática, reconocer que la cooperación y el entendimiento entre redes, lideradas por *REGIONS4*, lejos de crear competitividades, ha funcionado como un ejemplo de unión de fuerzas y apoyo mutuo para reclamar en los foros internacionales, en particular del sistema de Naciones Unidas, la importancia del papel de los gobiernos subnacionales en la gestión de los asuntos multilaterales de desarrollo sostenible y de pragmatismo en la identificación de oportunidades de cooperación entre las regiones del mundo, como sugiere na iniciativa *Regions Adapt*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRIL STOFFELS, R. U. T. H. et al. *Actores internacionales contemporáneos: normatividad y poder en las relaciones internacionales*. Tirant lo blach, 2019.



ALVAREZ, M., ODDONE, N. La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. *Aldea Mundo*, vol. 24, núm. 47, pp. 8-13, 2019.

BARBER, B.. *Cool Cities, Urban Sovereignty and the fix for Global Warming*. New Haven and London: Yale University Press, 2017.

BERNSTEIN, S., BETSILL, M., HOFFMAN, M., PATTERSON, M. A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance. *Millennium - Journal of International Studies* 39(1). 2010.

BODANSKY, D.. The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law?. *The American Journal of International Law* - vol.93, n.3, 1999, p.596-624.

BODANSKY, D.; BRUNNEE, J.; HEY, E.. *The Oxford handbook of international environmental law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BODANSKY, D.; BRUNNEE, J.; RAJAMANI, L.. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BUENO DA SILVA DA SILVA, E.. *Contemporary paradiplomacy: trajectories and trends of international actions by state governments of Brazil and the US*. Doctorate thesis submitted to the International Relations Doctorate Program of the International Relations Institute of the University of Brasília (IREL/UnB) for obtaining a doctor degree in international relations, 2010.

BULKELEY, H.. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, 2005, p.875-902.

BULKELEY, H.. Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35(1), 2010, p. 229-253.

BULKELEY, H., & BETSILL, M.. *Cities and Climate Change: urban sustainability and global environmental governance*. Oxon: Routledge, 2003.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu> Acceso en ago de 2022.

DEDUERWAERDERE, T.. *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgium: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, 2005.

DUCHACEK, I. D.. The international dimensions of subnational self-government. *Publius*, 14(4), 1984, p. 5-31.



DUCHACEK, I. D.. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

EATMON, T.D.. Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance. *Journal of Natural Resources Policy Research*. 1(2), 2009, p. 153-165.

FRANCHINI, M., VIOLA, E. BARROS-PLATIAU, A.. Los desafíos del antropoceno: de la política ambiental internacional hacia la gobernanza global. *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. 20.3, 2017, p 177 – 202.

HAPPAERTS, S., VAN DEN BRANDE, K., BRUYNINCKX, H.. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies* 20(1), 2010, p. 127-149.

HOCKING, B.. The woods and the trees: Catalytic diplomacy and Canada's trials as a 'forestry superpower'. *Environmental Politics* 5(3), 1996, p. 448-475.

HOCKING, B.. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In VIGEVANI, T., WANDERLEY, L.E., BARRETO, M.I., MARIANO, M.P (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP, 2004.

JORDAN, ANDREW 2008. The Governance of Sustainable Development: Talking Stock and Looking Forward., *Environment and Planning*, núm. 26, 2008, p. 17-33.

KEATING, M.. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In ALDECOA, F. KEATING, M. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publishers, 2005.

LECOURS, A.. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7, 2002, p. 91-114.

LITFIN, K.T.. Environment, Wealth and Authority: global climate change and emerging modes of legitimation. *International Studies Review*, vol.2, n. 2, 2000, p.119-148.

MACEDO, Laura Silvia Valente de. Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, University of São Paulo, São Paulo, 2017.
doi:10.11606/T.106.2017.tde-18102017-203603. Acceso en ago 2022..

MANCINI, N.. *Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales en el Contexto de la Agenda 21*. Disponible:
https://www.researchgate.net/publication/224981828_Desarrollo_Sostenible_y_Relaciones_Internacionales_en_el_Contexto_de_la_Agenda_21. Acceso en ago 2022.



MEADOWCROFT, JAMES. Who is in Charge Here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 9, núm. 3-4, 2008, pp. 299-314.

MICHELMANN, H.J., SOLDATOS, P. (Eds). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MILANI, C.R.S., RIBEIRO, M.C.M.. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, vol.8, n.1. 2001.

NÖLKE, ANDREAS. GRAZ, JEAN-CHISTOPHE. Limits of the Legitimacy of Transnational Private Governance, ponencia presentada en el seminario *Pathways to Legitimacy. The Future of Regional and Global Governance*, Universidad de Warwick, 17-19 de septiembre, 2007.

NRG4SD. Network of Regional Governments for Sustainable Development. Available at <http://www.nrg4sd.org/>. Acceso en jul 2022.

NRG4SD. Regions Adapt 2016 Report: An assessment of risks and actions. Disponible en: http://www.nrg4sd.org/wp-content/uploads/2017/01/RA2016REPORT_FINAL-1.pdf. Acceso en ago de 2022.

OKEREKE, C. BULKELEY, H. SCHROEDER, H.. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. *Global Environmental Politics*, vol.9, n.1, 2009, p.58-68.

RABE, B. G. *Statehouse & Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.

REGIONS4. RegionsAdapt Brief Report 2020. Disponible en: https://www.regions4.org/wp-content/uploads/2020/12/RegionsAdapt_2020_Brief-Report_.pdf Acceso en jul. 2022.

_____ Declaration of Rabat-Salé-Kénitra of Regional Governments towards COP27. 2022. Disponible en: https://regions4.sharepoint.com/:w:/s/filetransfer/ESO7ZrJtY69IvbuYm4jr6HsBqsO_vSC0CMP_uKMX3QNnQ?rttime=IvvYckFk2kg Acceso en jul. 2022

_____ b) Press Release – Rabat, 17t June 2022. Disponible en: <https://regions4.org/news/regions4-global-network-calls-for-regional-governments-to-be-recognized-at-cop27-as-key-drivers-of-sustainable-development-and-climate-action/> Acceso en ago. 2022.

REI, F.C.F., CUNHA, K.B., SETZER, J. La Paradiplacia Ambiental en la Nueva Gobernanza Internacional. *Revista TIP* n.2. Buenos Aires, 2012, p. 50-63.

REI, F.; CUNHA, K.; VERA, N.. La paradiplomacia medioambiental global y el papel de las comunidades autónomas españolas. *Revista Foro Internacional*, v. LIII_2, n. 212, 2013, p. 337-362.



REI, F.; GRANZIERA, M. L. M.. *Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito*. São Paulo: Atlas, 2014

REI, F; FARIAS, V. C.. Paradiplomacia Ambiental: La Cooperación Descentralizada Hispano-Brasileña. *Conpedi Law Review*; v. 1, n. 16 , 2015, p. 115-135.

REI, F; PINHO, M.M.L.. Paris Agreement and the Regions Adapt Initiative: The Role of Transnational Action in the Adoption and Implementation of Climate Policies. *International Journal of Science, Technology and Society*; 5(4), 2017, p. 91-96.

REI, F. Paradiplomacia ambiental en la gobernanza global de los cambios climáticos. In AVZARADEL, P.; PAROLA, G. (Org.). *Climate change, environmental treaties and human rights*. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2018, p. 421-449.

ROSENZWEIG, C., SOLECKI, W., HAMMER, S. A., MEHROTRA, S.. Cities lead the way in climate-change action. *Nature* 467, 2010, p. 909-911.

RUIZ, J.J.. *Derecho Internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

SAINZ DE MURIETA, E.; SETZER, J. *Climate Change Adaptation in a Multi-level Governance Context: A Perspective from Subnational Governments*. Regions4. 2019.

SETZER, J.. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In REI, F.C.F. (Org.). *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: EdRT, 2013.

VAN ZEIJL-ROZEMA, ANNEMARIE, RON CÖVERS, RENÉ, KEMP, PIM MARTENS. Governance for Sustainable Development: a Framework, *Sustainable Development*, núm. 16, 2008, p. 410-421.

YILMAZ, S.; STOYKOV,P.. The role of subnational governments in combating climate change. World Bank Blog. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/governance/role-subnational-governments-combating-climate-change> Acceso en ago 2022.

ZEPEDA, R.. La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en América del Norte. *Ánfora*, 25(44), 17-41. Universidad Autónoma de Manizales. 2018.