

Fernando Rei, Maria Luiza Machado Granziera e Alcindo Gonçalves
(Organizadores)

PARADIPLOMACIA AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL PARADIPLOMACY





UNIVERSIDADE
**CATÓLICA
DE SANTOS**

Chanceler Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa Prof^a. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação Prof^a. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva



Coordenador
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2019)
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Prof^a Dra Ana Elena Salvi
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Prof^a Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias
11015-002 - Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

Fernando Rei
Maria Luíza Machado Granziera
Alcindo Gonçalves
(Organizadores)

PARADIPLOMACIA AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL
PARADIPLOMACY



Santos
2019

e-book Paradiplomacia ambiental(e-book)= environmental paradiplomacy / Fernando Rei, Maria Luiza Machado Granziera, Alcindo Gonçalves (Organizadores). – Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2019.
198 p.

Edição multilíngue

ISBN: 978-85-60360-89-5 (e-book)

ISBN: 978-85-60360-90-1 (impresso)

1. Direito ambiental. 2. Política internacional. I. Rei, Fernando Cardozo Fernandes. II. Granziera, Maria Luiza Machado. III. Gonçalves, Alcindo. IV. Título.

CDU 1997 – e-book

Maria Rita C. Rebello Nastasi – CRB 8/2240

Revisão dos Capítulos em Português

Agnaldo Alves



Revisão dos Capítulos em Espanhol

Camila Fernandes da Silva e Profª. Me. Deise Maria Biazon - Curso de Letras e de Tradução - UniSantos

Revisão dos Capítulos em Inglês

Isabella Cartilho Nunes e Prof.Me.José Martinho Gomes - Curso de Letras e de Tradução - UniSantos

Planejamento Gráfico / Capa

Elcio Prado

Sobre o e-book

Formato: 160 x 230 mm • Mancha: 125 x 190 mm

Tipologia: Bookman Old Style (textos/títulos)

Este e-book foi produzido em junho de 2019.



Distribuidora Loyola

Rua São Caetano, 959 (Luz)

CEP 01104-001 – São Paulo – SP

Tel (11) 3322.0100 – Fax (11) 3322.0101

E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
--------------------------	----------

IMAGEM E VISIBILIDADE - PARADIPLOMACIA E IDENTIDADE SUBNACIONAL.....	11
---	-----------

Valeria Cristina Farias e Fernando Rei

PARADIPLOMACIA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL GLOBAL: 15 AÑOS DE NRG4SD Y SUS NUEVOS DESAFIOS.....	33
---	-----------

Fernando Rei

REGIONAL GOVERNMENTS IN THE NEW ENVIRONMENTAL GLOBAL GOVERNANCE: THE NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS PARADIGM OF UNITED AND ORGANIZED REGIONAL ACTION.....	55
--	-----------

Natalia Vera, Rodrigo Messias, Sara Kupka e Renata Gómez

PARADIPLOMACIA ENVOLVENDO RECURSOS HÍDRICOS: A INICIATIVA DAS CIDADES DOS GRANDES LAGOS E ST. LAWRENCE.....	83
--	-----------

Adriana Machado Yaghsisian, Josiene Pereira e Simone Alves Cardoso

A IMPORTÂNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS NA GOVERNANÇA HÍDRICA. A BACIA TRANSFRONTEIRIÇA DO RIO DA PRATA.....	99
---	-----------

Maria Luiza Machado Granziera e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz

CLIMATE ACTION AND TRANSNATIONAL MUNICIPAL NETWORKS: A REVIEW OF ICLEI'S CITIES FOR CLIMATE PROTECTION CAMPAIGN IN BRAZILIAN CITIES.....	119
---	------------

Fabiana Barbi e Laura Valente de Macedo

**THE REGIONS ADAPT INITIATIVE: PARADIPLMACY
GOVERNANCE IN CLIMATE CHANGE ADAPTATION.....141**

Fernando Rei e Mariângela Mendes Lomba Pinho

**O TURISMO DE MASSA E A BUSCA DE CIDADES
SUSTENTÁVEIS DE ACORDO COM A AGENDA 2030: UMA
OPORTUNIDADE PARA A PARADIPLMACIA.....159**

Gabriela Soldano Garcez

**A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E O PAPEL
DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL
DESCENTRALIZADA.....177**

Débora Gomes Galvão, Fernando Rei e Juliana Buck Gianini

SOBRE OS AUTORES.....195

APRESENTAÇÃO

O Direito Ambiental Internacional aborda os emergentes problemas ambientais globais de maneira revolucionária, incorporando uma nova forma de governança ambiental global, na qual novos atores são levados à discussão e implementação de medidas para abordar os problemas ambientais. Entre esses atores, devemos destacar os governos subnacionais e locais e suas redes de ações e inserções no cenário de tomada de decisão.

O objetivo deste livro é discutir em que medida esses problemas podem ser entendidos como um fator que enfraquece a percepção da legitimidade e eficácia dos esforços ambientais, e explorar o papel dos governos locais e subnacionais e suas redes na dinâmica da governança ambiental global, particularmente o trabalho da Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável – nrg4SD.

A complexidade e a expansão das agendas ambientais fizeram com que o Estado-nação perdesse sua exclusividade na tomada de decisões sobre essas matérias e um espaço foi aberto para contribuições qualitativas de novos atores internacionais, que atualmente contribuem com a governança ambiental, especialmente os aportes dos governos subnacionais e locais, por meio de suas ações paradiplomáticas.

Os governos subnacionais, com suporte em ações e instrumentos paradiplomáticos, desempenham um papel cada vez mais relevante na governança ambiental, tanto em nível nacional como global. De fato, são atores fundamentais na gestão compartilhada e articulada dos recursos naturais e contribuem para a visibilidade e dinâmica internacional das políticas públicas e programas de desenvolvimento local/regional sustentáveis, por meio de sua articulação em redes, como já asseverado.

A primeira parte deste livro apresenta a contribuição dos pesquisadores na abordagem mais ampla, teórica e documental de dinâmicas paradiplomáticas, de suas identidades, histórico e características. A segunda parte traz abordagens mais específicas, setoriais das ações e projetos paradiplomáticos nas agendas internacionais das mudanças climáticas e dos recursos hídricos, e por

fim a última seção reúne duas colaborações que tangiam a ação paradiplomática numa apreciação do turismo de massa, que passa a ser uma nova questão da agenda global da sustentabilidade, e da cooperação técnica internacional.

Uma vez mais, com a colaboração da Editora Universitária Leopoldiana, é possível apresentar ao leitor e pesquisador interessado novas contribuições para o estudo e debate em português, inglês e espanhol dos desafios da paradiplomacia no século XXI.



International Environmental Law addresses emerging global environmental issues in a revolutionizing way, incorporating a new form of global environmental governance based on which new players are impelled to discuss and implement measures to face environmental problems. Among these players, we should highlight the subnational and local governments and their networks of actions and insertions in a decision-making scenario.

The purpose of this book is to discuss the extent to which these issues can be understood as a factor watering down the perception of the legitimacy and effectiveness of environmental efforts, and to explore the role of subnational and local governments and their networks in the development of global environmental governance, particularly the Network of Regional Governments for Sustainable Development - nrg4SD.

The complexity and expansion of environmental agendas have meant that the nation state has lost its exclusivity in making decisions concerning this matter, and thus room has been made for qualitative contributions from new international actors, who are currently contributing to environmental governance, especially subnational and local governments with their paradiplomatic work.

Subnational governments, supported by instruments such as paradiplomacy, play an increasingly important role in environmental governance at the national and global levels. In fact, they are important actors in the shared and integrated management of natural resources and contribute to the visibility and international dynamics of public policies and programs for local sustainable development based on integrating networks.

Divided into three parts, this book comprises chapters written by researchers from Brazilian and foreign universities, all of whom

linked to the “Global Governance and International Regimes” and “Energy and Environment” research groups of the Law Doctoral Program at the Catholic University of Santos.

The first part presents the contribution of researchers in a wider, more theoretical and document-based approach of paradiplomatic dynamics and their identities, history and characteristics. The second section presents a more specific approach, with sectoral contributions to paradiplomatic actions and projects on the international agendas of climate change and water resources, and the last section brings together two collaborations that focus on paradiplomatic actions as they address mass tourism, which has become a new issue of the global agenda of sustainability and the international technical cooperation.

Once again, with the collaboration of the Leopoldianum University Press, we are able to provide readers and researchers with new contributions to the study and debate on the 21st century’s challenges of paradiplomacy in Portuguese, English and Spanish.



El Derecho Ambiental Internacional aborda los emergentes problemas ambientales globales de una manera revolucionaria, al incorporar una nueva forma de gobernanza ambiental global, en la cual nuevos actores son llevados a la discusión e implementación de medidas para abordar problemas ambientales. Entre esos actores, debemos destacar los gobiernos subnacionales y locales y sus redes de acciones e inserciones en el escenario de toma de decisiones.

El propósito de este libro es discutir en qué medida esos problemas pueden entenderse como un factor que debilita la percepción de la legitimidad y la eficacia de los esfuerzos ambientales, y explorar el papel de los gobiernos locales y subnacionales y sus redes en la dinámica de la gobernanza ambiental a nivel mundial, particularmente el trabajo de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible - nrg4SD.

La complejidad y la expansión de las agendas ambientales han hecho que el estado nación haya perdido su exclusividad en la toma de decisiones en este ámbito y se abrió un espacio para aportaciones cualitativas de nuevos actores internacionales que

actualmente contribuyen con la gobernanza ambiental, en especial los aportes de los gobiernos subnacionales y locales, a través de sus acciones paradiplomáticas.

Los gobiernos subnacionales, apoyados en acciones y herramientas paradiplomáticas, desarrollan un papel cada vez más relevante en la gobernanza ambiental, tanto a nivel nacional como global. De hecho, son actores fundamentales en la gestión compartida y articulada de los recursos naturales y contribuyen con la visibilidad y la dinámica internacional de las políticas públicas y programas de desarrollo local/regional sostenible, a través de su articulación en redes, como ya mencionado.

Este libro es compuesto de tres partes y reúne capítulos de investigadores de universidades brasileñas y extranjeras, todos de alguna manera vinculados a los Grupos de Investigación en Gobernanza Global y Regímenes Internacionales en Energía y Medio Ambiente del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Católica de Santos, está dividido en tres partes.

La primera parte de este libro presenta la contribución de los investigadores en un abordaje más amplio, teórico y documental de las dinámicas paradiplomáticas, de sus identidades, histórico y características. La segunda parte trae enfoques más específicos, sectoriales de las acciones y proyectos paradiplomáticos en las agendas internacionales de los cambios climáticos y de los recursos hídricos y, por fin, la última sección reúne dos colaboraciones que presentan la acción paradiplomática en un abordaje del turismo de masas, que pasa a ser una nueva cuestión de la agenda global de la sostenibilidad y de la cooperación técnica internacional.

Una vez más, con la colaboración de la Editora Universitária Leopoldianum, es posible presentar al lector e investigador interesado nuevas contribuciones al estudio y debate en portugués, inglés y español de los retos de la paradiplomacia en el siglo XXI.

Fernando Rei
Maria Luíza Machado Granziera
Alcindo Gonçalves
(Organizadores)

IMAGEM E VISIBILIDADE - PARADIPLOMACIA E IDENTIDADE SUBNACIONAL

Valeria Cristina Farias
Fernando Rei

INTRODUÇÃO

Ao contrário do que se imagina, a paradiplomacia não exige uma estrutura administrativa institucionalmente organizada e voltada à atividade internacional. Embora essa estrutura seja importante para a constância da atividade, conferindo um grau de efetividade e inclinação à internacionalização, ela não é indispensável para garantir o acesso aos benefícios da interconexão global.

Como os governos subnacionais não possuem atribuições constitucionais voltadas ao exercício das relações externas, que são atribuídas ao governo central, é comum que as estruturas paradiplomáticas sejam escassas e que as alternâncias de governo influenciem nas estratégias, enfraquecendo muitas vezes a dinâmica e continuidade das relações internacionais desses governos.

A necessidade de buscar oportunidades em áreas diversas e essenciais ao desenvolvimento social, gerado pela interdependência decorrente da globalização, no entanto, tem impulsionado os governos subnacionais a buscarem novas formas de garantir o diálogo internacional.

Como as fronteiras, as distâncias e a dificuldade de acesso à informação deixaram de ser barreiras para novos mercados e parceiros, e é natural o surgimento de novas demandas que impulsionam, quase que involuntariamente, governos subnacionais a alçarem participação no cenário internacional, procurando driblar as dificuldades internas e investindo em novas técnicas que permitam se manter conectados com o mundo.

O presente capítulo pretende abordar, especificamente, a identidade subnacional como modelo paradiplomático capaz de conferir ganhos no cenário internacional.

Para tanto, procuraremos demonstrar que a adoção

de políticas locais/regionais que garantam visibilidade ao subnacional, se bem direcionadas para esse fim, podem dialogar com dinâmicas ou agendas internacionais, garantindo benefícios de internacionalização, sem que sejam necessárias estruturas administrativas específicas e voltadas exclusivamente às relações internacionais.

O presente capítulo foi estruturado em três seções.

A primeira seção conceitua e analisa o fenômeno da globalização, tentando explicar a dinâmica da interconexão global que intensifica e impulsiona as atividades paradiplomáticas.

A segunda seção pretende retratar a importância da visibilidade internacional, como instrumento para busca de novas oportunidades globais, salientando a necessidade de se investir em políticas públicas que construam ou modifiquem a identidade subnacional.

Na terceira e última seção serão apresentados alguns exemplos de governos subnacionais que conquistaram visibilidade internacional, para finalizar com as conclusões deste estudo.

1. GLOBALIZAÇÃO E A DINÂMICA DA INTERCONEXÃO

A expressão globalização passou a ser usada a partir da década de 60 e início dos anos 70 do século passado, para exprimir ou justificar a rápida difusão da revolução dos processos tecnológicos (HELD; McGREW, 2001), responsável por uma série de transformações políticas e econômicas que estimulam uma constante necessidade de expansão de mercado para atender à demanda do excesso de produção.

Sob um aspecto material, a globalização é perceptível pelos intensos fluxos de comércio, capital e pessoas, facilitados por infraestruturas de interligação mundial que podem ser físicas, como é o caso dos meios de transportes e sistemas bancários interligados; podem ser normativas, a exemplo de regras de comércio de caráter global (como é o caso dos Incoterms – **International Commercial Terms**) e podem ser eminentemente simbólicas, como alguns idiomas e linguagens próprias que passaram a ser utilizadas de forma universal para viabilizar essa interconexão (HELD; McGREW, 2001).

O desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação instituiu um processo de “compressão do tempo e de aniquilação do

espaço” (HARVEY, 1989), causando uma revolução nas relações. Alteraram-se as noções de tempo e espaço, distâncias físicas foram encurtadas e novos comportamentos sociais foram se desenvolvendo, numa acomodação à velocidade que se imprimiu a vida contemporânea.

A globalização é um “processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo” (GIDDENS, 1990, p. 60). É o estreitamento da noção de mercado, que repercute em todas as áreas sociais, pois o aumento da produção e a intensificação das relações, atrelados às inovações tecnológicas, e principalmente o surgimento da *internet*, rompem as fronteiras formais de mercado, mas também as fronteiras formais das relações pessoais, que não mais visualizam limites.

Se antes as relações pessoais e comerciais estavam limitadas ao quintal da própria casa, restritas às fronteiras territoriais, dentro daquilo que cada mercado interno estava preparado para oferecer ou suportar, com o fenômeno da globalização, tudo passa a estar ao alcance de todos, aproximando mercados antes distantes e totalmente desconhecidos. Se, por um lado, a globalização proporcionou confortos nunca antes experimentados ou imaginados, da mesma forma induziu para uma constante manutenção dos padrões de consumo, que se traduzem na necessidade de garantia da dignidade, ainda que esses padrões não possuam qualquer característica de essencialidade (FARIAS, 2015, p. 97).

Aldecoa Luzarraga (2006) defende a globalização como uma nova ordem da economia política que faz desaparecer ou pelo menos diminuir o espaço do socialismo para inaugurar e impor o princípio capitalista, em que o mercado influencia a economia e cria uma nova sociedade internacional globalizada com desafios que refletem em vários campos (econômicos, políticos e sociais) e colocam em conflito o papel desempenhado pelo Estado no âmbito doméstico e internacional, pois passa a exigir não somente uma administração eficiente, mas também competitiva, possível a partir do momento em que ele se diferencia dos demais. Essa diferença somente é alcançada na medida em que o Estado passa a desenvolver novas formas de organização, exigindo dinamismo nas relações internacionais e confundindo-se os antigos conceitos

acerca da soberania, pois as relações internacionais deixam de ser uma exclusividade estatal, estando ao alcance de todos, inclusive os governos subnacionais.

Como as distâncias e fronteiras deixaram de ser empecilho a novos mercados, é natural o surgimento de novas demandas que impulsionam, quase que naturalmente, governos subnacionais a alçarem participação no cenário internacional, sendo natural que a paradiplomacia se desenvolva com maior tranquilidade em governos federalistas e democráticos, que concedem maior autonomia às unidades subnacionais, atribuindo-lhes competências que admitem a atuação internacional.

Dois fatores determinam a paradiplomacia como um fenômeno da globalização. O primeiro é um fator externo, de caráter eminentemente econômico, no sentido de evitar a intermediação do governo central na busca de investimentos internacionais, reduzindo tempo e burocracia, sendo normal que governos subnacionais persigam melhores oportunidades financeiras. O segundo fator, e talvez o de maior impacto, são as demandas populares (CORONEL, 2006) por melhorias na qualidade de vida, que não se traduzem ou não se conformam apenas com o acúmulo de capital e investimentos. A possibilidade de acesso a novas oportunidades em áreas diversas (saúde, educação, cidadania) e essenciais ao desenvolvimento social também serve como pressão para que governos subnacionais recorram à paradiplomacia.

É certo que a complexidade das relações internacionais, em muitos casos, mostra a ineficácia de uma excessiva centralização de poder no Estado central (VIGEVANI, 2004, p. 11). Entretanto, isso não é suficiente para associar o exercício da paradiplomacia a falhas na administração central, sustentando que governos subnacionais buscam espaço, vez e voz internacional para complementar a lacuna deixada pelo governo central ou para suprir necessidades locais não atendidas no âmbito interno, o que pode ser um equívoco. A descentralização não se dá necessariamente em desfavor do poder do Estado nacional, ao contrário, ela pode contribuir à maior pujança das atuações, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional.

Não se ignora, portanto, que a paradiplomacia pode e deve ser poderoso instrumento de complementariedade, mas ela vai muito além, sendo consequência da intensa acomodação social imposta pela globalização.

Com a globalização, os Estados perdem espaço e preponderância em determinadas agendas, e os governos locais e regionais passam a exercer uma presença mais consistente, dentro de suas atribuições internas, e, gradativamente, as escalas locais e regionais vão adquirindo maior importância nessas agendas e/ou regimes internacionais.

Não se trata necessariamente de um enfraquecimento do papel do Estado, mas de uma adequação a uma nova realidade da governança global.

Smith (2000) apresenta um conceito bastante interessante para explicar o sentido das escalas de atuação internacional, que se apropria dos impulsos da globalização e do capitalismo. Para o autor, a escala compreende “uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação (...), na disputa social quanto geográfica para estabelecer fronteiras entre diferentes lugares, localizações e sítios de experiência” (SMITH, 2000, p. 142).

Quando se analisa a atuação internacional em escalas, não se pretende sustentar que uma ou outra é mais importante, melhor ou pior. As escalas de atuação, na realidade, são variáveis e manipuladas em benefício das relações internacionais, para garantir o rompimento das fronteiras político-territoriais, interligar localidades e permitir o controle à distância de qualquer atividade que possa ser realizada (MARCHESINI JÚNIOR, 2010, p. 87), mas elas se interligam e se complementam, permitindo benefícios que acabam atingindo não só o local e o regional, mas o todo, porque estimulam a interconexão e acabam por induzir a interdependência.

A rapidez do processo de desenvolvimento tecnológico altera profundamente os quadros gerais de referência social, instituindo “um novo tipo de capitalismo, um novo tipo de trabalho, um novo tipo de cotidiano, um novo tipo de Estado, um novo tipo de estrutura familiar, uma nova cultura” (LOURENÇO, 2014), que não se satisfaz apenas com a realidade local, exigindo interconexão.

Assim, não se exerce paradiplomacia para concorrer com o governo central nas discussões internacionais. Se a intenção for essa, estaremos diante da protodiplomacia que define as relações internacionais de um subnacional com vistas a processo de autonomia ou independência. Ao contrário, a paradiplomacia pode trazer benefícios não só para o subnacional, como para toda a estrutura política nacional.

Não se exerce paradiplomacia unicamente para buscar investimentos e acumular capital, ou garantir novos mercados e manter o consumo.

A paradiplomacia, atualmente, é também necessária para que o governo subnacional possa se manter atualizado, trocar informações com outros entes internacionais (subnacionais ou não), compartilhar tecnologia, conhecer outras realidades e novas formas de conduzir a administração local, participar (se lhe for conveniente, mas não necessariamente) do processo de tomada de decisão em assuntos internacionais de *low politics*, mas, antes de tudo, manter-se na dinâmica de interconexão e interdependência global, ver e ser visto, conhecer e ser conhecido. Enfim, firmar sua identidade como ente diverso do governo central, não para concorrer com ele ou com qualquer outro subnacional, mas simplesmente para se manter no jogo de oportunidades gerado pela globalização, beneficiando-se naquilo que melhor lhe convier e permitindo que as demais escalas de poder também possam se beneficiar.

Em determinadas circunstâncias, as imagens das cidades podem ser poderosas em suas consequências locais, regionais, nacionais e internacionais. Podem ter desdobramentos geopolíticos e econômicos que repercutem em variadas e simultâneas escalas (SANCHES, 2001, p. 69)

Ousa-se afirmar que a paradiplomacia, atualmente, não é apenas uma faculdade, mas uma necessidade global.

Bauman (2011) retrata bem essa interdependência ao afirmar que os estímulos globais não respeitam a lógica das causas que lhes deram origem, ou seja, as causas podem ter origem local, mas surgirem de inspiração global, ou, ao contrário, as causas podem ter origem global, mas serem sentidas e surtirem impactos locais.

Por não respeitar limitação geográfica e abranger uma gama de influência em diversas áreas, a globalização altera a realidade social contemporânea (BEYER 2011, p. 98), condicionando e determinando que tudo e todos se mantenham interconectados, mas em vários níveis de interesse que vão além das questões meramente econômicas, envolvendo aspectos relativos às interações sociais, às manifestações artísticas e intelectuais, entre outros elementos que definem e permitem construir uma identidade subnacional.

A globalização e o mundo globalizado propiciam um ambiente perfeito para a paradiplomacia, e o modelo de interdependência

complexa da atual sociedade internacional é o que melhor responde às necessidades não só globais, como locais ou regionais (MORAIS, 2011, p. 18).

2. PARADIPLOMACIA E IDENTIDADE SUBNACIONAL

É comum imaginar que o exercício da paradiplomacia exige uma estrutura administrativa voltada à atividade internacional. Essa estrutura é importante, mas não indispensável para que o subnacional possa lograr os benefícios da paradiplomacia.

A esse respeito, Vigevane (2004) aponta a dificuldade de manutenção, para alguns subnacionais, dessa estrutura paradiplomática diante das alternâncias de governo, que denominou como “lógica do *stop and go*”, fazendo alusão a períodos em que o ente subnacional desenvolve estratégias diplomáticas intensas, contando com uma estrutura administrativa instituída e sólida, porque isso faz parte das prioridades assumidas por aquele governo, naquele momento político e, logo após, com o fim do mandato do representante político ou mudança das prioridades, essas estratégias são abandonadas ou enfraquecidas.

No entanto, a paradiplomacia não se exerce tão somente através de tratativas externas constantes, relações internacionais intensas ou mantendo uma estrutura administrativa institucionalmente organizada e voltada para o exterior. Existem variadas modalidades paradiplomáticas que podem garantir a interconexão global tão indispensável atualmente.

Neves (2011) apresenta uma classificação que aborda quatro modalidades distintas, com ênfase nas tratativas internacionais, que de certa forma replica a classificação original de Soldatos (1990)¹: a paradiplomacia regional transfronteiriça ou microrregional (exercida através de relações transfronteiriças entre governos não centrais contíguos); a paradiplomacia transregional ou macrorregional (que se opera entre governos não contíguos); a paradiplomacia global (envolvendo governos distantes ou travada com Estados soberanos) e a paradiplomacia multilateral (que se desenvolve entre vários governos subnacionais em organizações ou redes multilaterais).

Lecours (2008) desenvolve uma classificação diferente,

¹ Soldatos não abordou a paradiplomacia multilateral, talvez porque não fosse realidade naquela época.

concentrando-se nos meios empregados, afirmando que as atividades paradiplomáticas podem consistir em atrair capital estrangeiro; realizar cooperação ou ter contornos meramente políticos, destacando que as três modalidades podem ou não ser combinadas.

Ousa-se afirmar, entretanto, que a adoção de políticas locais, se bem direcionada para esse fim, pode dialogar com dinâmicas internacionais, garantindo ganhos no cenário internacional, sem que sejam necessárias estruturas administrativas próprias, voltadas exclusivamente às relações externas.

Dentre políticas locais possíveis, as que se pretende explorar no presente estudo são as que permitam atrair os olhares do exterior para o subnacional, no sentido de ser conhecido, reconhecido e admirado, construindo-se uma identidade subnacional que o torne atrativo internacionalmente e permita atingir seus objetivos, sejam eles econômicos, culturais ou sociais.

São múltiplos os benefícios advindos da paradiplomacia, que também precisa ser entendida como “veículo multifuncional para a promoção de interesses e identidade” (LECOURS, 2008, p. 5).

Stéphane Paquin (2004), ao classificar as atividades paradiplomáticas, usou a expressão paradiplomacia identitária para se referir à construção ou reforço de questões nacionalistas de entes subnacionais, projetando internacionalmente a nação². Partindo-se do pressuposto da existência de países que concentram múltiplas nações, sem interesse em independência, a paradiplomacia identitária do autor seria aquela que se concentra no reforço e manutenção de seus hábitos, tradições, religião e outros aspectos de suas características fundamentais.

Ribeiro (2009, p. 42) analisa o conceito traçado por Paquin da seguinte forma:

A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum e objetiva buscar recursos que são escassos no nível interno, reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado federal

² Para o autor, a paradiplomacia pode ser clássica (exercida em questões de *low politics*, que gira em torno da política e economia), identitária, ou protodiplomacia (exercida com intenções separatistas, para obtenção de independência).

ou de estrutura descentralizada, uma vez que as políticas de construção da nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, no nível internacional.

O sentido que se pretende cunhar à identidade subnacional aqui tratada, no entanto, não está vinculado estritamente ao conceito instituído por Paquin, que entendemos limitado e incompleto.

Não se deve compreender o conceito de paradiplomacia identitária vinculado apenas aos processos de secessão em relação à imagem, política ou soberania de um governo central (Estado). Mas ao compreender que a busca por visibilidade e por construir uma imagem externa também é objetivo desses governos subnacionais, que se utilizam do espetáculo e entretenimento para serem consumidos, acaba-se perpassando nas questões de identidade (MÉRCHER, 2012).

A identidade subnacional, como política pública interna, pressupõe a construção de uma imagem que diferencie o subnacional do governo central e que seja capaz de refletir internacionalmente, tornando-o conhecido por alguma característica ou peculiaridade que lhe seja própria e atrativa aos olhares globais.

A necessidade de visibilidade internacional não decorre apenas da necessidade de infirmar cultura, língua, hábitos, tradições ou religião própria. A visibilidade, atualmente, é quase que pressuposto para a interconexão global e passou a ser utilizada pelos governos subnacionais para atrair investimentos, aumentar o fluxo populacional, incentivar a cultura, o turismo ou simplesmente auxiliar nas políticas públicas de desenvolvimento.

Assim, a identidade subnacional deve ser capaz de permitir à sociedade internacional identificar sua localização, seus aspectos culturais, suas habilidades ou qualquer outro elemento que a destaque, caracterize sua essência, que a diferencie, que a torne única e, principalmente, atrativa em termos econômicos, culturais, em alguma habilidade que possa ser compartilhada ou qualquer outra particularidade. É a construção de uma imagem que exteriorize – além dos seus limites territoriais – os interesses e ações de entes subnacionais, buscando visibilidade internacional.

Essa diferenciação e visibilidade são indispensáveis para que o ente subnacional possa se destacar dos demais atores na arena

global, ampliando os ganhos locais.

Governos locais e regionais sentem a necessidade de se diferenciar uns dos outros, afirmando individualidade em busca de objetivos variados, que podem ser políticos, sociais, visando promover ou identificar mercados ou divulgar peculiaridades (KAVARATZIS; ASHWORTH, 2005).

A esse respeito, Kavaratzis e Ashworth (2005), embora não foquem especificamente na paradiplomacia, abordam o fenômeno defendendo a ideia da criação do *city branding*, que seria uma marca subnacional, construída segundo a observância de princípios e fundamentos próprios da economia e do consumo. Partindo do pressuposto que cidades e regiões competem entre si, concluem que o *city branding* é praticado de forma consciente ou inconsciente, ao buscar intensificar o comércio, o fluxo populacional, riqueza, prestígio ou poder. Para que possam ser reconhecidos e percebidos, lugares e regiões procuram se diferenciar através da identidade de uma marca que represente a sua essência e atraia consumidores.

O *city branding* seria uma forma de concorrência entre municípios ou regiões, criando-se uma imagem de identificação local que atraia investimentos, fluxo de pessoas, capital estrangeiro, mas também sirva de canal para que a população se identifique com seu local de origem (KAVARATZIS, 2004, p. 58).

No mesmo sentido são utilizadas as expressões *city marketing*, ou cidades mercadorias, para definir as políticas públicas desenvolvidas para estimular a promoção e venda de mecanismos urbanos ou regionais, apresentando o local ou regional como espaços atrativos para potenciais investidores (SÁNCHEZ, 2001, p. 31-49). Seria a “orientação da política urbana à criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão” (SÁNCHEZ, 1999, p. 115).

Os dois conceitos assentam-se no exercício contínuo do marketing na escala local ou regional, numa dinâmica constante e bem própria do capitalismo, que acaba, de certa forma, transformando-se em mercantilização da cidade ou região, porque foca apenas no acúmulo e fluxo de capitais, sem identificar outras vertentes da identidade paradiplomática.

A identidade que se pretende sustentar neste estudo, como alternativa ou reforço da paradiplomacia, não tem e não pode ter viés exclusivamente econômico, como se fosse um processo de

venda do local ou região como simples mercadoria. Isso lhe daria uma imagem singular e inapropriada para reverter em visibilidade global (MARCHESINI JÚNIOR, 2010, p. 1), até porque a criação e manutenção de uma marca comercial estão sujeitas às oscilações normais do mercado e imprimem a constante necessidade de adaptação às novas exigências da oferta e da procura.

A simples valorização comercial de um espaço local ou regional, utilizado como interlocução para visibilidade internacional, é uma política pública possível, mas pode ser traiçoeira, porque atrai investimentos, capital e desenvolvimento, mas o desenvolvimento gerado será seccionado, atingindo somente “classes mais altas da sociedade, já que os investimentos são direcionados” àquele determinado espaço (MARCHESINI JÚNIOR, 2010, p. 85) e não se preocupam com o social.

Além disso, se já é difícil para muitos governos subnacionais manterem uma estrutura administrativa paradiplomática, imagine-se manter uma marca comercial competitiva ou um marketing forte em determinado espaço e de reflexos no mercado internacional?

No mais, a identidade paradiplomática, como dito acima, também não representa um simples processo de reafirmação de cultura, língua, costumes ou religião. Antes, “é a busca pelo reconhecimento do outro” (MÈRCHER, 2012) e não apenas uma competição por melhores mercados.

Para que surta efeitos e seja produtiva, deve ser desenvolvida como um instrumento muito mais amplo e duradouro, assentando-se em políticas públicas internas que foquem no desenvolvimento pulverizado de todas as áreas e não apenas de espaços (locais ou regionais) específicos.

Se bem direcionada, pode ser um importante instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, projetar uma imagem local positiva, agradável ao mundo globalizado, conferindo visibilidade subnacional. Algo que permita uma imagem convidativa da cidade ou região como um todo integrado e, assim, possa, por si só, atrair novos fluxos de pessoas, investimentos, captação de capital, porque a tendência é que negócios sejam facilitados entre interlocutores que sejam conhecidos e atraentes (SALOMÓN, 2012, p. 266-267), negócios sejam estimulados pela curiosidade em conhecer mais sobre um local ou região, negócios sejam realizados porque aquele subnacional é um exemplo de

gestão pública ou desenvolveu alguma habilidade que merece ser replicada.

Para desenvolver uma identidade paradiplomática, o governo subnacional não precisa necessariamente de grandes estruturas administrativas, precisa de políticas públicas internas que sejam capazes de projetar internacionalmente uma característica que agrega valor, que seja agradável e atrativa, fomentando o desenvolvimento social para estimular visibilidade.

Segundo os ensinamentos de Duchacek, a paradiplomacia pode ser desenvolvida em duas direções: de dentro para fora, ocasião em que governos subnacionais procuram entes externos (subnacionais ou não) para atender seus interesses, e de fora para dentro, quando os governos subnacionais são provocados, contatados por entes externos para desenvolverem relações internacionais.

O modelo paradiplomático de identidade busca desenvolver a paradiplomacia de fora para dentro.

É claro que esse viés de identidade pode permear todas as formas e modalidades de exercício da paradiplomacia, mas não esbarra necessariamente nas dificuldades da “lógica do *stop and go*”, porque se concentra em características, aspectos culturais ou habilidades que são próprias do ente subnacional (e legitimados pela própria sociedade civil) e que, independentemente das prioridades políticas ou das alternâncias de governo, continuarão a diferenciá-lo e serão motivo de destaque global.

3. EXEMPLOS DE VISIBILIDADE SUBNACIONAL

Diversas são as abordagens possíveis para atrair visibilidade, sendo comuns investimentos na divulgação de belezas naturais, espaços turísticos ou culturais, entretenimento em geral, espetáculos artísticos, feiras e congressos internacionais, entre outros instrumentos utilizados para projeção internacional.

Nesta seção procuraremos apresentar alguns exemplos de visibilidade que se valeram de estratégias diferentes para construir a identidade subnacional.

No âmbito internacional, Coelho e Mèrcher (2016, p. 73-88) citam como exemplo a Trienal de Yokohama, evento artístico que conferiu visibilidade à cidade de Yokohama, no Japão.

Yokohama, embora seja a segunda cidade mais populosa do

Japão e importante centro portuário da região, há muito investe em visibilidade internacional, sediando diversos eventos como a Copa Mundial de Futebol, em 2002; a Conferência Internacional de Tóquio para o Desenvolvimento Africano, em 2008, e o Encontro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, em 2010 (COELHO; MÉRCHER, 2016, p. 73-88).

Ocorre que esses eventos, de natureza global, atraíam investimentos, fluxo de pessoal e turismo, mas não conferiam visibilidade local, pois embora sediados em Yokohama, que está situada dentro da região metropolitana de Tóquio, não permitiam uma perfeita identificação da cidade, misturando-se com a imagem da capital situada nas proximidades (COELHO; MÉRCHER, 2016, p. 73-88).

Assim, de forma bastante inteligente, Yokohama inovou as políticas de valorização de sua imagem, investindo na organização e divulgação da Trienal de Yokohama, que reúne exposição de obras de arte de todo o mundo³.

Além de incentivar artistas locais e internacionais, contribuindo para que se estabeleça globalmente como “cidade criativa”, o evento ainda se presta a divulgar obras de arte desenvolvidas para locais específicos do seu porto metropolitano⁴, desenvolvendo um caráter multifacetado porque projeta a imagem da cidade, atrai artistas e investidores, estimula o comércio e ainda promove o turismo para contemplação das obras.

Ainda no âmbito internacional, cabe destaque para a cidade de Paris, na França, conhecida internacionalmente como “Cidade Luz”.

Existem muitas teorias que tentam explicar a origem do título de cidade luz, algumas fazendo referência ao Iluminismo, outras à grande concentração de intelectuais e artistas que são atraídos para o local, considerado centro das artes, ou até mesmo em razão da iluminação diferenciada de alguns locais.

O certo é que Paris é um exemplo de identidade construída naturalmente ao longo dos anos, mas que de certa forma é fomentada pelo cuidado com alguns espaços públicos que se tornaram referência local, como a Torre Eiffel e o Museu do Louvre.

Moita (2017, p. 119-120) salienta a identidade paradiplomática de Lisboa, construída sob os pilares da ciência, educação e cultura.

³ Site oficial do evento. Disponível em: <https://universes.art/es/trienal-yokohama>. Acesso em: 27 dez 2018.

⁴ Idem.

Segundo o autor, Lisboa é a nona cidade do mundo que mais acolhe congressos internacionais e vem conquistando visibilidade pelo crescente número de estudantes estrangeiros que procuram a cidade para cursar um ensino superior e por sediar diversos organismos internacionais, como é o caso da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, da Agência Europeia de Segurança Marítima, alguns organismos da ONU, como o Escritório da OIT, a Comissão Nacional da Unesco, a Comissão Nacional do Unicef e o Escritório de Informação da FAO.

No âmbito nacional, a cidade do Rio de Janeiro sempre gozou de visibilidade internacional pelas suas belezas naturais e por ficar consagrada em eventos culturais como o Carnaval e músicas que se eternizaram, como “Garota de Ipanema”, de Tom Jobim.

Assim como Paris, o Rio de Janeiro não precisou de muito esforço para conquistar visibilidade internacional, mas cabe destacar que o governo local vem se preocupando em manter a projeção da imagem. Prova disso são os vários eventos sediados na cidade, como a Copa das Confederações e a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão, em 2016; ter funcionado como cidade-sede na Copa do Mundo em 2014, e pela celebração do aniversário de 450 anos de sua fundação (MÈRCHER, 2012).

Por outro lado, a visibilidade da cidade também tem origem e se sustenta por uma conotação negativa, devido aos altos índices de violência e criminalidade urbana diariamente divulgados nas mídias nacionais e internacionais.

Percebe-se que a visibilidade internacional, em um mundo globalizado, nem sempre é reflexo de atividades paradiplomáticas, podendo ser construída involuntariamente pela realidade local ou regional.

Percebe-se também que, dependendo da visibilidade projetada internacionalmente, pode-se desenvolver uma identidade subnacional negativa, como é o caso do Rio de Janeiro, que precisa conviver e contornar a criminalidade urbana existente há anos. Essa visibilidade negativa, ao invés de facilitar novos mercados, pode ter efeito diverso, afastando investimentos e fluxo de pessoas.

Nesse particular, Salomón (2012, p. 267) destaca que, no caso da cidade do Rio de Janeiro, já bastante conhecida internacionalmente, não há necessidade de criar uma imagem internacional,

mas sim “modificar aspectos negativos da imagem existente, ou seja, aqueles relacionados à desordem ou criminalidade, e salientar os favoráveis à cooperação” (SALOMÓN, 2012, p. 267).

Nesse sentido, a inauguração do Museu do Amanhã, em 2015, pode representar uma estratégia em termos de recuperar a visibilidade da cidade, não por retratar apenas a inclinação da cidade para interconexão com o global, mas por despertar a preocupação com o desenvolvimento sustentável do planeta.

É claro que não se pretende afirmar que o Rio de Janeiro, a partir de então, passou a projetar uma imagem internacional de cidade comprometida com o desenvolvimento sustentável (até mesmo porque é histórico o descaso com a poluição da baía da Guanabara), mas que esse poderia ser um caminho a perseguir.

É preciso salientar que as políticas públicas direcionadas à imagem internacional, principalmente aquelas que se concentram na divulgação de locais específicos, podem ser manipuladas, mostrando ao exterior o que se quer ressaltar. As estratégias de marketing local, como salientado na seção anterior, podem ser traiçoeiras, porque atraem consumidores potenciais, mas são desenvolvidas com objetivos meramente econômicos, para atingir resultados midiáticos e de retorno rápido, sem uma preocupação com a construção da identidade.

O estado da Bahia é outro exemplo de agente que investiu em modificar sua visibilidade internacional.

Há muito tempo o estado é reconhecido por ser um “lugar único em termos culturais”, tendo sua identidade condicionada à herança e tradições africanas, à negritude e ao candomblé. No entanto, as manifestações artísticas que o retratavam tendiam a enfatizar o estigma de “propensão à preguiça, ao lúdico divino, às festividades populares, não levando em consideração a multiplicidade de identidades possíveis” (BADARÓ, 2012, p. 135), inclusive a sua diversidade cultural que não é somente africana, mas que possui laços de cultura com outros povos, outras religiões etc.

Para divulgar a diversidade de sua cultura o Governo Estadual passou a investir na renovação da produção cultural e modificação da projeção identitária, desenvolvendo vários projetos a partir do final da década de 1990.

Badaró (2012, p. 130-142) cita alguns projetos financiados pelo Fundo de Cultura do Estado da Bahia, instituído em 2005, como o Programa Artistas Residentes (criado em 2007, que permitia o

intercâmbio de artistas baianos no exterior e artistas estrangeiros na Bahia), o Prêmio do Salão da Bahia, a Residência Mostra Especial, entre outros.

Lima (2009) cita o Fazcultura – Programa Estadual de Incentivo ao Patrocínio Cultural, criado em 1997 e que estimula a produção cultural utilizando-se de mecanismos de renúncia fiscal; o Programa de Apoio aos Artistas Independentes e o Programa de Fomento à Cultura – Carnaval Ouro Negro. Esses dois últimos visam destacar a importância cultural do Carnaval baiano como evento que reflete os “aspectos identitários da cidade, que sinalizam as diferenças existentes em diversos planos – cultural, social, étnico, econômico e espacial”.

Ao estimular a cultura e manifestações culturais da região, inclusive com a promoção de intercâmbio de artistas e patrocínio de eventos, o Governo do Estado da Bahia procura modificar a imagem presumível, reforçando sua identidade que não está associada unicamente às origens africanas.

O último exemplo a ser citado, cabendo ressaltar que poderíamos descrever vários outros, é a cidade de Curitiba, que vem construindo gradativamente sua imagem internacional de cidade-modelo de qualidade de vida, pelos investimentos em planejamento urbano, projetos urbanísticos e infraestrutura antenados com a modernidade, mobilidade e desenvolvimento.

Uma linha experimental do ligeirinho e as estações tubo [inovações na área de transportes implantadas no município de Curitiba] foram implantadas – em abril de 92 – em Manhattan – Nova Iorque. Este fato foi exaustivamente veiculado pela mídia, sendo que o tom da mensagem destacava que, a partir de então, Curitiba não era apenas uma cidade semelhante às de Primeiro Mundo, como, também, e justamente este era o fato destacado como transcendente, era agora o Primeiro Mundo que copiava e incorporava soluções curitibanas (SÁNCHEZ, 1999, p. 86)

O outro lado da modernidade de Curitiba reside no fato que o custo de vida na cidade aumentou muito, e somente as classes mais favorecidas desfrutaram das benesses da modernidade. A população mais pobre foi empurrada para os bairros ou cidades periféricas, num processo gradativo de exclusão social (MARCHESINI JÚNIOR, 2010, p. 94-96).

Por isso que a identidade do subnacional precisa ser planejada e construída como instrumento de promoção não só do desenvolvimento local ou regional, mas principalmente como ferramenta de desenvolvimento sustentável.

Não adianta manter uma imagem aprazível e convidativa se a realidade é contrastante.

Uma imagem construída, maquiada para atrair ganhos internacionais, não se sustenta por muito tempo e, invariavelmente, acaba refletindo negativamente.

A construção e a busca de uma identidade subnacional, em tempos de globalização, devem ter como norte não somente o crescimento econômico do local ou da região, mas principalmente a agregação de valor, de conquistas que abriguem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para que o contexto subnacional possa ser atrativo para o exterior, mas antes de tudo motivo de orgulho no cenário interno, garantindo a dinâmica de interlocução entre as escalas, capaz de conferir ganhos não somente locais, mas para o todo.

Trata-se, antes de tudo, de promover políticas públicas que persigam a qualidade de vida, que cooperem com a paradiplomacia policêntrica, compartilhando boas práticas e conquistando melhorias e avanços em todos os sentidos.

CONCLUSÕES

A paradiplomacia, atualmente, não é apenas uma faculdade, mas uma necessidade global determinada pela globalização e pela governança global.

A evolução dos processos tecnológicos impõe a constante necessidade de se manter atualizado, trocar informações, compartilhar tecnologia, conhecer outras realidades e novas formas de conduzir a administração local e/ou regional, mantendo-se e na dinâmica de interconexão e interdependência global.

Não se trata apenas em complementar lacunas deixadas pela atuação do governo central em determinados âmbitos, como se a paradiplomacia fosse exercida unicamente para suprir falhas do cenário interno. A intensa acomodação social imposta pela globalização alterou as relações internacionais, e as escalas local e global tornaram-se palco de grande atuação para consecução de políticas de desenvolvimento: o pensar “glocal”.

Indiscutível a transformação da realidade internacional nas últimas décadas, onde os Estados perdem espaço nas discussões de assuntos relativos à *low politics*, e os governos locais e regionais passam a conquistar cada vez mais protagonismo e vez nas vantagens decorrentes da interconexão global.

Uma realidade constatada é que muitos governos subnacionais apresentam dificuldade em manter uma estrutura administrativa paradiplomática constante, e o próprio exercício das relações internacionais desses entes oscila com as variações de governo, de orçamento e de prioridades.

O presente capítulo procurou trazer uma abordagem de que a paradiplomacia não é necessariamente dependente de uma estrutura administrativa voltada à atividade internacional de um governo. Saliente-se que o aparato administrativo e financeiro paradiplomático é importante e, na maioria das vezes, determinante para o êxito de ações internacionais, mas não indispensável para que o governo subnacional possa lograr os benefícios da globalização.

A identidade subnacional como recurso apto a permitir que o ente subnacional concorra na arena internacional por novas oportunidades e novos mercados com vistas ao desenvolvimento, sem que precise participar ativamente das discussões globais, é uma alternativa possível.

Ver e ser visto, conhecer e ser reconhecido como ente diverso do governo central pode facilitar contatos, permitindo que o subnacional se mantenha no jogo de oportunidades globais, porque geralmente negócios são facilitados entre interlocutores que se conhecem.

A visibilidade internacional pode ser alcançada investindo-se em políticas públicas internas que sejam direcionadas à exteriorização de qualquer elemento de destaque subnacional atrativo. Pode ser a valorização de algum ponto turístico, sua cultura, habilidades técnicas, ações no caminho da sustentabilidade ou qualquer outra particularidade capaz de diferenciá-lo, distinguindo e despertando o interesse do mundo global, construindo-se uma imagem que exteriorize os interesses e ações subnacionais para além dos seus limites territoriais, buscando ser visto, conhecido e até mesmo admirado pelo mundo.

Nesse sentido, a cidade de Yokohama escolheu a arte para buscar visibilidade; o estado da Bahia investiu no fomento das atividades artísticas e das manifestações culturais; a cidade de

Lisboa apostou em ciência, educação e cultura; a cidade do Rio de Janeiro, recentemente, optou pela valorização do seu centro histórico, Rio Maravilha, destacando o Museu do Amanhã, e a cidade de Curitiba na divulgação de habilidades locais de interesse internacional, o planejamento urbano.

Não obstante, a imagem que se projeta involuntariamente para o exterior pode gerar resultados negativos, afastando novas oportunidades, como é o caso da violência urbana na cidade do Rio de Janeiro e o estigma de malemolência do estado da Bahia. Nesses casos, os governos subnacionais, além da promoção de atrativos em destaque, devem se preocupar prioritariamente em implementar políticas públicas para transformar a imagem negativa.

Outro aspecto interessante da implementação das políticas públicas de visibilidade é o risco de seccionamento dos benefícios obtidos, principalmente quando se opta pela valorização de espaços locais específicos, pois a tendência é que a concentração de investimentos e a geração de riquezas fiquem restritas às adjacências do espaço escolhido, como o verificado na cidade de Curitiba.

Ou seja, não basta que as políticas públicas de visibilidade e imagem construam uma identidade subnacional que valorize suas particularidades e especificidades; perseguir o desenvolvimento pulverizado de todas as áreas, garantindo melhoria da qualidade de vida como um todo e não apenas a valorização de atividades e espaços específicos, é o desafio a perseguir.

Em outras palavras, o modelo paradiplomático de identidade proposto no presente trabalho é aquele que induz à visibilidade, mas emprega a instauração de políticas públicas no desenvolvimento sustentável do local ou região.

REFERÊNCIAS

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales das las regiones*. Montevideo: Marcial Pons, 2006.

BADARÓ, Monique. Mobilidade Artística Internacional e a Política Cultural Internacional da Bahia. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira – As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 130-142.

BAUMAN, Zygmunt. On Globalisation Coming Age. *Social*

Europe Journal, 2011. Disponível em: [http:// www.socialeurope.eu/2011/08/on-glocalization-coming-of-age/](http://www.socialeurope.eu/2011/08/on-glocalization-coming-of-age/). Acesso em: 20 dez 2018.

BEYER, Peter. Globalization and Glocalization. In: BECK-FORD, James A.; DEMERATH, Jay. *The Sage Handbook of Religions*. Londres: Sage Publications, 2011. p. 98-117.

COELHO, Tomoko Miyazono; MÉRCHER, Leonardo. Trienal de Yokohama: A Arte Como Visibilidade Internacional. *Revista de Análise Internacional*, Curitiba, v..1, n. 1, p. 73-88, 2016.

CORONEL, Álvaro. *Breve Historia de la Cooperación Descentralizada* – una mirada de cooperación descentralizada desde Sudamérica. Montevideo: Observatório de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, 2006.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press, 1990. p. 1-34.

FARIAS, Valéria Cristina. Regime Internacional de Mudanças Climáticas: ações climáticas e paradiplomacia ambiental do Estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

HARVEY, David. *The Condition of Post Modernity. An Enquiry into the Origin of Cultural Change*. Oxford: Blackwell Publishers, 1989.

HELD, David; MCGREW, Anthony. Prós e Contrás da Globalização. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

KAVARATZIS, Michalis; ASHWORTH, J. City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 96, n. 5, p. 506-514, 2005.

KAVARATZIS, Michalis. From City Marketing to City Branding: Towards a Theoretical Framework for Developing City Brands. *Place Branding*, v. 1, n. 1, p. 58-73, 2004.

LECOURS, André. *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2008.

LIMA, Hanayana Brandão Guimarães Fontes. *Financiamento e Fomento à Cultura na Bahia: análise da gestão de Jaques Wagner*. V ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 2009.

LOURENÇO, Nelson. Globalização e Glocalização – o difícil diálogo entre o global e o local. *Mulemba Revista Angolana de Ciências Sociais*, Angola, v. 4, n. 8, p. 2014.

MARCHESINI JÚNIOR, Atilio. O modelo Estratégico Urbano de “City Marketing” e suas Escalas de Atuação. *Espaço em Revista*, Goiás, v. 12, n. 2, p. 84-101, 2010.

MÉRCHER, Leonardo. *Museus e Visibilidade Internacional: ampliação do conceito de paradiplomacia identitária*, 2012. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Museus-e-visibilidade-internacional_amplia%C3%A7%C3%A3o-do-conceito-de-paradiplomacia-identit%C3%A1ria.pdf. Acesso em: 20 dez 2018.

MOITA, Luís. A Paradiplomacia de uma Cidade: a estratégia de internacionalização de Lisboa nas últimas décadas. In: _____. *A internacionalização de Lisboa: Paradiplomacia de uma cidade*. Lisboa: Observare, 2017.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

NEVES, Miguel Santos. *Regionalização, Paradiplomacia e Política Externa na Era do Conhecimento*. Disponível em: http://janusonline.pt/arquivo/popups2011_2012/2011_2012_3_1_5.pdf. Acesso em: 15 dez 2018.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et Relations Internationales: théorie des strategies internationales des regions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In: *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 33-68.

SALOMÓN, Mónica. A Dimensão Subnacional da Política Externa Brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira – as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 130-142.

SÁNCHEZ, Fernanda. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.16, p. 31-49, 2001.

_____. Políticas Urbanas em Renovação: uma leitura dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, v. 1, p. 115-132, 1999.

SMITH, Neil. Contornos de uma Política Espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antonio Augusto (Org.). *O Espaço da Diferença*. Campinas: Papirus, 200. p. 133-159.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

TRIENAL DE YOKOHAMA. Site Oficial. Disponível em: <https://universes.art/es/trienal-yokohama>. Acesso em: 27 dez 2018.

VIGEVANI, Tulio. El Marco Jurídico e Institucional para la Gestión Internacional de Los Actores Subnacionales Gubernamentales en Brasil. *Integración & comercio*, Buenos Aires, n. 21, 2004.

PARADIPLOMACIA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL GLOBAL: 15 AÑOS DE NRG4SD Y SUS NUEVOS DESAFÍOS

Fernando Rei

INTRODUCCIÓN

Una marca de las dos primeras décadas del nuevo milenio es que los diversos y complejos problemas ambientales globales vienen retando al sistema internacional a adoptar medidas más efectivas y capaces de atajar con eficiencia a estos problemas, bajo la pena de agravar los impactos sociales, económicos, políticos y ambientales. Y si esos problemas globales hacían parte exclusiva de la agenda internacional de los Estados, particularmente en la última década nuevos actores de la sociedad internacional, sean del sector privado y de la sociedad civil, sean de otras esferas del gobierno, ganan inserción en nuevos modelos de gobernanza, a partir de una nueva relación de compromiso generado por una amplitud del concepto de responsabilidad socioambiental 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).

En la primera década del nuevo milenio, las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales¹ vienen siendo objeto de creciente participación política y de interés académico, incluso en Latinoamérica. Es cierto que las razones de los gobiernos subnacionales no siempre coinciden para fomentar y avanzar en esta agenda de compromisos, pero aunque no haya una absoluta identidad de motivos y aspiraciones se reconoce que su implicación en los asuntos amplios que abordan la agenda global del desarrollo sostenible representa ya un nuevo dinamismo, un auténtico y legítimo cambio en la dinámica y en el futuro de las relaciones internacionales.

El objetivo de este capítulo es, a partir de la asunción de

¹ En términos jurídicos, se trata de la división administrativa y política que media entre el nivel federal y el nivel municipal.

compromisos de responsabilidad socioambiental por parte de los gobiernos subnacionales, explorar la inserción y el papel de esos gobiernos y sus redes de trabajo en el desarrollo de los regímenes internacionales, en particular la labor de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD), que cumplió este año su 15° aniversario. Para cumplir el objetivo propuesto, este material se compone de tres secciones. La primera analiza las principales características del derecho ambiental internacional -su necesidad y el papel de los actores no estatales, especialmente de los gobiernos subnacionales, en la construcción de una gobernanza ambiental global. Para hacer más evidente este hecho, la segunda sección se dedica a una breve presentación del trabajo de nrg4SD y sus desafíos en la nueva realidad paradiplomática y, por fin, la última sección contiene conclusiones.

1. NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES

Los casi cuatro lustros del nuevo milenio siguen presentando una serie de hechos y de incertidumbres, ahora más bien políticas, que demandan a la sociedad internacional nuevos desafíos y retos a hacer frente, que para resolverlos, o mismo comprenderlos, hace falta valerse de alguna creatividad y suponer 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 hizo con que el mundo se tornara más interdependiente que antes, lo que confirmó una entonces nueva lógica del poder en las relaciones internacionales (ANDONOVA et al., 2009; BULKELEY y NEWELL, 2010), 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 los conflictos abiertos con Corea del Norte, Siria o Rusia, bien como del negativismo de líderes políticos a los cambios climáticos.

En otras palabras, los problemas generales del medio ambiente, así como los relacionados con las finanzas internacionales, el comercio internacional, la globalización, entre tantos, que solamente pueden avanzar hacia soluciones satisfactorias si pensadas, estructuradas, negociadas y reguladas con la percepción de la importancia entonces creciente del papel desempeñado por

agentes nuevos en el escenario internacional (REI y GRANZIERA, 2014) enfrentan una crisis de vacío de poder en el orden mundial.

Los nuevos problemas ambientales globales son verdaderamente un desafío al orden internacional vigente, que se muestra innúmeras veces incapaz 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 y ambientales que puedan resultar de su incapacidad de hacerles frente y por consiguiente de cuestionar el orden, aunque en crisis, que ahí está. El *modus operandi* recurrente del orden internacional vigente para enfrentar los problemas ambientales globales todavía es el establecimiento de regímenes jurídicos ambientales internacionales, a partir de la negociación y la firma de una Convención internacional- que opera como el marco normativo general - que a su tiempo gana dinámica con la realización de Conferencias de las Partes –COPs y se complementa con protocolos y otros documentos, los cuales establecen las medidas concretas a aplicar por parte de los Estados miembros.

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 para hacer frente a los problemas ambientales (BODANSKY et al., 2008). Entre estos actores, merecen destaque los gobiernos subnacionales y sus redes horizontales en las acciones en curso y sus inserciones en el escenario de la toma de decisiones (HAPPAERTS et al., 2010), cada vez más prestigiadas por el Sistema Naciones Unidas.

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. En 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 irónica y peligrosamente algunos aún no creen en el fenómeno y proponen la retirada de su país del Acuerdo de París.

Pero, 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 como global) en sus distintas modalidades, ambiental, social, económica y política (MATEO, 1992). 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.

A nivel internacional, aunque la respuesta diplomática tradicional a las problemáticas ambientales globales esté basada en regímenes jurídicos específicos, es cada vez más evidente que las respuestas políticas avanzan sobre medidas más bien pragmáticas. En este sentido, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas-ONU adoptó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron en aquel momento una resolución en la que reconocieron que el mayor desafío del mundo es la erradicación de la pobreza y afirmaron que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. La Agenda plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años y al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, reconociendo el papel esencial que toca a los gobiernos regionales en la consecución de los 17 ODS en su conjunto.

1.1 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 esencia y en su contexto de acción muchos de los problemas ambientales globales ignoren la soberanía y las fronteras políticas entre Estados Partes. Impactos ambientales que ocurran en un lugar pueden, para bien o para mal, afectarnos a todos.

En la literatura actual, los nuevos modelos de gobernanza ambiental son percibidos como ejemplos de deliberación y

cooperación (VAN ZEIJL-ROZEMA et al., 2008). 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 – ONU Medio Ambiente²

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.

En realidad, la escasez de acciones prácticas para afrontar los problemas ambientales globales por parte de los Estados 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).

En otras palabras

como los problemas ambientales atraviesan espacialmente las fronteras (afectando a múltiples

² De acuerdo con el subprograma, ONU Medio Ambiente: disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/>. Acceso en ene. 2019.

jurisdicciones) y temporalmente el espacio (generando riesgos para las generaciones presentes y futuras), necesitan de cooperación entre las naciones y los grupos de stakeholders en una forma de gobernanza ambiental global (REED Y BRUYNEEL, 2010, p. 650).

El concepto de gobernanza ambiental global es sobre todo 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. 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. Como consecuencia de ello, y en eso resulta una acción de habilidad política y creatividad, el avance de los regímenes jurídicos se ha sostenido 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.

De hecho, al que parece, la única salida posible para generar y sostener un espacio de vida segura para la humanidad es construir instancias de gobernanza global, en la que actores de diferente tipo - públicos y privados, locales y globales - definen sus identidades y preferencias, pero teniendo como vector central el bien común de la humanidad, alejándose de consideraciones egoístas a corto plazo (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013).

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)

1.2 Paradiplomacia ambiental

Como aseverado, durante la primera década del siglo XXI, las actividades internacionales medioambientales de los gobiernos subnacionales han suscitado más y más el interés de representantes políticos y académicos, suponiendo uno de los temas de creciente investigación de la nueva gobernanza medioambiental global. Por eso esta obra. 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).

Una de las facetas más dinámicas y comprometidas de esta nueva forma de gobernanza ambiental global son las acciones de los gobiernos subnacionales para afrontar los intrincados problemas ambientales globales. Asociado 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; LECOURS, 2002; HOCKING, 2004; KEATING, 2005; MILANI y RIBEIRO, 2011; HOCKING, 2004), 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; BARBER, 2017).

En este trabajo, se utiliza el concepto de paradiplomacia ambiental en la inclusión de los gobiernos subnacionales en la dinámica del derecho ambiental internacional, que abraza la participación de otros niveles de gobierno y de actores en el enfrentamiento y en la búsqueda de soluciones para los complicados problemas de su agenda. Es decir, reconoce las iniciativas jurídicas y políticas internacionales y transnacionales establecidas en un gobierno subnacional para combatir los problemas ambientales globales. 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).

Concretamente, un buen ejemplo trae el Acuerdo de París al reconocer expresamente 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.

O sea, 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 esos gobiernos subnacionales tienen competencias legislativas y administrativas sobre las fuentes más importantes de emisión de gases de efecto invernadero-GEI (REI et al, 2012).

Es cierto que las iniciativas de los gobiernos subnacionales han expandido el alcance de los resultados de la gobernanza ambiental (RABE, 2004, 1007; ROSENZWEIG et al. 2010; HOORNWEG et al. 2011). Okereke et al. (2009) afirman que, en algunos casos, estas actividades se suman a los esfuerzos nacionales e internacionales para afrontar el problema, ayudando a los Estados a cumplir sus compromisos internacionales. En otros casos, a pesar de la inercia de los gobiernos nacionales, las acciones subnacionales tienen resultados efectivos y acaban ejerciendo cierta influencia, directa o indirecta, en las negociaciones internacionales sobre la materia regionalmente tratada, 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). 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. Este es el caso de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) que cumplió 15 años de actividad.

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

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

Nrg4SD fue creada por ciertos gobiernos regionales participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), en una Conferencia paralela. De esta Conferencia paralela resultó la Declaración de Gauteng, firmada por 23 gobiernos subnacionales, en la que de un lado se ponía de manifiesto la importancia de los gobiernos subnacionales en asuntos de desarrollo sostenible así como de 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 más de 50 miembros de derecho, de casi 30 países y de 4 continentes y 7 asociaciones de regiones, además de observadores, representando en realidad la voz de centenas de regiones a nivel mundial, ya que nrg4SD es miembro del Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR) y, por mandato de representación, su portavoz para los temas de desarrollo sostenible.

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

y una Tesorería. Un reducido grupo de colaboradores constituyen la Secretaría de la organización que es comandada por un Secretario-General elegido por el *Steering Committee*. Y para ayudarles en sus tareas y decisiones cuentan con un cuerpo de Consultores (*Board of Advisors*) que representan los dos hemisferios.

Al observar el listado de regiones miembro de nrg4SD, es inevitable admitir que al principio de sus trabajos las regiones europeas tenían un mayor peso respecto al resto de los miembros de la red (HAPPAERTS et al., 2010, 2011), y eso tenía su explicación en la existencia de un alto nivel de actividad regional en Europa (JOINES y KEATING, 1996; PETSCHEN, 1993; PINRATIS, 1995; DE CASTRO RUANO, 1994; HOOGHE, 1996) la cual se debía principalmente a dos motivos: por un lado, Europa como *comunidad de culturas* (EULATE et al., 2003; MARTIN y NOGUERAS, 1996; MORENO, 1993) comparte unas raíces históricas, culturales y jurídicas que favorecen la cooperación y compatibilidad de sus regiones; por otro lado, la Unión Europea (UE), como organización supranacional de integración europea, ha creado amplias oportunidades para que las regiones ejerzan influencia de forma independiente de sus Estados (KEATING, 2005).

Merece, sin embargo, destaque la aportación de dos Comunidades Autónomas Españolas – CCAA, Cataluña y País Vasco, que ha permitido el estrechamiento de las relaciones de las regiones españolas con las regiones de Latino América y Caribe -con quienes comparten unas importantes raíces lingüísticas y culturales- fruto del cual se han desarrollado destacables colaboraciones. Hoy en día, las regiones de Latino América y Caribe y las CCAA representan un eje propio de actividades en el régimen multilateral de nrg4SD, con vigor y liderazgo, ocupando gobiernos de estas regiones, por veces, las dos Presidencias.

Al objeto de fortalecer sus acciones de defensa de los esfuerzos de los gobiernos regionales frente a los problemas ambientales ha sido acreditada en las Conferencias de las Partes-COPs como observador social. Además, nrg4SD cuenta con Grupos de Trabajo permanentes sobre Cambios Climáticos, Biodiversidad, Agenda 2030 etc.

Todo esto ha permitido a nrg4SD trabajar directamente con el Secretariado de las Convenciones y con algunas Partes de las mismas, así como representar directamente en las negociaciones internacionales a aquellos gobiernos subnacionales que son

miembros de la red. En estas negociaciones, nrg4SD (i) defiende de forma constante un mayor reconocimiento de la crucial aportación de los gobiernos subnacionales a la acción sobre los problemas ambientales globales, (ii) trabaja con los Secretariados y los grupos de trabajo de la Convenciones 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 de esos temas, la red viene trabajando de forma institucional con otras redes de gobiernos subnacionales, en el caso de la agenda de cambio climático, 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 a los tiempos modernos (REI et al, 2013).

En la dinámica de construcción de una nueva gobernanza global, por primera vez en 2010, los gobiernos subnacionales han sido reconocidos en un acuerdo de las Convenciones de Río, precisamente, en la Convención de Naciones Unidas para la Biodiversidad Biológica (UN CBD), durante en Nagoya, las Partes adoptaron la Decisión X/22, en la cual suscriben el Plan de Acción para los Gobiernos Subnacionales, Ciudades y Otras Autoridades Locales. Concretamente, la Decisión invita a las Partes a involucrar a los gobiernos subnacionales, ciudades y otras autoridades locales en la revisión de sus estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción; e invita a los gobiernos subnacionales, ciudades, autoridades locales y a sus redes a contribuir en la puesta en funcionamiento del Plan de Acción. Asimismo, el Plan de Acción identifica como asociaciones y mecanismos de coordinación el establecimiento de Comités Consultivos de Ciudades y Gobiernos Subnacionales.

En el año siguiente, otro reconocimiento, en los acuerdos de Cancún (Decisión 1/CP16), particularmente, la parte denominada “la visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo”, expresa 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 recogen el papel de los gobiernos subnacionales en los esfuerzos de adaptación, la reducción de las emisiones en bosques y la cooperación al desarrollo (UNFCCC, 2011).

La red ha sido capaz de organizar diversas reuniones de envergadura sobre cambio climático, biodiversidad, desarrollo sostenible, las cuales han puesto de manifiesto que las experiencias de los gobiernos subnacionales son la base de las políticas ambientales, con perfil “glocal”. En este sentido, en el camino hacia Río +20, que ocurrió en junio de 2012, nrg4SD ha participado muy activamente en las principales reuniones internacionales, a partir de un Grupo de Trabajo establecido para coordinar las obras de la red en este campo, y estuvo totalmente involucrada en el seguimiento del proceso de negociación del “Draft Zero”, con el soporte estratégico de dos de sus miembros, los gobiernos subnacionales brasileños de Río de Janeiro y São Paulo.

Cabe aún destacar la serie de eventos paralelos organizados por la nrg4SD en las últimas cuatro COPs del Clima, en Lima, en París, Marraquech y Katowice, donde se ha dado seguimiento a una dinámica general de trabajo y actividades concretas entre sus miembros, bajo coordinación de la Secretaría General, para desarrollar mensajes comunes y documentos estratégicos de apoyo dirigidos al proceso internacional, concretamente al proyecto de la Iniciativa *RegionsAdapt*.

De gran relieve la participación de nrg4SD en el Foro Político de Alto Nivel (HLPF), que se estableció como un resultado de Río +20 y fue regulado por la resolución 67/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2013, y que, entre otros contenidos, define su propósito de proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible con la participación de los nuevos actores internacionales.

Y, también, los trabajos del Comité Asesor de Gobiernos Subnacionales y nrg4SD en el ámbito de la Convención de Biodiversidad que tiene como objetivo representar las diferentes realidades de los gobiernos subnacionales de todo el mundo, así como promover la implementación de políticas de biodiversidad a nivel subnacional y contribuir al cumplimiento de las Metas de Aichi.

Sin embargo, nrg4SD es consciente de que el reto humano, económico y medioambiental que supone la amplia agenda ambiental

no acaba sino de comenzar. 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 implementación de la agenda de desarrollo sostenible por parte de gobiernos subnacionales en diversas regiones del planeta.

2.2 Nuevos desafíos en la encrucijada.

La paradiplomacia está plenamente reconocida y justificada en el sistema internacional por la capacidad de demanda y cooperación multinivel. Por supuesto, las próximas décadas mostrarán, con mayor evidencia, la inadecuación de ciertas realidades estatales, por su fracaso en desarrollar estructuras políticas-administrativas consistentes frente a los retos de los diversos regímenes jurídicos internacionales y seguramente muchos gobiernos subnacionales desempeñarán un papel aún más significativo a escala global, frente a estos desafíos (FARIAS; REI, 2016).

Este éxito de la experiencia paradiplomática ambiental en los últimos 15 años, con destaque a aportación del trabajo de nrg4SD, derivó de la necesidad de construir de forma consciente un nuevo espacio de cooperación viable para políticas públicas más sostenibles. Para alcanzar ese objetivo, fue necesario pensar en términos de gobernanza global, trascendiendo el foco tradicional en los Estados y regímenes internacionales, pero trabajando con ambos. Esta transformación implicó, aunque con resistencias, en la transición de la tradicional diplomacia ambiental hacia la práctica gobernanza global.

Sin embargo, la elección de Donald Trump y de otros líderes populistas y nacionalistas alrededor del planeta, incluso en Brasil, han incrementado los discursos y aumentando las tendencias soberanistas y proteccionistas en esos países, y destacado una cierta conflictividad de esos países como en el sistema internacional, en particular con los mecanismos multilaterales.

Se trata efectivamente de un comportamiento excepcional en las relaciones internacionales y no se puede ignorar señales de una tendencia que podría llevar al mundo a revivir épocas mucho más oscuras.

La cuestión que se presenta, que es de fundamental importancia, es si esto representa apenas una extrañeza temporaria de la

tendencia ya histórica de la gobernanza global o una contra-tendencia de larga duración.

Es cierto que la autoridad del Estado en el siglo XXI se fragmenta entre los diferentes actores, públicos y privados, en el escenario internacional, nacional, regional y local. El multilateralismo cambió las reglas “del juego” para todos los actores-jugadores y esta realidad abrió espacio para nuevas estrategias, nuevos métodos de funcionamiento y nuevas posibilidades de gobernanza, que deben resistir y defender el multilateralismo.

No obstante, como elemento estratégico de la paradiplomacia quizá sea necesario dar más espacio a las fuerzas reformistas, aún presentes en la mayoría de las sociedades y en el ámbito global. Para Franchini et al (2017, p.192) las fuerzas reformistas avanzan en la mayoría de los países y en la arena internacional – en la opinión pública, la sociedad civil, el mercado y las instancias de gobierno y administración - aunque todavía a velocidad insuficiente como para mitigar substancialmente la ola conservadora.

Por eso, quién sabe sea el momento de modificar la estructura y/o la dinámica institucional de nrg4SD.

En el año de 2017, la Universidad Católica de Santos, en Brasil, que posó un grupo de investigadores en el área de la paradiplomacia ambiental, se hizo miembro asociado de nrg4SD, la primera universidad a involucrarse como parte de una red de gobiernos regionales, o sea, la red empieza a abrirse a nuevas colaboraciones.

Otro punto a considerar es la oportunidad de consolidación de otros ejes de actividades en el régimen multilateral de nrg4SD, con particular atención a gobiernos africanos, asiáticos y de norte-américa. Igualmente, recuperar un rol más amplio de participación de regiones europeas, actualmente implicadas en otras redes.

Cabe, por lo tanto, una reflexión de si es estratégico u oportuno cambios en la estructura y dinámica institucional para ponerse en escena delante de tales desafíos.

2.3 El reto del poli-centrismo

Las fuentes de autoridad del mundo multicéntrico comprenden 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 ambiental 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.

Se puede argumentar que un régimen internacional es una pieza de un rompecabezas complejo, pero de pequeña escala. Los Estados pueden ayudar a construir la confianza y el compromiso necesarios para superar las dificultades de acción. Pero, es el enfoque policéntrico a la problemática en particular que permite fomentar esfuerzos experimentales en múltiples niveles, así como el desarrollo de métodos para evaluar los impactos de adoptar estrategias particulares (SETZER, 2015).

Al fin y al cabo, el policentrismo en el área ambiental implica no solamente una gestión internacional más justiciera de los recursos naturales disponibles, sino también un cambio en el protagonismo de las relaciones políticas.

Ya para Jordan et al (2018) los enfoques policéntricos buscan ofrecer una perspectiva más holística que proporcione una apreciación más sinóptica de todas las partes componentes del paisaje y, lo que es más importante, las interacciones entre ellas. Para los autores, el enfoque policéntrico va más allá de etiquetas como “fragmentado” o “multinivel”. En su lugar, busca trascender los debates y categorizaciones existentes.

Si la sociedad está regulada de una forma policéntrica, en la cual la gobernanza tiende a ser difusa, emanando de múltiples puntos al mismo tiempo, puede llevar a un proceso de dispersión de la gobernanza, por más alineamiento que pueda existir.

Y, en este sentido, hay que tener en cuenta que esa posible dispersión de fuerzas se puede dar también a través de mecanismos sectoriales en espacios que sean eminentemente públicos y que ignoren los privados.

En fin, delante del fenómeno del policentrismo del poder político mundial, el avance en la agenda global de la sostenibilidad dependerá cada vez menos de los Estados y estará más bien comprendida en el ámbito de una gobernanza global y/o regional de múltiples niveles y actores.

CONCLUSIONES

Puede decirse que el futuro, en el campo de la paradiplomacia ambiental, no está todavía completamente escrito, porque aún hay incertidumbres en los pasos a seguir y una encrucijada armada en

los itinerarios a transitar.

Sin embargo, mientras se defina el avance estratégico que se lleve a cabo en los próximos años, se puede afirmar que la clave para comprender la globalización se basa en una gobernanza correcta y moderna, y el enorme reto de la agenda global de la sostenibilidad debe entenderse en términos de oportunidades y realidades. Es en esta lectura positiva de los retos del siglo XXI donde se encuentra la base para crear nuevos liderazgos que estén guiados 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, no obstante, algunas posturas conservadoras, hay una aceptación internacional de que las relaciones ambientales a nivel internacional son necesariamente relaciones multilaterales y multiniveles.

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

Esta aceptación internacional ha abierto progresivamente la forma de participación del público – particulares, sociedades científicas, 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 Internacional, con la diplomacia, hasta que se logre un nuevo pacto global, a la luz de un nuevo orden internacional, en este momento en crisis, que realmente reconozca las nuevas y complejas realidades, 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, es necesario reconocer que la cooperación y el entendimiento entre Redes, fortalecidas por nrg4SD, lejos de crear competitividades, ha funcionado como un ejemplo de unión de fuerzas y apoyo mutuo para reclamar en los

foros internacionales, en particular del sistema de Naciones Unidas, la importancia del papel de los gobiernos subnacionales en la gestión de los asuntos multilaterales de desarrollo sostenible y de pragmatismo en la identificación de oportunidades de cooperación entre las regiones del mundo.

Generar espacios de diálogo que permitan fortalecer alianzas entre todos los niveles de

Gobierno es la marca de nrg4SD. Y si hay oportunidad o necesidad para cambios, está en el DNA de la acción paradiplomática el pragmatismo que debe ser actualizada y revista de forma permanente.

Al fin y al cabo, no hay que olvidarse del mensaje de Elinor Ostrom que sigue siendo esperanzador: no se desespere si la política se mueve lentamente a nivel internacional y nacional porque una diversidad de actores ya se auto organiza de manera que ayudará a compensar los problemas de acción colectiva en los niveles superiores de gobierno.

REFERENCIAS

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

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

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.

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*. 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 Sovereignities: 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.

ENGELS, K.H., ORBACH, B.Y.. Micro-motives and state and local climate change initiatives. *Harvard Law and Policy Review*, vol.2, 2008, p. 119-137.

FARIAS, V., REI, F.. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. *Revista de Direito Internacional*, vol 12, n.1, 2016, p. 320-340.

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.

HAPPAERTS, S., VAN DEN BRANDE, K., BRUYNINCKX, H.. Multi-level interactions in a sustainable development context: different routes for Flanders to decision-making in the UN commission on sustainable development. *Environmental Policy and Governance* 21(1), 2011, p. 70-82.

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.

HOOGE L.. *Cohesión Policy and European Integration*, Oxford: Claredon, 1996.

JONES B., KEATING M.. *The European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon, 1996.

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

JORDAN, A; HUITEMA, D.; VAN ASSELT, H.; FORSTER, J. *Governing Climate Change. Polycentricity in Action*. Cambridge University Press. 2018.

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.

MATEO, R.M.. *Tratado de derecho ambiental*. Vol II. Madrid: Trivium, 1992.

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 septiembre de 2018.

NRG4SD. The Cancun Agreements – Overview of the main outcomes of UNFCCC COP 16 - CMP 6. Available at <http://www.nrg4sd.org/>. Acceso en septiembre de 2018.

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 septiembre de 2018.

OECD. *Governance for Sustainable Development. Five OECD case studies*, OECD Publications, Paris: OECD, 2002.

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

PETSCHEN S.. *La Europa de las Regiones*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1993

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

REED E BRUYNEEL, M.G., BRUYNEEL, S.. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, vol. 34, n.5, 2010, p. 646-653.

REI, F.C.F., CUNHA, K.B., SETZER, J. La Paradiplcia 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.

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.

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.

SETZER, J. Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate

action of local and regional governments. *Transnational Environmental Law*, 4 (02), 2015, p. 319-337.

UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*. UNFCCC, 2011.

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

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. Climate Governance in an International

System Under Conservative Hegemony: the Role of Major Powers. *Revista Brasileira*

de Política Internacional, v. 55, n. Special, 2012.

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

REGIONAL GOVERNMENTS IN NEW ENVIRONMENTAL GLOBAL GOVERNANCE: THE NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A PARADIGM OF UNITED AND ORGANIZED REGIONAL ACTIONS

Natalia Vera
Rodrigo Messias
Sara Kupka
Renata Gómez

INTRODUCTION

The globalization process and the emergency of global environment issues have acted as catalyzers for new environmental global governance, prompting sovereign states to provide a stepping stone for non-state actors to play a role on. Regional¹ governments, acting together with their local counterparts, have been one of the most interesting phenomena of how to make bottom-up contributions, act as test labs for innovative sustainable solutions and raise political ambition for international resolution texts.

The purpose of this chapter is to specifically explore the role of regional governments and their networks in the development of new environmental global governance, particularly the Network of Regional Governments for Sustainable Development-nrg4SD, as a paradigm of regional governments acting in a united and organized manner on a structured and permanent platform for environmental advocacy and decentralized cooperation.

¹ In this chapter it is used as the first immediate level below the national government and above the local government. It involves governments such as states, provinces, domains, territories, Länder, cantons, autonomous communities, oblasts, etc., depending on the country. Regional governments are distinct from local governments, which include all levels of government below the regional level, such as cities or municipalities. It must be noted that neither the international public Law nor the UN System holds a common term for this level of governments. Actually, the UN System maintains disparities from one agency to another, i.e. “subnational governments” in the CBD, but “regional governments” for UNDESA and UNFCCC. All in the complex context of the concept of “regions” in the UN System.

To achieve its proposed objective, this chapter is made up of five sections. The first sets the general framework of environmental global governance and the progressive insertion of non-state actors, especially regional governments. The second describes how the Network of Regional Governments for Sustainable Development follows the global agendas on sustainability, climate change and biodiversity. The third focuses on how regional governments participate in the 2030 Agenda and support the challenging implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs). The fourth highlights the role of regional governments in the climate regime and its recent developments. The fifth shows the increasing role of regional governments in the global biodiversity agenda, especially towards the Post-2020 Global Biodiversity Framework.

1. PARADIPLOMACY IN NEW ENVIRONMENTAL GLOBAL GOVERNANCE: THE ROLE OF REGIONAL GOVERNMENTS

The environmental challenges faced by our planet in the 21st century are responsible for the new global environmental governance emerging in the international public law. Traditionally, the international way of tackling global issues has been monopolized by sovereign states, who gathered in international organizations and their Summits to negotiate international treaties and agreements. However, due to the emergency and cross-cutting vertical and horizontal nature of current environmental challenges, as well as globalization acting as a catalyzer, sovereign states have been made aware of the need to involve non-state actors in their discussions, decisions and implementation measures. Non-state actors include subnational² governments, businesses and industry, trade unions, NGOs, women, farmers, youth, indigenous peoples, scientific and technological communities, educational institutions and academia, among others. As observers, these new players participate and make their voices heard in the international environmental discussions and seek a specific role and positioning in an era of new global governance that inevitably breaks the traditional game rules.

Without compromising the main principle of international public law on international subjectivity, and preserving it to sovereign states and international organizations, it is true that the

² In this chapter it stands for all levels of governments below sovereign states: regional governments, metropolitan areas, cities and local authorities.

UN System and other main international organizations, such as the European Union, are leading an exciting moment of change towards open, inclusive and innovative models of collaboration with non-state actors to jointly face global environmental challenges. Sovereign states are aware of the limitations of their competencies and capacities when looking at the diversity and number of measures that need to be put in place to succeed in combatting global warming, biodiversity loss or unsustainable societies and development models. Besides, the positions of sovereign states are constricted by a short-term horizon or a prevailing political and economic nature, whereas the environmental issues call for long term actions, as well as a broad and holistic view (REI and CUNHA, 2011). When international discussions reach a deadlock and sovereign states seem to lose leadership, players that are not formal Parties under the international legal system push to raise ambitions through inspirational complementary activities developed at the infra and transnational levels (REI and CUNHA, 2011). It has therefore become apparent that the effective address of global environmental issues calls for the cooperative and coordinated action of governance systems based on different levels of (state, supra, infra and interstate) government, with the participation of state, infra-state (both regional and local) and non-government players, each of them playing a variety of roles (BULKELEY, 2005).

In this scenario, regional governments are one of the most interesting non-state actors participating in the change and bringing - together with their local peers - substantial inputs into the new environmental global governance conformation. The role of regional governments as a link between the national and local levels is key to vertical integration of policies, as well as coordinated and coherent actions among all levels of government. Besides, regional governments ensure urban-rural linkages, which is crucial when it comes to the conception of territories and environment as a *continuum*. In addition, in decentralized countries, many regional governments hold crucial competencies³ interfering in areas that directly influence GHG emissions, mainstreaming biodiversity and halting biodiversity loss or ensuring sustainable cities and human settlements.

Whereas local governments started to organize themselves in horizontal and global networks in the late 70's, regional

³ E.g. energy, environment, transport, industry, agriculture, land-use, education or civil security, among other, in general terms.

governments only started doing so in the late 90's. However, they soon caught up and natural alliances were established with the locals, especially when advocating for the role of subnational governments on global environmental agendas through the official mechanisms created within the UN System, which establishes a joint category for local and regional governments⁴. It must be noted that the wording of these groups in the UN System respond to that quicker organization in horizontal networks of local authorities in comparison to that one of regional governments. This contrasts with the terminology used within the European Union, in which the consultative body for local and regional governments is named *Committee of the Regions*.

2. THE ROLE OF THE NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The nrg4SD is a non-profit international association under the Belgian Law. Created by a group of regional politicians who, in the final preparatory meeting of the 2002 World Summit on Sustainable Development, manifested their concern about the lack of space and representation to express their situations and points of view, in a context where the challenges of sustainability were losing their place on the developed countries' agendas. As the outcome of that claim, with the support of the *Stakeholder Forum*, 23⁵ regional governments and four associations⁶ of regional governments gathered in a parallel event in Johannesburg, from which the main result was the *Gauteng Declaration*: a manifesto on the importance of regional governments for sustainable development issues, on the utility of cooperation between regions, and on the willingness to create a network of regional governments to deal with the whole field of sustainable development, especially in its environmental

⁴ I.e. Local Authorities Major Group (LAMG) before UNDESA and UNEA or Local Governments of Municipal Authorities (LGMA) before UNFCCC.

⁵ Signatories of the Gauteng Declaration: Australian Capital Territory, Australia; Basque Country, Spain; Bavaria, Germany; Catalonia, Spain; Province Entre Ríos, Argentina; Flanders, Belgium; Gauteng, South Africa; Goiás, Brazil; Greater London Authority, UK; Lapland, Finland; Mato Grosso, Brazil; Mpumalanga, South Africa; Pennsylvania, US; Pernambuco, Brazil; Poitou - Charentes, France; Rio de Janeiro, Brazil; Rio Grande do Sul, Brazil; Tocantins, Brazil; Tuscany, Italy; Wallonia, Belgium; Wales, UK; West Java, Indonesia; Western Australia, Australia.

⁶ Association of European Regions; Conference des Regions Peripheriques Maritimes; The Northern Forum and Committee of the Regions of the European Union.

dimension. Nine months later, the first nrg4SD Conference took place in the Basque city of San Sebastian, where the Network and its statutes were created, and the first Chairs and the members of the Steering Committee were elected.

Today, the nrg4SD is consolidated as the genuine voice of regional governments since it is the only network representing solely regional governments in the environmental dimension of sustainability. Another differentiating element from other networks of regional and local governments is the inclusion of members in the nrg4SD governance and strategic decisions: the nrg4SD is led by its members, who are the protagonists of its activities. With more than 50 regional governments and associations of regional governments on four continents, the nrg4SD shows maturity in its strategic advocacy actions, as well as solidarity through its learning and exchange actions, consolidating the network as a real knowledge hub for regional expertise and sustainable best practices. Indeed, members with different languages, colors and political ideas show themselves united through the nrg4SD in their willingness to contribute to new environmental governance with open and inclusive models of participation for regional governments, as well as their commitment to leading decentralized cooperation actions tending to complement the efforts of Parties and Member states.

In the field of decentralized cooperation, the nrg4SD has succeeded in putting in place different learning and exchange programs along its 17-year track record. In the present, the *RegionsAdapt* initiative on climate adaptation launched at UNFCCC COP 21 and the *Regions4Biodiversity Platform* on the Aichi Biodiversity Targets launched at CBD COP 13 must be highlighted. Besides, since 2014 the nrg4SD promotes the reinforcement of experts' capacities through the Visiting Experts, as well as joint projects among members through the Call4Projects.

The first program sends an expert from the South to the premises of a regional government of the North or South to improve skills and help experts to face daily challenges through a one-month training program. Interesting experiences have been developed in this program under tandems Sao Paulo-Basque Country for forest wood certification or Gossas-Quebec for climate change and biodiversity management, for instance.

The Call4Projects co-funds pilot, demonstration or awareness-raising projects developed jointly by North-South or South-South

members. A project to protect the endangered species of the spectacled bear and the tapir in the Collay forest in Ecuador is currently under development by the Morona Santiago-Azuay tandem.

In the advocacy field, the nrg4SD has succeeded in positioning the network before the UN System and the European Union as one of the most important representatives of regional governments. In that sense, the nrg4SD collaborates with UNFCCC, UN-DESA, UNEA, UNEP, UNDP, the CBD and the EU Committee of the Regions. Thanks to the nrg4SD's advocacy efforts in collaboration with other members of its constituency, in the framework of international negotiations formal recognition has been made of subnational governments as necessary actors for the goals and targets of the 2030 Agenda, as well as for various resolutions of the UNFCCC COP 16, COP 21, COP 22, COP 23 and COP 24, of the CBD COP 10 through its decision X/22, COP 13 and COP 14 towards the Post-2020 Global Biodiversity Framework, and of the many thematic resolutions adopted by UNEA, for example the one on Air Quality or the implementation of the SDGs.

The nrg4SD's next challenges include maintaining its genuine characteristics and enlarging the scope of regional governments in preparing, formulating and implementing global policies concerning territorial management and threats to sustainability, which are the key challenges for the 21st century. *Indeed, the implementation of the Paris Agreement starting in 2020, the challenging implementation of the SDGs and the CBD COP 15 in China will be crucial tests in relation to which the nrg4SD will need to show boldness and maturity, especially in the growing local sphere within its constituency, but also to persuade Parties and Member states of the need to ensure inclusive regimes capable of facing environmental global challenges with success.*

3. LOCALIZING THE 2030 AGENDA: REGIONAL GOVERNMENTS PAVING THE WAY

“As we embark on this great collective journey, we pledge that no one will be left behind” (UNGA, 2015: paragraph 4). This phrase became a major slogan of the 2030 Agenda on Sustainable Development as “leaving no one behind” reflects both the ambitious aspirations of this global endeavor and the huge challenges that will need to be faced in order to enable the necessary

transformations. In line with the principle of inclusion, the 2030 Agenda - adopted in 2015 after an extensive consultation process - acknowledged the importance of working with different non-state actors and stakeholders, including subnational governments, as follows in the 2030 Agenda document: “Our journey will involve Governments as well as parliaments, the United Nations system and other international institutions, local authorities, indigenous peoples, civil society, business and the private sector, the scientific and academic community – and all people” (ibid: paragraph 52).

To constitute a roadmap towards 2030, the agenda defined a comprehensive set of 17 Sustainable Development Goals (SDGs), which encompasses a broad range of themes and topics, such as poverty (SDG 1), education (SDG 2), health (SDG 3), women and gender equality (SDG 5), and climate change (SDG 13), among others. The 2030 Agenda and the SDGs are thus expected to balance all the dimensions of sustainable development, on the economic, social and environmental aspects, also considering five fundamental elements, commonly known as the 5P's: people, prosperity, planet, partnership and peace. In turn, the SDGs represent an update of the global development debate, driving away from a more simplistic focus on poverty eradication, which was largely witnessed in the precedent Millennium Development Goals, hence entering a more complex and realistic panorama of the world (BARNETT and PARNELL 2016).

In this regard, not only in SDG 11 on cities and human settlements, local and regional governments' contribution to attaining global goals is undeniable. Considering local and regional governments' concrete competences to provide basic services, as well as to define, implement and monitor policies, or even their proximity to citizens, the need to establish strategies for localizing and territorializing the SDGs is clear - it is estimated that 65% of all the 169 targets, covering all the 17 SDGs, could be undermined without the proper engagement of local and regional governments (MISSELWITZ et al. 2016). Particularly regional governments, because of their holistic capacities over territories, are in the position to integrate the different goals and address the interconnected effects of development.

3.1. The influence of local and regional governments

The inclusive and universal character of the 2030 Agenda was ensured by a large consultative process, in which paradiplomacy and the voice of local and subnational governments played a fundamental role. The outcome document of the Rio+20 Conference on Sustainable Development, in 2012, mandated the constitution of an open working group to come up with a proposal of SDGs. During this negotiation process, the constituency of local and regional governments provided different inputs, through statements and by establishing coalitions with scholars, experts and other stakeholders to pursue an urban stand-alone goal, as well as territorial and spatial considerations across all goals and targets.

In the UN discussions on sustainable development, the engagement of local and regional governments is particularly catalyzed through the local authorities' major group (LAMG), tracking back to the UN Conference on Environment and Development, in Rio de Janeiro, Brazil, in June 1992. The Rio Summit established the major groups system, which, among nine different categories, included the "local authorities" major group, related to all levels of government below the national or central level. The "local authorities" major group before the UN Economic and Social Council (ECOSOC) and UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) is mainly represented by international networks and associations of local and regional governments, including the nrg4SD, which is especially concerned with giving a voice to the latter.

It is considered that international networks of local and regional governments play an important role in advocating and influencing global policies and decisions. In this regard, the contribution of these actors was considered instrumental for the success of the urban SDG campaign, and also to a recent stronger presence of the urban dimension and of subnational governments on this and other global agendas, as observed in the New Urban Agenda or the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (BARNETT and PARNELL 2016).

After the adoption of the 2030 Agenda, the focus shifted to the implementation and, especially, the monitoring of the SDGs. In this scenario, local and regional governments began to discuss methodologies and approaches for localizing the SDGs, while international networks, such as the nrg4SD, have dived into

building a collaborative environment to support their efforts, allowing for the exchange of experiences and reporting back to the international community on a continuous effort at the subnational level.

3.2. Bringing together regions to localize the SDGs

Annually, the UN holds the High-level Political Forum (HLPF), a meeting for UN Member-States, international organizations, major groups and stakeholders to exchange information on the implementation progress of the SDGs. During the event, countries present their national voluntary reviews, and thematic debates are organized on the identified challenges around the SDGs and other emerging issues. At all the previous HLPF editions, the nrg4SD attended, allowing for the participation of regional governments' delegations and organizing inputs and reports of the efforts undertaken at the subnational level for the localization of the SDGs.

The HLPF in 2018 was held under the theme "Transformation towards sustainable and resilient societies" and was especially interesting in the acknowledgement of local and regional governments. The outcome ministerial declaration expressly emphasized how the 46 national voluntary reviews presented at that edition recognized the importance of efficient and coordinated policymaking, including at "subnational and local levels" (ECOSOC 2018, paragraph 10:3). Moreover, the document also identified the need to strengthen capacities and support local authorities, especially when it comes to water and sanitation, waste management, air quality, resilience and innovation. It is worth briefly mentioning the particular emphasis on the need for integrated territorial plans and strategies, usually led by regional governments:

(...) We stress the importance of long-term and integrated urban and territorial planning and design, underlining that cities should not be developed in isolation from the surrounding peri-urban and rural areas and should adopt sustainable, people-centered, age- and gender-responsive and integrated approaches to urban and territorial development. (Ministerial Declaration, ECOSOC 2018, paragraph 25:7)

Considering SDG 11 was on the table for the thematic reviews⁷,

⁷ In 2016, the UN General Assembly defined the themes for the upcoming HLPF

and that the localization of the SDGs is gaining momentum, for the first time the Local & Regional Governments' Forum was held, co-organized by UNDESA, UN-Habitat, and the Global Task Force of Local and Regional Governments – being the latter a coalition that brings together several international networks of local and regional governments, including the nrg4SD.

The Local and Regional Governments' Forum was a full-day event, as part of the HLPF agenda, which provided an unprecedented platform for discussing the role of these actors, as well as the good practices and the main challenges for localizing the SDGs. Mayors, governors and representatives of cities and regions were given the opportunity to explain their cases, which were then complemented by an interesting dialogue and exchange with national governments to consider multi-level pathways to strengthen collaboration among all levels of governance and ensure vertical integration. On that occasion, the UN Deputy Secretary General, Amina Mohamed, reminded that, for the successful implementation of the 2030 Agenda, “we need the driving force and creative energy of local and regional governments. The SDGs can't happen without you.”

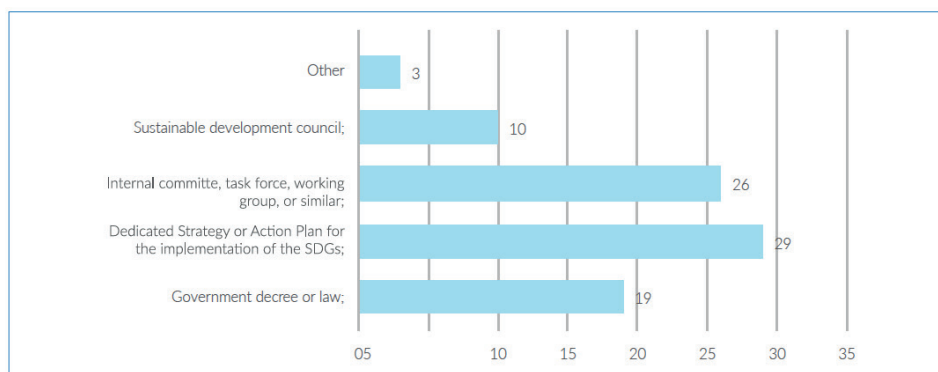


Photo: Secretary Generals and heads of international networks of local and regional governments at the closing of the Local and Regional Governments' Forum, July 2018, UN Head Quarters New York City. Source: the author.

meetings through a resolution titled “Follow-up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level” (document A/70/L.60), which defined a set of SDGs that would be closely reviewed every year. This initial cycle expires in 2019, when a new resolution should define the content of the future HLPFs.

During the HLPF 2018, the nrg4SD launched a report entitled “Localizing the SDGs: regional governments paving the way”, which was co-developed by the nrg4SD with the University of Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance, and the support of UNDP, ORU Fogar and CPMR. The report was based on a survey carried out with 47 regional governments in 26 different countries and mapped regional governments’ mechanisms for and reactions to the implementation of the SDGs. To conclude, the report made policy recommendations and pointed out elements that regional governments should look upon towards the localization of the global goals.

Among other findings, the report highlighted the most common institutional instruments and modalities that regional governments adopted for the implementation of the SDGs (see graphic below). In this regard, the report observes that nearly 65% of the regional governments contacted had established an internal committee, task force, working group or similar to connect the different governmental offices, departments and agencies, which was associated with the need to ensure whole-of-government approaches, in order to avoid traditional siloes - when a specific theme is taken by a single department and not discussed among the several bodies that can be relevant to it (MESSIAS et al. 2018).



Graphic: Instruments adopted by regional governments to implement the SDGs.
Source: MESSIAS et al., 2018,;p.6

Considering the above, it is understood that the 2030 Agenda and the SDGs are already generating positive transformations within subnational governments, particularly by inspiring

reviews on how policy is done, based on more participatory and comprehensive modalities. Furthermore, the SDGs have also shown to become a powerful driver towards national and global multi-level governance, especially when it comes to concerted action and advocacy to embed localization processes within national strategies on the 2030 Agenda. In this sense, the nrg4SD and other networks should scale up efforts in order to reach out for additional regional governments and to expand the myriad of partnerships with like-minded organizations working on the localization of the SDGs.

4. THE PARIS AGREEMENT AND THE CLIMATE CHALLENGES: REGIONAL GOVERNMENTS AS KEY ACTORS

Subnational governments' involvement in and the Parties' recognition of the international climate change agenda has come a long way: from the formation of the local government and municipal authorities (LGMA) constituency at the first Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP 1) in Berlin. For the first time the Parties to the UNFCCC recognized the need to engage local and subnational governments as key governmental stakeholders in the climate process at the COP 16 in Cancun, to the Paris Agreement and beyond.

The Paris Agreement, adopted at the COP 21 in Paris, marks a historic agreement in international climate diplomacy, bringing together for the first time all Parties to the UNFCCC in the fight against climate change. It is also historic with respect to subnational governments, as it recognizes the importance of the engagement of all levels of government, including the subnational level, in addressing the issue of climate change. This recognition of subnational governments in a climate agreement reflects the year-long advocacy efforts of those governments and their networks, including the nrg4SD, as well as the success of the climate actions they are taking. While the Paris Agreement itself mentions the subnational government level only in its articles on adaptation (Art. 7) and capacity-building (Art. 11), its accompanying decision (Decision 1/CP.21) makes various references to the subnational level, as well as to non-Party stakeholders (UNFCCC, 2015).

In addition to the recognition of the subnational level in its text, Decision 1/CP.21 provided a number of further opportunities for subnational governments to engage in the climate change

agenda, including:

- The Paris Committee on Capacity-building (PCCB): The PCCB aims to address gaps and needs in implementing and enhancing capacity-building in developing countries. The work of the PCCB should further foster global, regional, national and subnational cooperation, as well as identify opportunities to strengthen capacity at the national, regional and subnational levels.
- Technical Examination Processes: Decision 1/CP.21 resolved to strengthen the Technical Examination Process on Mitigation (TEP-M) and decided to launch the Technical Examination Process on Adaptation (TEP-A). Both processes foresee the active participation of non-Party stakeholders, including subnational governments, in order to share experiences and suggestions with Parties and other stakeholders and allow for the implementation of policies and practices.
- High-level Champions: It was decided that two high-level Champions should be appointed to facilitate climate action and scale up ambition to *inter alia* advance the initiatives of the Lima-Paris Action Agenda (LPAA).

Besides the adoption of the Paris Agreement with its provisions, COP 21 was also important for subnational governments because it included the launch of the *RegionsAdapt* initiative. The initiative was created by the nrg4SD because its members felt a lack of attention given to the topic of climate change adaptation, especially within the scope of actions undertaken by subnational governments. In this sense, *RegionsAdapt* constitutes a global framework to inspire and support subnational governments to take concrete action, collaborate and report efforts on climate change adaptation. The initiative is based on different phases of two-year commitments that subnational governments agree upon when joining. These commitments center on subnational adaptation plans, concrete action on adaptation in the key priority areas of the initiative and the reporting of data on climate risks and adaptation efforts of subnational governments. The growing number of members, from 27 founding members in 2015 to over 70 members at the end of 2018, shows that there is an on-going need for subnational governments to address climate change adaptation in a collaborative manner and to show the potential of their level of governance in this field. Based on the data that

is disclosed annually by *RegionsAdapt* members, an increasing number of adaptation actions could be identified responding to the increasing impacts of climate change in the territories of these governments. In addition, the first assessment of the *RegionsAdapt* initiative, carried out two years after the launch of the initiative, showed that subnational governments are progressing constantly and successfully in their efforts and approaches on climate change adaptation (FRANÇA, et al. 2017).



Photo: Meeting of regional government authorities with former UN Secretary-General Ban Ki-moon, presenting *RegionsAdapt*. Source: The Climate Group

The work of the *RegionsAdapt* initiative *inter alia* constitutes the basis of the nrg4SD's effort to achieve greater recognition of subnational governments on the international climate change agenda.

In this regard, the nrg4SD is part of the UNFCCC Marrakech Partnership for Global Climate Action. The Partnership was established at the COP 22 in Marrakech as a continuation of the Lima-Paris Action Agenda and was the most important outcome of the COP 22 for subnational governments. With the mandate to support climate action by Parties and non-Party stakeholders from 2017 to 2020, it aims to encourage collaboration, coalitions and

initiatives between Parties and non-Party stakeholders, including subnational authorities, with the High-level Champions filling the gap between these two. In this sense, the Partnership works with non-Party stakeholders in seven thematic areas, one of them being human settlements (UNFCCC, 2019). The nrg4SD has taken part in the human settlements group within the Marrakech Partnership since its establishment in 2016, currently serving as one of its focal points.

Taking momentum from the COP 22, the following COP 23 in Bonn under the Presidency of Fiji constituted an unprecedented recognition of the subnational governance level. Ahead of the conference, California's Governor Edmund G. Brown was appointed Special Advisor for States and Regions by Fijian Prime Minister Frank Bainimarama and the conference itself prompted a number of decisions with reference to the subnational level and/or non-Party stakeholders, including those on the TEP-M and TEP-A, the PCCB and the Adaptation Fund. In addition, the crucial role of non-Party stakeholders, including subnational governments, was underlined in the Open Dialogue between Parties and non-Party stakeholders convened by the COP 23 Presidency. The dialogue marked an important step in recognizing non-Party stakeholders in international climate negotiations, as this was the first time that an official dialogue between Parties and non-Party stakeholders was convened during the formal proceedings of the UNFCCC process. One of the key issues that were discussed was how Parties and non-Party stakeholders can collaborate to enhance and implement nationally determined contributions (NDCs). The Fijian Presidency released a report of the dialogue with a number of recommendations on the inclusion of non-Party stakeholders in the development of NDCs and in the formal proceedings (UNFCCC, 2017).

The COP 23 also witnessed an important engagement of local and regional authorities culminating in the Climate Summit of Local and Regional Leaders. The Summit was organized in partnership with several cities and regional networks, including the nrg4SD, and was the first of its kind that was held on the premises of the UNFCCC. At the Summit, the "Bonn-Fiji Commitment of Local and Regional Leaders to Deliver the Paris Agreement at All Levels" was adopted, a pledge contributed and supported by the nrg4SD, that signals local and subnational authorities' commitment to climate action. The Bonn-Fiji Commitment was referenced in the

final UNFCCC COP 23 Press Release, which summarizes all major outcomes of the conference. Featuring the outcome of a Local and Regional Leaders Summit so prominently in a final press release demonstrated success for local and regional governments and their growing recognition by the COP Presidencies and the UNFCCC Secretariat.

However, the most important outcome of the COP 23 was the “Fiji Momentum for Implementation”, which contained the approach to the facilitative dialogue referred to in Decision 1/CP.21 Art 20, now called the Talanoa Dialogue. The Talanoa Dialogue intended to reflect on the collective efforts of Parties in relation to limiting global warming to well below 2°C and to inform the preparation of NDCs. The Talanoa Dialogue was laid out as a year-long process, culminating at the COP 24 in Katowice. In addition to Parties, it also sought input from other sources, including non-Party stakeholders, to three questions: i) Where are we? ii) Where do we want to go? iii) How do we get there? The request for input also encompassed subnational governments, providing a so-far unique opportunity to share ideas, recommendations and information. An online platform was created to collect inputs to be summarized in a final report to inform Parties at the Bonn sessions and COP 24. In addition, Parties and non-Party stakeholders were invited to convene events in support of the dialogue. The LGMA constituency followed this invitation and called for the participation in the Cities and Regions Talanoa Dialogues. These were an overall success with more than 50 of such dialogues held in 37 countries over the course of 2018. The dialogues were an unprecedented example of multi-level action since all of them involved all levels of governments (ICLEI, 2018). Numerous subnational governments participated in the Cities and Regions Talanoa Dialogues, including nrg4SD members. In addition, the nrg4SD gathered its members’ views on the three questions of the Talanoa Dialogue and used the data obtained from the work of the *RegionsAdapt* initiative to submit a common position to each of the questions of the Talanoa Dialogue to the UNFCCC.

Following the success of the COP 23, along 2018 subnational governments and other non-Party stakeholders not only actively participated in the Talanoa Dialogue, but also showed their potential and ambition in climate action at the Global Climate Action Summit (GCAS) in San Francisco, California. The Summit brought together more than 4000 participants from states and

regions, cities, business, investors and civil society, including the nrg4SD and its members, to showcase climate action already carried out by non-Party stakeholders. More than 500 commitments were made, which will be registered on the UNFCCC Climate Action Portal. As an outcome of the Summit, the “Call to Global Climate Action” was issued, which declared the commitment of non-Party stakeholders to a climate-safe future for all and which stressed the importance of multi-level and multi-sectoral action. The Call was then delivered by Patricia Espinosa, Executive Secretary of the UNFCCC, to the 73rd UN General Assembly underlining the importance of non-Party stakeholders in the climate regime.

At the end of 2018, the COP 24 in Katowice presented the latest opportunity for the subnational level to be heard on the international stage. The COP 24 was a rather technical conference three years after the adoption of the Paris Agreement, aiming to finalize the Paris Agreement Work Programme (PAWP) and adopt a rulebook to implement the Paris Agreement in 2020. The conference, thus, provided much less powerful opportunities for subnational governments and other non-Party stakeholders compared to the COP 23 in the previous year. The Global Climate Action held an eight-day program, including high-level participation and events carried out by the thematic groups of the Marrakech Partnership, including the human settlements group, as well as the presentation of the 2018 Yearbook. Nonetheless, the most important process at the COP 24 from a subnational perspective was the Talanoa Dialogue Process. At COP 24, the preparatory phase of the dialogue came to an end with the “IPCC Special Report on Global Warming of 34,7 °F” as a major input together with a Synthesis Report of the inputs received through the Talanoa Dialogue Platform, to provide a foundation for the political phase during the second week of the conference. The political phase included 21 Ministerial Talanoa roundtables, which brought together nearly 100 ministers and over 40 non-Party stakeholders, including regional and local leaders, including one nrg4SD member. In this regard, the draft outcome document of the COP 24, Draft Decision -/CP.24, acknowledges the Talanoa Dialogue as an inclusive and participatory process, and explicitly invites national governments to consider its outcome, inputs and outputs when preparing their NDCs and in their efforts to enhance pre-2020 implementation and ambition (UNFCCC, 2018). This can be interpreted as a recognition and valuation of the events carried out around the year by different stakeholders,

including the Cities and Regions Talanoa Dialogues, and constitutes a precious opportunity for subnational governments to be involved in the NDC processes of their respective national governments. With regards to the Paris Agreement Work Programme the draft decision refers to a few other draft decisions dealing with the different articles of the Paris Agreement. References to the local and subnational governance levels or human settlements can be found in the decisions on mitigation (adaptation plans with co-benefits for mitigation), on the Technology Framework, Transparency, on the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, and on the Standing Committee on Climate Finance. It must be noted that issues related to the sustainable development mechanism, market mechanisms and non-market approaches in the implementation of the Paris Agreement are not included in the COP 24 decisions, as they will be solved at COP 25 in Chile.

The recent years have shown an ever-growing recognition of subnational governments in the climate change agenda. From the adoption of the Paris Agreement to the Marrakech Partnership, the Talanoa Dialogue and the Paris Agreement Work Programme, subnational governments are valuable actors in the fight against and the adaptation to climate change. However, there is still a long way to go to adequately involve them in the international process. While the PAWP makes some references to the local and subnational level, several references to these levels that were included in previous versions of the texts, have been deleted. In addition, within the UNFCCC no clear precise definition exists of what the subnational level is, leaving behind confusion and different phrasing in different contexts. Moreover, it can be observed that a strong focus is laid on cities and the urban environment, thereby neglecting the crucial role other subnational entities, such as regions, play, especially when it comes to territorial, social and economic cohesion, as well as rural-urban linkages.

5. REGIONAL GOVERNMENTS AS NECESSARY PARTNERS IN THE POST-2020 GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK

The recognition of subnational authorities at biodiversity global forums began with chapter 28 of Agenda 21 adopted at the 1992 United Nations Conference on Environment and Development⁸, on

⁸ United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 Agenda 21. Available at: <https://sustainabledevelopment.>

the role of cities and local authorities, and objective 4.4 of the Strategic Plan of the Convention on Biological Diversity 2002-2010⁹, which states: “Key actors and stakeholders are engaged in partnership to implement the Convention and are integrating biodiversity concerns into their relevant sectoral and cross-sectoral plans, programmes and policies”. It was at the COP⁹, in 2008, that the Parties to the Convention acknowledged in Decision IX/28¹⁰ the need of promoting the engagement of cities and local authorities; additionally, paragraph 8 of Decision IX/8¹¹, urged Parties to revise their national and, if appropriate, regional biodiversity strategies and action plans to implement:

(...) the three objectives of the Convention, to promote and support local action for the implementation of national biodiversity strategies and action plans, by integrating biodiversity considerations into subnational and local-level assessments and planning processes, and, as and where appropriate, the development of subnational and local biodiversity strategies and/or action plans, consistent with national strategies and action plans (...).

COP 9 Decisions mentioned above also celebrated the meeting on Cities and Biodiversity held in Curitiba, Brazil (March 2007), which highlighted the crucial importance of the involvement of cities and local authorities in the global efforts towards the implementation of the three objectives of the Convention, and that advanced the proposal of a Global Partnership on Cities and Biodiversity. The formal launch of the Global Partnership on Cities and Subnational Action for Biodiversity took place at the IUCN World Conservation Congress on 7 October 2008 in Barcelona, in time to mobilize a network of leaders for the 2010 COP in Nagoya, Japan.

These decisions, along with the increasing participation of leading subnational governments at the said global forums and

un.org/content/documents/Agenda21.pdf

⁹ Strategic Plan of the Convention on Biological Diversity 2002-2010. Available at: <https://www.cbd.int/sp/2010/>

¹⁰ Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Ninth Meeting IX/28. Promoting engagement of cities and local authorities. Available at: <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=11671>

¹¹ Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Ninth Meeting IX/8. Review of implementation of goals 2 and 3 of the Strategic Plan. Available at: <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=11651>

the nrg4SD's ongoing advocacy on supporting decentralized cooperation, influenced a landmark decision that established a permanent structure, within the CBD, in which subnational and local governments started consolidating their contribution and participation.

COP 10 Decision X/22 (Nagoya, Japan 2010) is a landmark in the history of the increasing recognition of the potential and complementary role regions and local authorities play in the implementation of the CBD. The decision also approved the Plan of Action on Subnational Governments, Cities and Other Local Authorities for Biodiversity (2011-2020) and formally established the creation of the CBD Advisory Committee on Subnational Governments and Biodiversity (AC SNG) as part of the Global Partnership and within the CBD framework.

The AC SNG is now the permanent structure officially recognized by the CBD and coordinated by the nrg4SD that aims at bringing the voice of subnational governments to the agenda of the CBD. To attain that objective, the nrg4SD coordinates the actions of the AC SNG and promotes dialogue among its members, the Parties and the Secretariat of the Convention to successfully implement the global biodiversity goals and targets. Following the nrg4SD's ongoing advocacy work on biodiversity, the network launched the Regions for Biodiversity Learning Platform (R4BLP) at the CBD COP 13 (Cancun, Mexico, 2016). The platform aims to provide solutions to the significant lack of support and resources available to subnational governments motivated to develop initiatives to preserve biodiversity, exchange lessons learned and replicate success stories. The platform acts as one of the operational partners, for technical capacity building, of the AC SNG by supporting and contributing to its objectives, mainly that of achieving the global biodiversity goals on the ground.

Two years after its conception, the R4BLP was launched as a live platform where 12 strategic regions of 10 countries of the world work together to share knowledge, learn from each other, build technical capacities and cultivate alliances between regions of the North and the South to promote healthy ecosystems, sustainable development and livelihoods of local communities. The members of the platform, the regions of Aichi (Japan), Azuay (Ecuador), Basque Country and Catalonia (Spain), Campeche (Mexico), Goiás and Sao Paulo (Brazil), Gossas (Senegal), Lombardy (Italy), Palawan (Philippines), Quebec (Canada), and Wales (UK) work to implement

the CBD Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and to increase their capacities to achieve the Aichi Biodiversity Targets (ABT). With these objectives the platform designs and implements yearly work plans that also seek greater subnational recognition in global forums on biodiversity.

The learning platform applies a comprehensive approach to biodiversity and considers the topic in the context of other relevant agendas such as the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and the Paris Agreement, and encourages the CBD's Ecosystem Approach. Considering biodiversity in an integrated manner has proven to be successful to promote the conservation and sustainable use of resources. Through the learning platform, subnational governments have demonstrated that such initiatives are working on the ground and have advanced the implementation of the CBD and its official decisions. Among its objectives, the R4BLP actively takes part in global forums such as the meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA) as well as that of the Subsidiary Body on Implementation (SBI), where it participates in the dialogues and presents its achievements. The platforms' work plans follow the CBD's direction on topics of great importance to its meetings; additionally, the members are guided by the discussions of the SBSTTA and the SBI discussions and recommendations.

That alignment allows for a more effective participation and further recognition, as shown by report *Subnational Governments Achievements towards Aichi Biodiversity Target 9 and SDG Target 15.8*¹², launched by the R4BLP at SBSTTA 22. The recommendation 22/8¹³ on Invasive Alien Species (IAS) takes note of the role subnational governments play in raising awareness and monitoring the movement and spread of invasive species to minimize their impact. To contribute to the dialogues and inspired by the work of the CBD on the matter, the report contains detailed information on the prioritization of species and pathways of 23¹⁴ regions of the world, the progress made on the control or eradication of priority

¹² nrg4SD, 2018

¹³ Recommendation adopted by the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, 22/8 Invasive Alien Species. Available at: <https://www.cbd.int/recommendations/sbstta/?m=sbstta-22>

¹⁴ Participating regions are: Ahafo, Alberta, Azuay, Basque Country, Benin Republic, Campeche, Canary Islands, Catalonia, Chaco, Flanders, Gossas, Lombardy, Morona Santiago, North Sumatra, Ontario, Palawan, Québec, Région Sud-Comoé, Regional Council of La Reunion, Rivera, Santa Elena, São Paulo, South Australia.

IAS, measures to prevent introduction and establishment, and the gaps and challenges in achieving ABT 9 at the subnational level.

The CBD COP 14, which took place in Sharm el-Sheikh, Egypt (November 2018), was a milestone for the members of the AC SNG, the platform, and subnational leadership as a whole. Scientific evidence¹⁵ proves we are continuing to lose biodiversity at an alarming rate, with cascading consequences for nature and human society, including global economy, the availability of food and water, health and wellbeing. The increasing importance of global negotiations on biodiversity is evident, and so is the participation of all stakeholders.



Photo: Members of the AC SNG from Aichi (Japan), Catalonia (Spain), Gangwon (Korea), Quebec (Canada) and Sao Paulo (Brazil) with the Executive Secretary of the UN Biodiversity Convention and members of her staff, and Secretary General of nrg4SD at a COP14 private meeting, November 2018, Sharm-El Sheik. Source: Aichi Prefecture.

Moreover, the COP gathered Parties, experts and other governments to discuss the strategy for the post-2020 Global Biodiversity Framework and reflect on the attainment of the global Aichi Biodiversity Targets; strategically, this event created

¹⁵ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2014) Global Biodiversity Outlook 4. Montréal, 155 pages.

momentum for subnational leadership and, confirmed the rapidly growing recognition of regional authorities within these international forums. To contribute to these discussions, the members of the R4BLP, led by the AC SNG, launched the Subnational Coalition for Biodiversity Action¹⁶, a call for collaboration and support to the Parties that reaffirms the endorsers' commitments towards the realization of the ABTs by 2020 and beyond.

The document is an open invitation for vertical integration of multi-level governance to accelerate global ambitions; it is expected that the Coalition will continue to nourish the dialogues as we approach 2020. Concisely, its commitments state that subnational leaders are ready to:

- a. Lead the development of Subnational Biodiversity Strategies and Action Plans (SNBSAPs);
- b. Maximize subnational efforts to implement tools, guidelines and nature-based solutions to promote decentralized cooperation;
- c. Mainstream biodiversity conservation in policies and practices for all economic sectors, under the frame of the 2030 Agenda;
- d. Mobilize and involve the entire range of civil society through communication, education and public awareness strategies at a subnational level; and,
- e. Actively engage with planning, monitoring and evaluation systems at a national and subnational levels.

The document represents an open door for a global partnership between subnational governments and Parties to the CBD, political and technical leaders, and other subnational networks, and it aims at escalating the contributions of subnational authorities to the dialogues. Moreover, the participation of subnational actions in the most recent strategies, action plans and reports of the Parties to the Convention has increased 50% in the past 5 years, which demonstrates willingness to incorporate the knowledge and learning of the regions.

Led by the nrg4SD in partnership with ICLEI, the SCBD and the Governorate of South Sinai, the 6th Global Biodiversity Summit of Local and Subnational Governments represented a very significant opportunity to demonstrate a sound commitment to mainstream biodiversity into all relevant sectors. The main result of the Summit includes the *Sharm El-Sheik to Beijing Action Agenda*

¹⁶ Available at <http://www.nrg4sd.org/ac-sng/>

for *Nature and People* and its impacts are the tangible references to the role subnational and local governments in the resulting documents of COP 14. The Decisions¹⁷ adopted in relation to the post-2020 global biodiversity framework process; the conservation and sustainable use of pollinators; IAS; the mainstreaming of biodiversity in the energy and mining, infrastructure, manufacturing and processing sectors; protected areas and other effective area-based conservation measures; sustainable wildlife management; health and biodiversity, and the crucial *Sharm El-Sheikh Declaration - Investing In Biodiversity For People And Planet* specifically mentions the role of subnational authorities and their importance as essential actors in the implementation of global biodiversity goals.

It is noteworthy to mention that COP 14 Decision 14/34¹⁸ on “Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework” urges Parties as well as subnational governments, cities and local authorities, (...) “to actively engage and contribute to the process of developing a robust post-2020 global biodiversity framework in order to foster strong ownership of the framework to be agreed and strong support for its immediate implementation” as well as “to facilitate dialogues on the post-2020 global biodiversity framework and to make the results of these dialogues available through the clearing-house mechanism of the Convention and other appropriate means”. With this mandate, the members of the AC SNG and those of the R4BLP have created a series of actions to develop throughout 2019 and 2020 to pave the way towards CBD COP 15 (Beijing, China, 2020), a decisive moment in which the global community will recognize a new framework for action to halt biodiversity loss. The effective participation of regional leaders is key to influence the critical decisions that are to be taken by the Parties to the Convention.

The recognition of subnational leadership at global forums in the past two decades is an achievement reached thanks to the engagement of leaders at the regional and local levels as well as the work on the ground that is being documented and shared across jurisdictions. The R4BLP has made an emphasis on monitoring the progress on certain Aichi Biodiversity Targets, and a report

¹⁷All CBD COP 14 Decisions are available at: <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-14>

¹⁸ Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity 14/34. Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework.

entitled *Global Challenges, Regional Solutions: The Regions for Biodiversity Learning Platform, two years of lessons learned*¹⁹ demonstrates that substantial progress has been made, though a continued national-subnational dialogue, greater policy alignment and a stronger participation at global forums continue to be of great relevance to gather support to the initiatives that are achieving the ABTs on the ground.

The future of biodiversity is vulnerable, actions on the ground and subnational leadership can decidedly contribute to reversing the global destruction of nature and biodiversity loss that is threatening all forms of life on earth. Global leaders have realized that to combat this crisis it is necessary to accelerate action from now until 2020, at all government levels. The work to achieve the ABTs, as recognized by the CBD²⁰, will take place at the global, regional, national and subnational levels. The recognition of subnational participation as a key element to the process for developing the post-2020 global biodiversity framework shows that the journey that started with Decision X/22²¹ has yielded positive results and will continue to consider the voice of subnational leaders.

CONCLUSIONS

The boldness and freedom of subnational governments in comparison to sovereign states has proved to be inspiring to raise global ambition. The work of subnational governments united and organized in structured platforms, such as the nrg4SD, has progressively opened the way to subnational governments and other non-state actors to participate in global environmental discussions. Therefore, formal recognition of these new players has been made throughout the last decade in the sustainable, climate and biodiversity global texts. It is undeniable that a new global architecture is shaping up, and although international subjectivity is maintained solely for sovereign states and international organizations, increasing participation opportunities to non-state actors, such as subnational governments, is a fact.

The big umbrella inspiring the new environmental global governance is the 2030 Agenda and the localization of the SDGs,

¹⁹ nrg4SD, 2018

²⁰ Press release, 29 November 2018.

²¹ Decision X/22 of CBD COP 10 endorsed the “Plan of Action on Subnational Governments, Cities and other Local Authorities for Biodiversity 2011-2020”.

setting not only the need of vertical integration through the cooperation of all levels of governments, but also ensuring cross-cutting horizontal approaches and the crucial link with civil society and stakeholders. The foundation grounds are there, but brave decisions need to be made to expand this spirit along all the UN System, also ensuring a long-awaited integration of the global agendas and processes. It seems the CBD Secretariat is ready for it, but the heavy, more complex and older structure of the UNFCCC looks more difficult to adapt to the new demands. Building on the good practices reported in this chapter, the progress achieved over the last decades on the inclusion of subnational governments should now be channeled into renewed and permanent mechanisms of participation for a coherent engagement in the future and a prompt implementation of global decisions on the ground.

As for regional governments and the nrg4SD, in particular, important challenges raise ahead: from the prominent local sphere and the confusing terminology used in the UN System to the need to show Parties and Member states the complementary role regional governments can play as natural allies instead of competitors. Also, a polycentric perspective including different stakeholders should be considered in the new era, and subnational governments have the potential to become the drivers of such participatory mechanisms.

REFERENCES

- BARNETT, C. and PARNELL S. (2016). Ideas, implementation and indicators: Epistemologies of the post-2015 urban agenda. *Environment and Urbanisation*. 28(1): 87–98.
- BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p.875-902, 2005.
- FRANÇA J., KUPKA S., SANTORO F., (2017): RegionsAdapt 2017 Report: *Regions accelerating climate change adaptation*. Network of Regional Governments for Sustainable Development – nrg4SD.
- ICLEI (2018): *Cities and Regions Talanoa Dialogues*, at: <http://www.cities-and-regions.org/> (accessed 15 jan. 2019).
- MESSIAS, R., VOLLMER, J. G. and SINDICO, F. (2018). *Report Localizing the SDGs: Regional Governments Paving the Way*.

Network of Regional Government for Sustainable Development – nrg4SD. [Online] Available at <http://www.nrg4sd.org/localizing-the-sdgs-regional-governments-paving-the-way/>

MISSELWITZ, P., MUÑOZ, M R., WALTER A.M. & SALCEDO, J. (2016). *The Urban Dimension of the SDGs: Implications for the New Urban Agenda*. Berlin: Urban Catalyst and Habitat Unit. Working Paper commissioned by GIZ. Eschborn/Berlin.

REI, F. and CUNHA, K. *The environmental paradiplomacy in a new international governance* (2011). 1st world sustainability forum, licensee MDPI, Basel, Switzerland

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Document A/RES/70/1. Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. [Online] Available at http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

ECOSOC - UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2018). Ministerial declaration of the high-level segment of the 2018 session of the Economic and Social Council on the annual theme “*From global to local: supporting sustainable and resilient societies in urban and rural communities*”. Ministerial declaration of the 2018 high-level political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Economic and Social Council, on the theme “Transformation towards sustainable and resilient societies”. UN Document E/HLS/2018/1 [Online] Available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2018/1&Lang=E

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (2016): *Decision 1/CP.21*. Adoption of the Paris Agreement.

_____. (UNFCCC) (2017): *Open Dialogue Between the Parties and Non-Party Stakeholders*. Fijian Presidency’s Report, at: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-november-2017/about/cop-23-information-for-non-party-stakeholders/presidency-s-open-dialogue-with-ngo-constituencies-and-parties#eq-1> (accessed 15.01.2019).

_____. (UNFCCC) (2018): *Draft decision -/CP.24*. Preparations

for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

_____.(UNFCCC) (2019): *Marrakech Partnership for Global Climate Action*, at: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action> (accessed 15 jan. 2019).

PARADIPLOMACIA ENVOLVENDO RECURSOS HÍDRICOS: A INICIATIVA DAS CIDADES DOS GRANDES LAGOS E ST. LAWRENCE

Adriana Machado Yaghsisian

Josiene Pereira

Simone Alves Cardoso

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, o crescimento econômico e a globalização geraram desafios sem precedentes que excedem a capacidade dos Estados contorná-los, levando a uma nova forma de governança, fazendo surgir novos espaços de poder e de tomada de decisões. Neste cenário, os estados subnacionais surgem como atores relevantes no âmbito nacional e internacional.

As relações horizontais entre territórios subnacionais começam a se intensificar, primeiramente, dentro das fronteiras estatais, para, depois, ganhar contornos transfronteiriços. Em particular, observa-se que se proliferaram instâncias de cooperação inter-regional por meio das fronteiras nacionais, com regiões contíguas, devido à própria facilidade de comunicação e conjugação de interesses que se mostram mais comuns entre regiões de dois países distintos do que entre aquelas componentes do mesmo território nacional, tendo em vista a maior proximidade das primeiras. Este tipo de atuação é mais facilmente observado em países com grande extensão territorial, que comportam fortes diferenças regionais internas.

A partir daí se abre a possibilidade também de relações entre regiões remotas, mais como uma expressão de cooperação internacional de ordem econômica e desenvolvimentista do que pela existência de identidade entre essas regiões.

Novas estratégias estão surgindo para o enfrentamento dos efeitos decorrentes da globalização, novos métodos e novas possibilidades de governança estão surgindo. É claro que os efeitos da globalização vêm minando a capacidade dos governos de

responderem de forma satisfatória às questões de política pública, exigindo que os governos subnacionais se coloquem na busca de desenvolvimento, fortalecendo a paradiplomacia.

As relações entre governos subnacionais se expandem em diferentes áreas e desenvolvem redes colaborativas, que são de extrema importância para compreender as dinâmicas e as realidades emergentes em várias regiões.

Temos como exemplo dessas dinâmicas nas relações exteriores a integração entre os países, que dão origem a blocos regionais e supranacionais, que estabelecem acordos econômicos e financeiros. Por outro lado, identifica-se uma tendência na descentralização dos governos federais, que permite uma maior liberdade e autoridade aos governos subnacionais. Há uma tendência para que esses governos não centrais se envolvam em agendas que contemplem temas ambientais, sociais, culturais, de infraestrutura, educação, dentre outros.

O presente artigo pretende analisar essa dinâmica, que se desenvolve na América do Norte, especificamente na região dos Grandes Lagos entre os Estados Unidos e Canadá, onde foi estabelecida a Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos e St. Lawrence, com o objetivo de promover parcerias colaborativas para a proteção dos recursos hídricos e desenvolvimento da economia na região. Trata-se de iniciativa impulsionada entre prefeitos dos Estados Unidos e Canadá, que, com o objetivo de avançar na causa que envolve a restauração e proteção das cidades do entorno dos Grandes Lagos e de St. Lawrence, formaram uma coalizão binacional de 131 prefeitos e autoridades locais dos EUA e do Canadá.

Desse modo, pretende-se demonstrar que a atuação dos governos subnacionais na região dos Grandes Lagos, em torno dos recursos naturais, no caso a água, pode servir de fonte de cooperação e poder político transnacional, gerando espaços de governança na região.

A metodologia compreende uma análise crítica, com abordagem dialética, que leva em conta as mudanças conceituais por que passa a história das atividades transnacionais de governos, em especial o conceito de paradiplomacia e as dinâmicas de globalização e governança. Ao depois, trataremos da contextualização que envolve a Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos e de St. Lawrence, passando pelo compromisso de atuação conjunta entre

os governos municipais e exame das estratégias colaborativas, ao final. As fontes de pesquisa envolvem documentos, relatórios e resoluções decorrentes da formação da Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos, que envolvem os governos subnacionais da região, além de doutrinas especializadas no tema.

1. DINÂMICAS DE GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E PARADIPLOMACIA

O termo governança, que tem sua origem na década de 1980, nos textos do Banco Mundial com a expressão “boa governança”, nos permite verificar que era inicialmente tratada como um conjunto de arranjos institucionais dos Estados no processo de formulação de políticas públicas, com fluxo de informação dentro dos governos e relações globais entre cidadãos e governo (WOODS, 2000).

Contudo, a evolução da noção de desenvolvimento nos permite vislumbrar uma evolução da própria governança. Na década de 1990, quando se introduz a ideia de desenvolvimento sustentável, em que o cidadão e agentes locais têm papel central no desenvolvimento pela participação e boa governança, verifica-se o início de uma nova governança, com a promoção dos direitos humanos, democracia, no sentido de priorizar as capacidades locais, parcerias, capital e social.

Atualmente a governança incorpora as seguintes características (UNESCAP): participação, Estado de direito, transparência, capacidade de resposta, orientação ao consenso, equidade e inclusão, efetividade e transparência e *accountability*.

A Comissão sobre Governança das Nações Unidas (1996, p. 2) define governança como a “totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e diferentes e realizar ações cooperativas”.

Nessa nova perspectiva, a governança também se torna um fenômeno da globalização, uma vez que a transformação do mercado e de governo, onde a integração de fluxos econômicos (comércio, finanças, serviços), políticos, culturais e sociais afeta as relações internacionais que extrapolam os limites territoriais estatais e a política nacional, torna-se ineficaz para os fenômenos globais.

A globalização causa a reconfiguração da soberania, possibilitando um conjunto de ações no campo da governança global, que possui uma abrangência maior do que a governança, pois integra o conjunto das nações do mundo e ainda das organizações não governamentais internacionais e empresas transnacionais (GONÇALVES, 2011).

Nesse processo em construção, os atores já não se encerram apenas nos Estados, mas abrangem todos aqueles que podem contribuir para governança global e multidimensional. Aqui se insere, além da atuação intergovernamental, a atuação da sociedade civil, do setor do empresariado, das ONGs, das organizações internacionais, no melhor conceito de governança global, na tentativa de se resolver ou minimizar os problemas comuns.

O que se verifica é um alargamento das fronteiras do direito internacional clássico. A bem da verdade, pela governança, introduz-se e legitima a figura do ator não estatal nas relações internacionais, na medida em que se aceita a sua participação para o processo de cooperação e não para produção de normas.

A participação ampliada dos diversos atores na governança global, como ONGs, empresas, comunidade científica, mídia e entes subnacionais, pressupõe que estes tenham legitimidade para a atuação nas relações internacionais e como será seu envolvimento na busca para solução dos problemas, com a sua institucionalização (princípios e regras), sua interpretação e implementação (MATIAS, 2005).

A chamada ‘sociedade civil global’ (KALDOR *apud* MATIAS, 2005, p. 446) consiste em “grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão, ao mesmo tempo, preocupados com assuntos públicos”.

As ONGs ganham legitimidade na governança global pela sua relevância social e política, pelo seu modelo de atuação, que dá ideia maniqueísta de bem versus mal; pelas brechas de atuação diante do desgaste das tradicionais formas de representação; pela persecução de seus objetivos com repercussão midiática internacional (ativismo); pela sua capacidade técnica e de conhecimento específico em diferentes áreas (*expertises*).

Os atores subnacionais, com a quebra das barreiras fronteiriças nacionais na questão desse novo mercado globalizado, passam a alçar papel relevante no cenário internacional e ganham legitimidade, pois são dotados de autonomia no pacto federativo, mas

não de soberania, limitada ao aspecto regional ou local com suas competências predefinidas (plano nacional).

O surgimento de inúmeros regimes internacionais implica reflexos que são de responsabilidade dos governos subnacionais. A capacidade de os atores regionais participarem com êxito da economia global dependerá da sua expertise, do seu comprometimento e da cooperação para produzir bens objeto de demanda. Obter vantagem nos mercados globais e continentais por conta da globalização faz, por outro lado, fortalecer e desenvolver culturas locais e minoritárias quanto às suas especialidades (KEATING, 2000).

Pode-se legitimar sua atuação na chamada Governança Multinível, que pode ser entendida como as negociações internacionais desenvolvidas por governos subnacionais e atores transnacionais (BARROS-PLATIAU, 2011), ou, ainda, como uma “rede de conexões entre atores que operam desde a esfera supranacional à esfera local de governança, podendo transpassar a figura do Estado” (SETZER, 2013).

A governança multinível pode ter uma dimensão vertical, que requer ação coordenada de políticas nacionais e internacionais, as quais, lideradas por governo central, devem ser implementadas localmente, envolvendo todos os atores da busca da solução do problema comum; ou dimensão horizontal, onde se verifica relações entre governos nacionais, subnacionais e locais; parcerias, redes e coalizões (em diversos níveis territoriais) sem influência hierárquica ou organizacional.

Nesse contexto, a paradiplomacia surge como um conceito das relações internacionais e consiste na inserção de governos subnacionais no cenário internacional, impulsionada pela globalização e como mecanismo de governança global.

Para Mazzuoli (2014), o reconhecimento de atores de direito internacional se dá por sua capacidade de atuação no cenário internacional (elaborando normas) ou numa “conotação passiva” (personalidade internacional), o destinatário de direito que os reivindica em escala internacional. Nessa perspectiva, considera-se a criação de um novo paradigma a participação e colaboração de outros entes nas discussões e posicionamentos para o firmamento dos tratados.

Com permissão ou suporte do governo federal e reconhecida pela comunidade internacional, nos limites das suas competências internas, podem atuar os estados subnacionais; tem-se aqui

uma forma de cooperação e não oposição ao governo nacional.

Quanto à validade dos documentos firmados por estes atores, o direito tradicional não reconhece (Convenção de Viena, 1969), mas recentes documentos internacionais já aludem à participação dos governos subnacionais em acordos vinculativos, especialmente no que tange às questões ambientais, na expressão da governança ambiental global.

O conceito de governança ambiental global parte da ideia inicial de governança global e se identifica como a “soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamentos, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental global” (GONÇALVES, 2011, p. 87).

As etapas para construção de uma governança ambiental global são:

- 1) Percepção da dimensão dos problemas ambientais e das consequências do seu não enfrentamento (consciência).
- 2) Diagnósticos e estudos técnico-científicos (participação ampliada).
- 3) Envolvimento de múltiplos atores na discussão e solução do problema comum.
- 4) Articulação e mecanismos de cooperação.

O mecanismo global do meio ambiente é criado no intuito de superar lacunas de jurisdição, informação e implementação das políticas protetivas, e se verifica pelos elementos:

- Coleta de dados;
- Monitoramento e relatórios;
- Avaliação científica e interligação de conhecimento;
- Barganha e compensação;
- Regulamentação dos bens globais;
- Participação da sociedade civil;
- Mecanismos financeiros;
- Transferência de tecnologia;
- Solução de litígios;
- Estratégias de implementação.

Considerando a proteção ambiental como um problema comum de perspectiva global, verifica-se, a partir da década de 1970, um novo ambiente para a participação ampliada na questão

ambiental, numa ação da governança, especialmente crescimento da participação das ONGs nas discussões internacionais sobre meio ambiente (Estocolmo/72 e Rio/92).

O uso da força e do poder não é mais suficiente no tratamento internacional de tais questões. Acordos Internacionais (*umbrella treaties – convenções-quadro*) **são firmados pelos Estados após articulação** entre diversos atores (Organização das Nações Unidas, Estados, organizações internacionais e sociedade civil); à Comunidade epistêmica coube o diagnóstico, monitoramento e encaminhamento de ações internacionais para problemas complexos como os ambientais.

Quanto aos atores subnacionais, percebe-se sua articulação com a criação redes globais temáticas de atuação, como o ICLEI¹, C40² e NRG4SD³, com resultados efetivos na proteção ambiental.

No Sistema ONU verifica-se a criação de agências e entidades que corroboram na construção da Governança Ambiental Global, como:

- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) – 1965: operações em países pobres e implementação dos ODM.
- PNUMA (Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente) – 1972: função normativa e de liderança técnico-científica da proteção do Meio Ambiente.
- Comissão para o Desenvolvimento Sustentável – 1992: monitoramento, implementação da Agenda 21 e decisões da Rio/92.
- COPs (Conferência das Partes): realizadas regularmente como monitoramento e implementação das convenções-quadro, bem como o avanço das metas por meio da propositura de

¹ Sigla em inglês para International Council for Local Environmental Initiatives. O ICLEI é a principal associação mundial de cidades e governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável.

² O C40 é uma rede das megacidades do mundo comprometidas em lidar com as mudanças climáticas. O C40 ajuda as cidades a colaborar de forma eficaz, compartilhar conhecimento e conduzir ações significativas, mensuráveis e sustentáveis sobre a mudança climática.

³ A Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD) é uma rede global que representa exclusivamente os governos regionais (estados, regiões e províncias) nos campos de mudança climática, biodiversidade e desenvolvimento sustentável, especialmente seguindo os mandatos das convenções e agendas da ONU.

protocolos (adendos à convenção). Ex.: COPs das mudanças climáticas.

Essa participação crescente e paralela à do governo nacional reflete a necessidade de se discutir em todos os níveis – regional e local – mecanismos e iniciativas destinados **à promoção de políticas públicas de proteção de bens ambientais e desenvolvimento sustentável.**

Assim, através dessa atuação em rede, é possível buscar meios de solucionar problemas ou necessidades ambientais experimentadas pontualmente por arranjos e decisões autônomas, sem a necessidade de recorrer ao poder central.

Como o resultado desses arranjos pode ser bem-sucedido ou não para essa ou aquela localidade, revela-se a “necessidade de se admitir no processo de tomada de decisão, a presença de pluralidade de atores, transferindo-lhes esferas de poder interdependentes e permitindo a adequação de políticas ambientais às suas próprias realidades” (KOZIAS, 2015, p. 48).

Dentro dos princípios de governança, a participação efetiva dos governos locais enquanto atores globais, na pauta da sustentabilidade, vem contribuir, e muito, para a implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, especialmente na atuação desses governos em redes de municípios. Essa participação propicia discussões, troca de informações e coordenação de políticas públicas, como as que serão relatadas na análise adiante exposta. Ademais, a infraestrutura das redes internacionais também pode auxiliar os governos regionais e o governo nacional nas ações de desenvolvimento sustentável.

O objetivo central da atuação paradiplomática é possibilitar a atividade internacional dos governos subnacionais (Estados federais, municípios, províncias, distritos etc.), independentemente da ação diplomática realizada pelo governo nacional, mas não antagonica ou excludente, com enfoque no atingimento de interesses específicos.

Seja em função das especificidades dos interesses tratados nessas relações, seja em razão dos limites que impedem o governo central de exercer de forma eficaz o papel de negociador, o federalismo e seus governos subnacionais têm se fortalecido em ocupar esse papel (LESSA, 2007).

Os municípios têm uma atuação mais ampla na paradiplomacia do que os governos regionais (Estados), pois suas práticas

são mais ágeis e mais específicas aos interesses das comunidades locais (RODRIGUES, 2006). Sob o olhar da governança multinível (REI; SETZER; CUNHA, 2012), os governos locais desempenham um papel expressivo, inclusive nas relações paradiplomáticas, de pautas ambientais e econômicas.

Para Rodrigues (2008), os municípios equiparam-se à União e aos Estados, como entes federativos, com competências próprias e comuns aos demais entes.

Se as questões ambientais e econômicas se interligam na pauta do desenvolvimento sustentável, e a governança se mostra um importante processo nas relações diplomáticas entre os Estados na gestão e busca de soluções para a sustentabilidade, a participação dos atores subnacionais – regionais e locais – nesse mecanismo da governança global ambiental é cada vez mais ampliada através das ações de paradiplomacia ambiental. Alinhada a essa perspectiva, doravante se examinará a atuação paradiplomática que envolve a Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos e St. Lawrence.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA INICIATIVA DAS CIDADES DOS GRANDES LAGOS E ST. LAWRENCE (GLSLCITIES⁴)

Os Grandes Lagos e o rio St. Lawrence são recursos compartilhados pelos EUA e Canadá, que têm um valor imensurável, uma vez que concentram 21% de superfície de água doce do mundo e mais de 90% do total para os EUA e o Canadá.

Cuida-se de um ecossistema que suporta uma vida diversificada, abundante, e contribui para a economia e bem-estar das pessoas e comunidades existentes no entorno do Lago e do Rio.

A presente ação evidencia a importância do instituto da paradiplomacia como um exemplo eficaz de cooperação internacional entre diferentes municípios, especialmente para fomentar o desenvolvimento sustentável. Nesse âmbito, tem papel essencial a inserção internacional das cidades envolvidas na região dos Grandes Lagos e de St. Lawrence, que exploram instrumentos efetivos de cooperação para o desenvolvimento de cidades eficientes e ambientalmente equilibradas. Além disso, essa atuação implica projeção dessas cidades no contexto internacional.

⁴ Grandes Lagos e Rio São Lourenço: Prefeitos que protegem e restauram o Grandes Lagos e o Rio St. Lawrence.

A participação da comunidade na solução dos assuntos que envolvem a região é marca constante desse concerto, traduzindo verdadeira governança ambiental, especialmente na gestão das águas.

As iniciativas assim desenvolvidas passam a integrar agendas ambientais, econômicas e sociais, posto que a área é de essencial relevo no contexto nacional, já que representa aproximadamente 21% da oferta mundial de água doce e fornece água potável para 40 milhões⁵ de pessoas, além de ser alicerce sobre o qual se baseia uma forte economia regional.

A cooperação que assim se estabeleceu entre as partes interessadas contribui para as demais esferas de governo, uma vez que há investimentos na infraestrutura, programas e serviços e atrai investimentos que se refletem na gestão da água doce. Isso implica o reconhecimento da efetivação da paradiplomacia em três dimensões: econômica, cultural e política.

Nesse sentido, assevera Lecours (2002) que a paradiplomacia aparece como uma ferramenta-chave para os governos subnacionais fortalecerem suas capacidades de proteção ambiental, bem como suas capacidades de prevenção, adaptação e mitigação frente às mudanças climáticas. Desse modo, os governos subnacionais atuam de maneira mais efetiva na promoção da sustentabilidade.

3. DO COMPROMISSO DE ATUAÇÃO CONJUNTA ENTRE OS GOVERNOS MUNICIPAIS

No ano de 2002, adveio a Resolução⁶ para melhor disciplinar e gerir as questões que envolvem os municípios do entorno dos Grandes Lagos, e alcançar o desenvolvimento sustentável da região, estabelecendo as partes, no caso, os municípios, parceria para aquisição de fundos, contratação de especialista em ciência e política, e alocação de funcionários municipais para implementação de um plano detalhado para a proteção do ecossistema dos Grandes Lagos e sua restauração. O plano serviria para orientar futuras reformas legislativas e atividades de apropriação destinadas àquela restauração e proteção.

⁵ Informações disponíveis em: <https://glslcities.org/about/about-the-great-lakes-and-st-lawrence-region/>.

⁶ O conteúdo do documento está disponível em: https://glslcities.org/wp-content/uploads/2015/05/2004_resolutionforcanadapm1.pdf. Acesso em: 14 dez 2018.

A Iniciativa das Cidades envolve prefeitos e funcionários municipais para proteger e preservar a região dos Grandes Lagos e St. Lawrence, tendo sua atuação nos planos locais e regionais. Algumas das iniciativas atuais e passadas incluem atividades recreativas, comerciais, turísticas e culturais para moradores da região e visitantes. Também inclui a promoção do desenvolvimento econômico e das atividades agrícolas das comunidades costeiras e a garantia do fornecimento de água potável para milhões de pessoas (CHALOUX; PAQUIN, 2013).

Embora a região tenha contado com a existência de práticas voltadas à proteção dos Grandes Lagos, esses esforços não foram eficientes e devidamente coordenados entre si para garantir a efetiva proteção da região.

É importante considerar que a responsabilidade pelos Grandes Lagos deve ser compartilhada por dois governos nacionais. Todavia, são protagonistas na tomada de decisões os líderes municipais. Tal atuação valoriza a participação dos cidadãos, que assumem compromissos na gestão local dos Grandes Lagos (MARTINEZ, 2017).

Desse modo, a presente resolução expressa um acordo realizado entre todos os prefeitos dos Grandes Lagos, que acordaram atuar em conjunto na gestão e proteção do ecossistema referido.

Essa Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos proporciona a formação de uma rede de colaboradores que envolve várias organizações, dentre elas a Comissão de Pescaria dos Grandes Lagos, o Comitê Executivo dos Grandes Lagos, o Comitê Consultivo do Sistema Hidroviário de Chicago, o Conselho de Qualidade da Água e o Conselho Consultivo dos Grandes Lagos, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos e o Ministério do Meio Ambiente do Canadá.

Após o advento da Resolução, o prefeito Richard M. Daley, de Chicago, e David Miller, de Toronto, fundaram a Iniciativa das Cidades dos Grandes Lagos, que inclui mais de 120 municípios, representando mais de 14 milhões de pessoas. Sediada em Chicago, nos EUA, a Iniciativa das Cidades caracteriza-se como uma organização sem fins lucrativos. No Canadá, tem o caráter de uma corporação. Atualmente, a Iniciativa das Cidades conta com 131 cidades.

4. ESTRATÉGIAS COLABORATIVAS

No último relatório realizado, proveniente dos anos de 2017/2018, a Iniciativa das Cidades deu início à promoção de um processo de planejamento estratégico para definir metas para a melhor organização da região, a fim de atender às necessidades dos municípios. Esse constante envolvimento se reflete no crescente investimento e financiamento para projetos dos Grandes Lagos e St. Lawrence no Canadá. Nesse sentido, sobreleva-se mencionar o conjunto de estratégias envolvendo a Comissão de Pesca da região Freshwater Future e Stratégies Saint-Laurent

A estratégia colaborativa se desenvolve por meio de um processo inclusivo, liderado pelas partes interessadas, para alcançar recomendações comuns em quatro áreas: impactos das mudanças climáticas; nutrientes e outras fontes não pontuais de poluição; tóxicos e outros efeitos nocivos poluentes; e contaminantes bacteriológicos nas praias.

A Iniciativa das Cidades tem sido um colaborador atuante da De Gaspé Beaubien Foundation⁷ no desenvolvimento, promoção e organização da AquaHacking Technology Challenge.

Com efeito, o Desafio “AquaHacking”⁸ envolve jovens pesquisadores para desenvolver soluções inovadoras de tecnologia limpa, a fim de ajudar a resolver os problemas de água doce da América do Norte. Algumas questões a serem enfrentadas são propostas pelas principais partes interessadas e avaliadas por um Comitê para garantir que sejam realistas e viáveis. Para tanto, há treinamento de equipes de diversas áreas, por mentores, durante todo o processo.

A Iniciativa das Cidades participa da coordenação dos mentores e especialistas, além de contribuir para a disseminação das tecnologias inovadoras para as cidades-membros.

A atuação das Cidades pretende ir além de uma governança local, pois a globalização e a necessidade de fazer frente aos problemas ambientais globais tem fomentado maior participação dos

⁷ Trata-se de uma fundação que acredita no poder da nova tecnologia e de uma próxima geração de jovens inovadores para trazer uma mentalidade focada em soluções para resolver alguns dos problemas de água mais urgentes enfrentados na América do Norte. Disponível em: <http://www.fondationdegaspebeaubien.org/en/initiatives/water-conservation/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁸ Disponível em: <https://aquahacking.com/en/movement/mission/>. Acesso em: 15 dez.2018.

governos subnacionais na governança ambiental global (LECOU-RS, 2002).

Alinhada a essa perspectiva desde abril de 2015, a Iniciativa das Cidades fez parceria com o chamado Programa de Vizinhos de Água do EcoPeace, no Oriente Médio, com o objetivo de compartilhar conhecimento, experiências e disponibilizar informações a todos acerca da gestão interfronteira da água, ações implementadas pela comunidade e demais atividades voltadas à proteção dos recursos hídricos e melhoraria do bem-estar das comunidades.

Mais uma vez, temos a presença da parceria estabelecida entre a Iniciativa das Cidades e o “Global Covenant of Mayors for Climate & Energy”⁹, uma organização que atua como aliança internacional de cidades e governos locais, exercendo uma visão compartilhada a longo prazo para promoção e apoio das ações voluntárias de combate às mudanças climáticas, e incentivo às cidades na redução das emissões de gases, para se tornarem mais resilientes.

A cooperação foi estabelecida em dezembro de 2015 e envolvia 19 municípios que tinham metas de redução de gases de efeito estufa e mitigação das mudanças climáticas em toda a comunidade. Teve como meta precípua apoiar a 21.^a sessão da Conferência das Partes sobre as Alterações Climáticas (COP21), realizada em Paris, em dezembro desse ano.

Dentre as Agendas estabelecidas na presente Conferência, realça-se a Cúpula do Clima para Líderes Locais, que reuniu prefeitos e outros representantes de governos locais de todo o mundo. Essa participação está em sintonia com o papel central das cidades na resolução das questões ambientais, isso porque as cidades detêm mais da metade da população e produzem mais de 70% do total de gases de efeito estufa.

Na conferência referenciada, o Presidente da Iniciativa de Cidades, ao lado de outros prefeitos, afirmou que estava lá para fazer história, já que tem a autoridade para agir e o seu papel para transformar as questões locais deve ser reconhecido (ULLRICH, 2015).

A flexibilidade na resolução de problemas e facilidade de acesso ao financiamento são espaços que devem ser ocupados pelos governos subnacionais. Dessa forma, iniciativas como as relatadas no presente artigo denotam a necessidade de colaboração das

⁹ Disponível em: <https://www.globalcovenantofmayors.org/about/vision-and-mission/> Acesso em: 15 dez 2018.

idades com os demais atores internacionais, incluindo o setor privado. Essas ações assim integradas traduzem solidariedade e cooperação ambiental e internacional, além de representar forte governança.

CONCLUSÕES

Ações que envolvem os governos subnacionais vêm sendo a tônica atual nas questões ambientais envolvendo prefeitos e cidadãos, uma vez que são frequentemente os primeiros a experimentar os efeitos decorrentes de mudanças climáticas. Ressalte-se, nesse ponto, a importância das cidades, pois que estão em uma posição estratégica para agir localmente, principalmente nas questões ambientais que envolvem interesses comuns.

Nessa esteira, a globalização econômica e a governança reconstruíram o papel dos governos subnacionais. A era da globalização exigiu uma reestruturação institucional que gera processos que fortalecem a autonomia dos governos subnacionais. Como característica, esses governos buscam a internacionalização e propiciam o surgimento da governança regional que incentiva cidades e regiões a buscarem alianças estratégicas no âmbito nacional e internacional.

Diante das várias iniciativas narradas, percebe-se um alto grau de comunicação entre as cidades canadenses e americanas, que se materializa por acordos de cooperação. A governança na região dos Grandes Lagos é intensa, pois com a participação dos governos subnacionais foram criados vários espaços de cooperação transnacional entre os governos subnacionais.

O enfrentamento dos desafios comuns, como gestão adequada dos recursos naturais, desenvolvimento sustentável das cidades, segurança, cultura e educação é a pauta da região, o que permite a formação de uma política regional desvinculada do governo central.

Dessa forma, iniciativas como as relatadas no presente artigo denotam a necessidade de colaboração das cidades com os demais atores internacionais, incluindo o setor privado. Essas ações assim integradas traduzem solidariedade e cooperação ambiental e internacional, além de representar forte governança.

REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CHALOUX, Annie; PAQUIN, Stéphane. Green paradiplomacy and water resource management in North America: the case of the Great Lakes-St. Lawrence River Basin. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 19, n. 3, p. 308-322, 2013. DOI: 10.1080/11926422.2013.845582

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FARIAS, Valéria Cristina. A concepção contemporânea de atuação internacional dos Estados subnacionais. In: FARIAS, Valéria Cristina. *Regime Internacional de Mudanças Climáticas: ação climática e paradiplomacia ambiental do Estado de São Paulo*. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2015.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global – 3. Definindo governança e governança global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

_____. – 5. Governança Ambiental Global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

_____. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 83-101.

KOTZIAS, Fernanda Vieira; SILVEIRA, Henrique Lago da. Contribuições da Paradiplomacia para a Agenda Ambiental da Governança Global: aspectos teóricos e práticos. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando (org.). *Governança e Paradiplomacia Ambiental*. Santos/SP: Ed. Leopoldianum, 2015.

LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*. [S.l.], n. 7, p. 92, 2002.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global*. São Paulo: Paz e

Terra, 2005 (Cap. 12 – O modelo da sociedade global. p. 445-465).

MARTINEZ, Roberto Zapeta. Development of paradiplomacy in North America. *Norte América: Revista Académica del CISAN-UNAM*, v. 12, n. 2, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 8. ed. São Paulo: RT, 2014.

SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando *et al.* *Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013.

UNESCAP. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is good governance?* Disponível em: http://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/314_good_governance.html. Acesso em: 1º abr. 2016.

ULLRICH, David Ullrich. *The 21st United Nations Conference of the Parties on Climate Change and the Climate Summit for Local Leaders*. December 4, 2015. Disponível em: <https://glsi-cities.org/wp-content/uploads/2015/05/Report-COP21-1pager-EV.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

YOUNG, Oran R. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994.

A IMPORTÂNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS NA GOVERNANÇA HÍDRICA. A BACIA TRANSFRONTEIRIÇA DO RIO DA PRATA

Maria Luiza Machado Granziera
Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz

INTRODUÇÃO

O artigo objetiva tratar das bacias hidrográficas transfronteiriças, cuja gestão não mais fica limitada à tradicional soberania estatal estabelecida no Direito Internacional clássico. As águas não encontram fronteiras e, da mesma forma, sua proteção não pode ficar adstrita às decisões decorrentes apenas dos Estados nacionais, pois a sua atuação, isolada dos demais poderes subnacionais, não vem se revelando condizente com as questões globais relacionadas à proteção e ao adequado aproveitamento das águas.

Historicamente, visando à navegação e ao uso de rios compartilhados, foram celebrados inúmeros tratados bilaterais ou multilaterais para estabelecer condições de uso desses corpos hídricos. Por séculos, Estados nacionais celebraram acordos que tinham como objeto os corpos hídricos que compartilhavam entre si. Entretanto, considerando hoje a água como bem ambiental global, a necessidade de proteção das bacias transfronteiriças supera as tratativas entre Estados, cabendo a participação de outros atores nas decisões relacionadas com o desenvolvimento social e econômico, que deve estar devidamente adequado à proteção ambiental e ao aproveitamento das águas, em especial os corpos hídricos que alcançam mais de um Estado.

Além disso, os possíveis conflitos – existentes ou potenciais – relacionados com as bacias transfronteiriças dependem de soluções estratégicas a serem obtidas por meio dos processos de governança, com a participação não apenas dos Estados envolvidos, mas também de entes subnacionais, governos locais, organizações sociais, empresas privadas e grupos socialmente relevantes. Nesse passo, destacam-se as cidades, considerando que é nelas que a

população vive e sofre, muitas vezes, pela ausência de condições viáveis para o seu desenvolvimento sustentável.

Ante a relevância dos impactos gerados pela gestão das bacias hidrográficas, em âmbito local, a atuação paradiplomática dos governos subnacionais, sobretudo municípios, em processos de governança é uma alternativa que se viabiliza, desde que haja acesso à informação e transparência a todos os interessados, garantindo uma efetiva proteção desse recurso.

O artigo se propõe, pela adoção do método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, analisar a importância das bacias transfronteiriças na gestão integrada das águas em todos os níveis, inclusive via cooperação entre os entes estatais diversos dos poderes centrais.

1. EVOLUÇÃO NA ABORGAGEM DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS

As primeiras regras sobre a utilização de rios internacionais remontam à Antiguidade, mas cabe dar ênfase ao Congresso de Viena, de 1815, que sob a ótica da soberania estatal clássica do Pacto de Westfalia (1648) estabeleceu a possibilidade de os Estados utilizarem os rios contíguos (que fazem fronteira entre nações), sucessivos (aqueles que atravessam a fronteira de mais de um Estado) ou contíguos e sucessivos ao mesmo tempo, da forma que lhes fosse mais conveniente (THE CONGRESS). Não houve, nessa época, preocupação com possíveis danos que pudessem ser ocasionados por um país a outro, decorrentes do uso do rio como bem se quisesse. Apenas se tratou do uso dos rios.

O Tratado de Versalhes, de 1919, celebrado após o fim da Primeira Guerra Mundial, em 10 de janeiro de 1920, regulamentou a navegação dos rios Reno e Danúbio, tornando-os *completamente internacionalizados*, marcando uma nova fase do Direito Fluvial Internacional, mas com direitos restritos à navegação (SOARES, 2001, p.89).

A 52ª Conferência da International Law Association, realizada em Helsinki, Finlândia (INTERNATIONAL, 1966), aprovou as Regras de Helsinki (1966), que estabeleceram o conceito de bacia de drenagem internacional. Segundo o mencionado documento, uma bacia de drenagem internacional é *uma área geográfica que cobre dois ou mais Estados, determinada pelos limites fixados*

pelos divisores de água, inclusive as águas de superfície e as subterrâneas, que desembocam num ponto final comum. Por esta definição, não apenas o rio é internacional, mas o **é** também toda a bacia da qual ele faz parte¹.

Em 1992, a Convenção sobre a proteção e o Uso dos Cursos d'Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (Convenção de Helsinque), que entrou em vigor em 1996, trouxe os conceitos de **águas transfronteiriças** e de *impactos transfronteiriços*, esses últimos definidos como *qualquer efeito desfavorável ao meio ambiente resultante de mudança nas condições das águas transfronteiriças causadas por uma atividade humana, cuja origem física esteja situada inteiramente ou em parte dentro de uma jurisdição de outra parte* (CONVENÇÃO, 2019). A relevância dessa convenção está em definir *impactos transfronteiriços*, considerando que as ações humanas realizadas em um determinado Estado podem gerar efeitos em outro, atingindo a qualidade ou quantidade das águas.

2. UM NOVO ENFOQUE

A partir da década de 1990, surgiu um novo enfoque para as bacias hidrográficas, sobretudo pelas questões relacionadas à escassez e aos efeitos das mudanças do clima que vêm a cada ano se intensificando. A relevância da água para a vida no planeta veio alterar o paradigma anterior, quando da Conferência Internacional de Dublin, na Irlanda, em 1992. Nesse importante encontro, que teve como um dos frutos a Declaração Universal dos Direitos da Água, foi estabelecido, pela primeira vez como princípio, que a água doce é *um recurso finito e vulnerável, essencial para garantir a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente*.

A Declaração Universal dos Direitos da Água considera, em seu artigo 2º, que a água é *a seiva do nosso planeta* e condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano, sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a aquicultura ou a agricultura (...) (ONU, 2019a).

No artigo 1º do mencionado documento, estabelece-se que a água faz parte do patrimônio do planeta. E cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada *cidade*, cada cidadão, é plenamente responsável aos olhos de todos (ONU, 2019). Nota-se nesse

¹ As Regras de Helsink passaram por revisão em 2004, sendo adotadas as Regras de Berlim (International 2004)

documento não apenas o enfoque global da água, mas também o reconhecimento da importância dos governos locais para a adequada gestão dos recursos hídricos como condição para a sustentabilidade global.

Considerando esses fatos, a Organização das Nações Unidas definiu a década de ação Água para a Vida, 2005-2015, com o objetivo de manter a atenção global e o esforço político a favor de uma agenda da água e do saneamento em todos os níveis (ONU-BR, 2018). Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução A/RES/64/292, declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (ONU, 2019b).

A Convenção sobre o Direito da Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação de 1997 adota o conceito de *bacia de drenagem internacional* de forma peculiar em razão de sua amplitude, pois compreende todo o ciclo d'água, ou seja, não apenas o curso d'água que estiver no território de um país, mas a bacia que abranja mais de uma nação também serão considerados como internacionais.

A alteração desse conceito é relevante, posto que revela a superação da ideia clássica do Direito Internacional de soberania estatal, no que tange ao tratamento dos rios internacionais, compreendendo-os como integrantes de bacias transfronteiriças, tratadas como recurso ambiental de relevância global, imprescindível à vida e ao desenvolvimento sustentável e de responsabilidade de todos.

As *bacias hidrográficas transfronteiriças*, cujo conceito ultrapassa a antiga definição de *rios internacionais*, compreendem as complexas questões dos usos múltiplos das águas doces nacionais ou daquelas compartilhadas com outros Estados, bem como envolve o tema da *poluição*, além dos usos alternativos como o transporte internacional e a utilização para fins de geração de energia (SOARES, 2013, p. 137). É o que se depreende da Convenção sobre o Direito de Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação, quando tal documento trata da utilização equitativa e razoável das águas².

² A utilização equitativa e razoável das águas transfronteiriças é um princípio sedimentado inclusive na Convenção sobre o Direito da Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação, que em seu art. 5º, §1º, afirma que os Estados do curso de água devem utilizá-los, em seus territórios respectivos, de modo equitativo e razoável. Em particular, um curso de água será

A Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (Convenção da Água) (UN.2019), inicialmente negociada como um instrumento regional europeu, foi alterada em 2003 para permitir a adesão de todos os Estados-Membros das Nações Unidas. Tais alterações entraram em vigor em 6/2/2013, transformando a Convenção num quadro jurídico global para a cooperação transfronteiriça da água.

Segundo a convenção, os países que a ela aderiram estão obrigados a prevenir, controlar e reduzir o impacto transfronteiriço, a utilizar as águas transfronteiriças de forma razoável e equitativa e assegurar a sua gestão sustentável, impondo-se que as partes limítrofes das mesmas águas devem cooperar por meio da celebração de acordos específicos e estabelecer órgãos conjuntos. A convenção ainda inclui disposições sobre monitorização, investigação e desenvolvimento, processos de consulta, sistemas de alerta e alarme, assistência mútua e troca de informação, bem como o acesso à informação por parte do público.

No Brasil, a definição de bacia hidrográfica é relevante, pois não se limita somente ao vale que um rio atravessa, mas abrange seus afluentes e o escoadouro, sendo considerada pela legislação nacional e outras como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (GRANZIERA, 2014, p25).

Conforme levantamento da Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, existem hoje 260 bacias transfronteiriças, cujas extensões ultrapassam as fronteiras políticas de 145 países, sendo que 33 desses países encontram-se totalmente inseridos em bacias hidrográficas transfronteiriças, possuindo mais de 90% de seus territórios em áreas de drenagem de rios compartilhados com outros países (UNESCO, 2003).

Apesar da relevância da Convenção sobre o Direito da Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação para o Brasil, que possui duas das importantes bacias hidrográficas transfronteiriças mundiais, a do Amazonas e a do Rio da Prata, o país ainda não a firmou e tampouco a ratificou. A Venezuela e o Paraguai apenas firmaram essa convenção, mas nas Américas nenhum país a ratificou, com exceção da Guiana

usado e valorizado pelos Estados do curso de água com o objetivo de chegar-se à utilização e às vantagens ótimas e sustentáveis, levando-se em conta os interesses dos Estados do curso de água concernentes, compatíveis com as exigências de uma proteção adequada do curso de água. (UN, 1997).

Francesa, acompanhando a França (COSTA, SOLA, SILVA, 2016, v.83).

Vê-se que as questões envolvendo as águas transfronteiriças não raras vezes são estabelecidas por meio dos tradicionais tratados bilaterais e multilaterais, os quais podem não se revelar suficientes para evitar conflitos e problemas ambientais locais com repercussão global. Todavia, a tradicional soberania estatal, consagrada no Direito Internacional clássico, parece não mais dar as respostas necessárias em matérias que envolvem complexas questões ambientais, como o uso compartilhado de bacias transfronteiriças.

Para a gestão de recursos hídricos compartilhados entre Estados, a paradiplomacia, por meio da atuação internacional de entes distintos do poder central, pode se revelar como uma alternativa possível e, por vezes, essencial para evitar possíveis danos e conflitos entre aqueles diretamente afetados por estes.

No Cone Sul, cabe destacar o Tratado da Bacia do Prata, celebrado em Brasília, em 23/4/1969, e em vigor desde 14 de agosto de 1970, instrumento jurídico idealizado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, para institucionalizar a exploração integrada, racional e harmônica do vasto sistema hidrográfico, que se expande na região centro-meridional do continente sul-americano (VILLELA, 2019).

O Tratado da Bacia do Prata fixou as linhas gerais de um plano de cooperação entre os Estados ribeirinhos, que, por óbvio, se estende às cidades, como entes fundamentais para a atuação em termos locais, tratando-se do *primeiro esforço para transformar os limites territoriais em fronteira de cooperação desenvolvendo assim a integração dos Estados da bacia*(SILVA, 2019).

3. A PARADIPLOMACIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA HÍDRICA

Pode-se reconhecer maior eficiência na gestão das águas se houver cooperação e atuação compartilhada dos entes subnacionais e demais atores sociais e econômicos junto aos Estados, em um sistema participativo dotado de informações transparentes e acessíveis para ações conjuntas, consagrando-se o princípio o bo-a-fê, que deve nortear as práticas internacionais.

Dessa forma, os Estados que compartilham o Rio da Prata, de

modo regular, trocam rapidamente dados e informações na condição de países que compartilham as águas, em particular as relativas às questões hidrológicas, meteorológicas, hidrogeológicas, ecológicas e da qualidade das águas, conforme prevê o artigo 9º da Convenção sobre o Direito da Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação (UM,1997), medida em que pode ser mais bem viabilizada mediante a atuação dos entes subnacionais, cuja população está mais próxima dos cursos d'água.

Para tanto, a denominada *governança hídrica* pode abarcar as estruturas políticas, sociais, econômicas e jurídicas instituídas por uma determinada sociedade para gerir as questões relativas às bacias hidrográficas. Para Rogers e Hall, os *governos centrais isoladamente* não atuam de forma eficiente quanto à *gestão das águas, pois é improvável que apreciem interesses ou prioridades locais, sendo necessária a atuação dos entes locais* (ROGERS, PAUL, 2019).

4. A INFORMAÇÃO COMO FATOR CONDICIONANTE DA PARADIPLOMACIA

Cabe, nesse passo, tratar do princípio da informação como fio condutor da governança e da paradiplomacia. Esse princípio, que possui destaque em ambas as convenções internacionais re-tromencionadas, *constitui base para qualquer tomada de decisão, seja no âmbito dos governos, seja na iniciativa privada, seja nas movimentações sociais* (GRANZIERA, 2015, p.67).

Para Milaré, a informação *leva à atuação e participação da sociedade, pois de posse desta o ser humano é resgatado de sua passividade, alcança sua cidadania, podendo se envolver ativamente nos processos decisórios* (MILARÉ, 200,p.198). O direito à informação clara e fidedigna revela grande importância quando se trata da gestão de recursos hídricos para a população local, que vive nas bacias hidrográficas, além das questões globais e das relacionadas aos interesses diretos dos entes soberanos.

É também relevante que os entes subnacionais participem e tenham acesso às informações, aos estudos prévios e à avaliação contínua do impacto ambiental dos projetos executados nas bacias hidrográficas transfronteiriças e em sua área envoltória, visando atuar no exercício da paradiplomacia, propondo medidas

adequadas para o atendimento das necessidades da população da área e em benefício da sustentabilidade global.

Para Machado, *a informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada* (2010,p.98). Entretanto, esse importante dever, expresso no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, entre outros diplomas, nem sempre é observado pelos diversos atores internacionais, podendo ocasionar conflitos e danos decorrentes da omissão de informações.

5. O PAPEL DOS ENTES LOCAIS

A atuação dos Estados soberanos e dos entes subnacionais e locais parte do princípio da cooperação, uma vez que os recursos naturais não se submetem necessariamente às fronteiras políticas, cabendo aos Estados que os compartilham atuar de forma coordenada, inclusive na ordem interna, para evitar danos e racionalizar as medidas de proteção (GRANZIERA, 2017, p.42).

Quanto aos recursos hídricos, como estabelece a Carta Europeia da Água (1968), em seu artigo 12, a água é um bem comum que impõe uma cooperação internacional (CARTA, 1968). Por sua vez, a Conferência de Paris, de 1998, estabelece que *a água é um recurso natural fundamental para a prosperidade e estabilidade futuras, e deve ser reconhecido como um elemento catalisador de cooperação intrarregional* (DECLARAÇÃO, 1998).

A cooperação pode ser compreendida como o conjunto de esforços comuns, envolvendo entes estatais centrais ou subnacionais, empreendedores, sociedade civil, para a gestão dos recursos hídricos.

Diante da necessidade de ações cooperadas entre os Estados para a utilização dos recursos hídricos transfronteiriços, releva considerar a visão de Xavier e Oliveira, quanto à existência de dois fatores necessários para tanto, um de ordem interna e outra de ordem internacional, sendo o primeiro *a influência de grupos domésticos interessados* e o outro *a corriqueira tentativa de maximização dos ganhos nas relações internacionais* (XAVIER, OLIVEIRA,2019). Hoje, dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Cidades Sustentáveis é uma das metas estabelecidas, conforme descrito no item 11 – *Tornar as cidades e os assentamentos huma-*

nos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Nessa toada, destaca-se o papel central dos entes subnacionais para as possíveis soluções no que se refere à gestão das águas transfronteiriças, considerando a já reconhecida importância dos poderes locais para a busca do desenvolvimento sustentável, conforme mencionado no Relatório Brundtland, de 1987, que incluiu uma parte específica sobre as cidades, que posteriormente foi incorporada no capítulo 28 da Agenda 21, com base na concepção de “pensar globalmente, agir localmente” (SETZER, 2013,p147-183).

A cooperação é, pois, um meio facilitador para a gestão dos recursos hídricos que necessitam contar com a atuação estratégica dos entes locais e subnacionais, junto aos Entes soberanos. Os processos de governança, nessa ótica, constituem o caminho adequado para a busca do consenso entre os múltiplos atores estatais e não estatais, em especial quando se trata da gestão de bacias transfronteiriças. Conforme Sant’Anna, a governança das águas é *o conjunto de processos e instituições que definem e identificam as metas de gestão a serem alcançadas e quais os atores participam das tomadas de decisões e de que forma tratam as questões* (2011).

A governança hídrica integra a governança global. Conforme Gonçalves e Costa, *há a passagem do Estado soberano, único ator a exercer o poder, tanto no plano nacional como internacional, para uma nova situação (...)*. Trata-se de uma atividade que tem papel prático e cuja função é agir sem autoridade soberana sobre questões que transcendem as fronteiras nacionais, envolvendo além das decisões, suas consequências, *eficácia e aceitação doméstica* (2014,p. 96-97).

Para que a governança hídrica seja participativa e eficiente como instrumento para a solução e prevenção de possíveis tensões, evitando-se conflitos nas bacias transfronteiriças, revela-se imprescindível a acessibilidade e clareza de informações, para que os atores possam participar de forma igualitária da tomada de decisões, envolvendo os entes subnacionais e outros atores não estatais.

A Diretiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23/10/2000), considerado o principal instrumento da Política da União Europeia relativo à água, coloca a participação e cooperação como instrumentos fundamentais, destacando o papel a ser desempenhado por atores sociais distintos do poder estatal central, no item 14 do documento:

[...]o êxito da diretiva depende da estreita co-operação e de uma ação coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários. (DIRECTIVA, 2000)

Na mencionada diretiva europeia foi apontada a relevância da atuação paradiplomática quanto às políticas das águas, como segue no item 13:

[...] existem condições e necessidades diversas que exigem soluções específicas. Essa diversidade deve ser tomada em conta no planeamento e execução das medidas destinadas a garantir a proteção e a utilização sustentável da água no âmbito da bacia hidrográfica. As decisões deverão ser tomadas tão próximo quanto possível dos locais em que a água é efetivamente utilizada ou afetada. Deve ser dada prioridade a ações da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de medidas que sejam ajustados às condições existentes a nível regional ou local. (DIRECTIVA, 2000)

Apesar da natureza regional da diretiva, ante a existência de importantes bacias transfronteiriças na Europa, como as do Rio Danúbio e do Rio Reno, entre outros, a experiência europeia fundamenta a importância da paradiplomacia para o adequado exercício da governança hídrica.

6. RELEVÂNCIA DA PARADIPLOMACIA NA BACIA DO RIO DA PRATA

Na América do Sul, a bacia hidrográfica do Rio da Prata tem revelado exemplos de atuação paradiplomática, no sentido de colaborar para a gestão compartilhada dessa importante reserva de água doce, visando evitar impactos locais, regionais e até mundiais, ante sua magnitude, como importante instrumento de governança.

A Bacia do Prata é uma das maiores do mundo, contando com uma superfície de mais de 3.100.000 km²³, estende-se pelos

³ Entre as maiores bacias hidrográficas do mundo estão: Bacia Amazônica. Localização: América do Sul. Extensão: 7,05 milhões de quilômetros quadrados; Bacia

territórios 5 (cinco) países: Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. É formada pelos rios Paraná (4.352 km) (PORTAL BRASIL< 2011), Paraguai (2.459 km) (RIOS VIVOS,2019) Uruguai (1.600 km) (PORTAL BRASIL, 2011), todos com nascentes no Brasil, e pelo Rio da Prata (que é o estuário formado pelos rios Uruguai e Paraná).

O Brasil se encontra a montante, uma vez que detém grande parte das nascentes dos diversos cursos d'água dos maiores rios que constituem a Bacia do Prata. Segundo Souza e Versieux, essa condição poderia levar o país a um *descompromisso com relação ao volume de água retirada e à poluição dos recursos hídricos (...)*, contrariamente o Brasil tem assumido uma postura cooperativa na gestão dos recursos hídricos, existindo acordos assinados entre os países dessa bacia desde 1933, sendo o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, já mencionado, o mais relevante destes (SOUZA, VER-SIEUX, 2019).

AQUÍFERO GUARANI

A Bacia do Prata, em razão de distintos países envolvidos, por sua configuração geográfica, social, política, econômica, e pela diversidade de atores, pode ensejar questões fundamentais de governança hídrica. Um exemplo de atuação paradiplomática exitosa consiste no Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani, em que *a governança por meio dos entes subnacionais traduz relevante instrumento cooperativo a ação do poder central dos países envolvidos* (CIBIM, 2012, P.153-165).

O Aquífero Guarani é um corpo hídrico subterrâneo e transfronteiriço que abrange parte dos territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Possui um volume acumulado de 37.000 km³ e área estimada de 1.087.000 km, na porção brasileira se estende por oito estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

do Congo. Localização: África. Extensão: 3,69 milhões de quilômetros quadrados; Bacia do Mississipi. Localização: Estados Unidos. Extensão: 3,33 milhões de quilômetros quadrados; Bacia do Prata. Localização: América do Sul. Extensão: 3,14 milhões de quilômetros quadrados; Bacia do Obi. Localização: Rússia. Extensão: 2,97 milhões de quilômetros quadrados; Bacia do Nilo. Localização: África. Extensão: 2,87 milhões de quilômetros quadrados (LINGUAGEM, 2013)

No âmbito internacional, o Brasil firmou o Acordo sobre o Aquífero Guarani, em 2/8/2010, com os demais países do aquífero. Segundo Pilar Vilar, a idealização de um acordo para um aquífero transfronteiriço que não possui conflitos e cujos riscos de conflitos são restritos a uma pequena porção de seu território representa um passo importante para a gestão compartilhada (VILLAR, 2015,p.104). O acordo foi reconhecido pelos quatro países. Argentina e Uruguai ratificaram o acordo em 2012, por meio da promulgação da Lei nº 26.780/2012 e da Lei nº 18.913/2012, respectivamente; em 2017, o Brasil editou o Decreto Legislativo nº 52/2017; e em 2018, o Paraguai aprovou a Lei nº 6.037/2018. Apesar de ter sido interiorizado por todos os Estados, o tratado ainda não está em vigor, pois aguarda a entrega do instrumento de ratificação do Paraguai.

Como elucida Silva, o Sistema Aquífero Guarani é *uma importante reserva estratégica para o abastecimento da população, o desenvolvimento de atividades econômicas e lazer*, apontando sua extensão continental, com uma estimativa de água armazenada de 48.021 km (SILVA, 2017, p.133). A dimensão do SAG revela importância vital não somente para os Estados da América do Sul, como para diversos entes subnacionais, ante o proveito direto experimentado pela população local, situação que sustenta a importância da paradiplomacia quanto à gestão hídrica.

Sistema do Aquífero Guarani tem características físicas, geológicas, químicas e hidráulicas específicas e complexas, as quais foram estudadas pelo Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do SAG (2003-2009) e que fornecem as bases para o Programa Estratégico de Ação (PEA).

O Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do SAG (2003-2009), conforme o Ministério do Meio Ambiente, teve acompanhamento e articulação das ações estruturada pela Unidade Nacional de Execução do Projeto (UNEP), que contou com a participação de instituições do Governo Federal, representantes de universidades, associação técnico-científicas (ABAS), organizações não governamentais (ONGs) e organismos de bacias hidrográficas, além dos oito Estados subnacionais retromencionados de ocorrência do aquífero (SILVA, 2017, p.133), em notório exercício de governança hídrica, com atuação paradiplomática.

Conforme levantamento realizado por Cibim, pode-se constatar

como atores do Programa Estratégico de Ação do Aquífero Guarani, além do entes soberanos – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai –, entes subnacionais através de suas Secretarias e Diretorias (p. ex.: Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso – Cuiabá; Secretaria Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Goiás; Secretaria do Meio Ambiente – São Paulo; Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento – Curitiba), o Banco Mundial, a OEA – Organização dos Estados Americanos, entre outros (CIBIM, 2012, P.155).

O Aquífero Guarani, ante a participação e compartilhamento de informações e dados por Estados, entes subnacionais e atores não estatais, é uma demonstração da viabilidade da governança tendo como forte instrumento a paradiplomacia, que permite a tomada de decisões sustentáveis e a implementação prática destas pelos envolvidos com maior eficiência e responsabilidade.

O CASO PAPELERAS

Um exemplo de omissão no dever de informação e inobservância do princípio da boa-fé, reconhecido pela Corte Internacional de Justiça, foi o emblemático conflito ocorrido na Bacia do Prata, entre Argentina e Uruguai, quanto à construção de Fábricas de Celulose no Rio Uruguai (*papeieras*).

Nesse caso, a construção de nova fábrica de celulose no Uruguai, em vez da Argentina, ocasionou controvérsia entre os países. A Argentina alegou que teria ocorrido afronta ao Estatuto do Rio Uruguai, documento que condiciona a instalação de empreendimentos que possam colocar em risco a qualidade das águas. Nesse sentido, de acordo com o Estatuto, deveria haver troca de informações entre os dois países, remetidas à Comissão Administradora do Rio Uruguai (ESTATUTO, 2019).

síntese, a empresa então interessada na instalação da fábrica, a finlandesa Botnia (atual UPM), solicitou autorização para instalar-se no Uruguai, transmitindo as primeiras informações à Comissão, mas, ao serem exigidos mais informes, ainda em processo de negociação, o Uruguai unilateralmente expediu a autorização pretendida pela empresa.

Na questão relatada, houve clara inobservância do necessário exercício da governança hídrica, seja pela afronta ao Estatuto do Rio Uruguai, seja pela omissão no correto cumprimento do dever

de informação e boa-fé nas relações internacionais. Tanto é assim que o conflito foi conduzido para a solução da Corte Internacional de Justiça.

Apesar de a decisão final da referida Corte, em 20/4/2010, considerar que o Uruguai praticou fato ilícito internacional, foi mantida a fábrica, afirmando a necessidade da busca do consenso pelas partes, tendo sido firmado em 14 de novembro do mesmo ano um Acordo de Monitoramento entre Argentina e Uruguai, levado à CARU – Comissão Administradora do Rio Uruguai (MACHADO, 2014, p.33).

As cidades da Argentina e do Uruguai, situadas às margens do Rio Uruguai, que se sentiram diretamente afetadas com as questões que envolvem o funcionamento da fábrica, certamente não reconheceram a eficácia da decisão da Corte Internacional de Justiça, ante a existência de insurgências mesmo após esta ter sido proferida.

Portanto, a atuação dos países conduzindo o conflito para decisão da Corte Internacional não foi hábil para cessar o problema em termos locais, que poderia ter obtido melhor solução se houvesse, desde o início, uma atuação paradiplomática, em processo de governança.

O caso *papeleras*, envolvendo mais recentemente o aumento da produção da fábrica, foi ainda alvo de controvérsias diretas entre os governos locais, como se constata em situação ocorrida na cidade argentina de Gualeguaychú, em que o Chefe do Poder Executivo e os manifestantes tiveram a entrada proibida na cidade uruguaia de Fray Bentos (VEJA, 2013)⁴. Machado comenta o fato:

A decisão da Corte Internacional de Justiça desgostou os argentinos, principalmente os moradores de cidades fronteiriças ao Rio Uruguai e próximas a Fray Bentos, onde se localizou a fábrica. A população de Guadeyguachú muitas vezes fechou a ponte que liga a Argentina ao Uruguai. Essa participação popular propiciou que os contatos técnicos dos dois países continuassem. (VEJA, 2013)

⁴ Depois do anúncio do aumento da produção, uma caravana com 4.000 pessoas e 900 carros que havia saído da cidade argentina de Gualeguaychú para protestar contra a decisão foi proibida de entrar no Uruguai. Os manifestantes e o prefeito Juan José Bahillo pretendiam entregar às autoridades da cidade Uruguai de Fray Bentos, onde a fábrica foi construída, uma carta contra a medida. (VEJA, 2013)9.)

Os conflitos vivenciados em relação às fábricas de celulose, que permanecem entre os entes locais e subnacionais, gerando reflexos nos Estados soberanos, revelam possível ineficácia das decisões de cortes internacionais para pôr fim a conflitos relacionados a bacias transfronteiriças.

A solução de tensões envolvendo bacias transfronteiriças pode propiciar maior êxito quando existe governança participativa, na qual os Estados soberanos, entes subnacionais e empreendedores e os demais atores compartilham informações, estudos, dotados de boa-fé e da transparência necessária para a melhor análise e decisão do ponto de vista ambiental e econômico, considerando os interesses dos Estados soberanos, sem desprezar os locais e globais.

As negociações que devem ter como instrumento relevante a paradiplomacia, ante a proximidade dos entes subnacionais com os impactos locais e a população envolvida, devem ocorrer para um planejamento conjunto das alternativas e decisões a serem tomadas, para prevenir futuros conflitos e possíveis danos.

Por vezes, o interesse dos Estados soberanos pode ser distinto dos anseios locais. A paradiplomacia, por meio dos entes estatais subnacionais e governos locais, engloba interesses distintos do poder central, servindo para impulsioná-lo no atendimento dos anseios da população diretamente envolvida. Neste sentido:

A paradiplomacia tem como desafio impulsionar a diplomacia, englobando interesses locais de maneira a incluí-los nas relações internacionais, superando a tensão existente na temática supranacional e subnacional para gerir a diversidade de interesses e necessidades.(CIBIM, 2015, p.15)

A paradiplomacia é, pois, importante instrumento de atuação dos entes subnacionais, sob a forma de cooperação, a qual deve ser embasada na boa-fé, no princípio da transparência e acesso a informação, buscando equilibrar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, tal como decidido no primeiro caso envolvendo Direito Ambiental pela Corte Internacional de Justiça, a controvérsia sobre Gabčíkovo-Nagymaros, na Bacia Transfronteiriça do Rio Danúbio, especialmente no voto do Juiz Weeramantry, que consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável (case, 1997).

CONCLUSÕES

Não há dúvida de que houve, desde as últimas décadas do século XX, uma evolução no tratamento jurídico conferido não apenas à água, mas às bacias hidrográficas compartilhadas, considerando o valor desses bens, que aumenta à medida que a população cresce e as demandas por esse recurso se multiplicam.

Em primeiro lugar, a compreensão da água como bem de importância global transfere para a comunidade internacional a preocupação que anteriormente dizia respeito apenas aos países que compartilhavam rios e lagos. Fica clara a ideia de que a soberania dos Estados está adstrita à possibilidade e ao direito de desenvolver atividades no seu território, desde que não se causem danos aos países vizinhos, incluídos aí as águas.

Em segundo lugar, também alterando um *status* anterior, os Estados nacionais, grandes protagonistas do Direito Internacional, vêm cedendo espaço para outros entes, que também possuem interesse e mesmo poder no que se refere às decisões que impactam os usos e a proteção das águas. Essa situação implica um novo olhar para o direito, dando abertura para uma nova disciplina, que é o Direito Ambiental Internacional. Nessa nova dimensão, os poderes subnacionais e sobretudo os locais, no que diz respeito aos recursos hídricos, têm relevância na participação das decisões.

O princípio da informação se coloca como tema fundamental no tratamento dessa matéria, pois dela dependem todos os atores interessados em estabelecer um sistema de governança que necessariamente deve basear-se em informações claras e devidamente disponíveis à sociedade.

Na América do Sul, notam-se exemplos da manifestação dessas novas correntes, na gestão dos recursos hídricos tanto da Bacia do Prata como do Aquífero Guaraní, e também casos sobre recursos compartilhados submetidos a cortes internacionais, como ocorreu com Papeleras, objeto de decisão da Corte Internacional de Justiça.

E a necessidade de garantir quantidades de qualidade dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos para as futuras gerações vem demonstrando que a participação cada vez maior de todos os atores com interesses na água em processos de governança apresenta-se como irreversível.

REFERÊNCIAS

CASE CONCERNING GABCIKOVO-NAGYMAROS PROJECT (HUNGARY/SLOVAKIA). Judgment of 25 September 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/7377.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CARTA EUROPEIA DA ÁGUA. 1968. Disponível em: <http://vi-magua.com/pdf/CARTAEUROPEIADAAGUA.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CONVENÇÃO sobre a Proteção e Usos de Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais. Disponível em: <http://www.unece.org/env/water/pdf/watercon.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CIBIM, Juliana Cassano. *O Desafio da Governança nas Bacias Hidrográficas Transfronteiriças Internacionais: um olhar sobre a Bacia do Rio do Prata*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (Procam), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. p. 153-165. Disponível em: http://www.iee.usp.br/producao/2012/Teses/Tese%20Juliana%20Cibim_Revisada.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

COSTA, José Augusto Fontoura; SOLA, Fernanda; SILVA, Solange Teles da. Análise Jurídica da Convenção de Nova Iorque 1997, *Revista de Direito Ambiental – RDA*, v. 83, jul.-set. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.83.15.PDF. Acesso em: 18 fev. 2019.

DECLARAÇÃO DE PARIS (1998). Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/paris.htm>. Acesso em: 18 fev. 2019.

DIRETIVA 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2000. Disponível em: http://www.apambiente.pt/dqa/assets/01-2000_60_ce---directiva-quadro-da-agua.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

ESTATUTO DEL RIO URUGUAY. Disponível em: <http://www.online.com.uy/plantas/doc/estatuto.htm>. Acesso em: 18 fev. 2019.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura.

Governança Ambiental Global: possibilidade e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. *Direito Ambiental Internacional: avanços e retrocessos 40 anos de Conferências das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2015.

_____. *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Berlin Conference, 2004. Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. The Helsinki Rules, 1966. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

LINGUAGEM GEOGRÁFICA. *As Maiores Bacias Hidrográficas do Mundo*. Disponível em: <http://linguagemgeografica.blogspot.com/2013/03/as-maiores-bacias-hidrograficas-do-mundo.html>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso de Leme. *Direito dos Curso de Água Internacionais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Estudos de Direito*, v. 2. São Paulo: Malheiros. 2014

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Aquífero Guarani, Gestão do Sistema do Aquífero Guarani*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informmma/item/8617-aquifero-guarani>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. *A ONU e a Água*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>. Acesso em: 2 dez 2018.

ONU. *O Direito Humano à Água e ao Saneamento*. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em: 18 fev. 2019.

PORTAL BRASIL. *Bacias Hidrográficas e Rios: Bacia Hidrográfica do Rio da Prata*, 2011. Disponível em: http://www.portal-brasil.net/brasil_hidrografia.htm. Acesso em: 18 fev. 2019.

RIOS VIVOS. *Rio Paraguai*. Disponível em: <http://www.rios-vivos.org.br/Canal/Hidrovia+Paraguai+Parana/261>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ROGERS, Peter; HALL, Allan. *Effective Water Governance*. Tec background papers n. 7. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/42765754_Effective_Water_Governance. Acesso em: 18 de fev. 2019.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. *Governança Global dos Recursos Hídricos Transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça*. 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200009&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SETZER, Joana. Governança Multinível das Mudanças Climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando; CIBIM, Juliana Cassano; ROSINA, Mônica Guise; NASSER, Salem Hikmat. *Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 147-183.

SILVA, Deise Marcelino da. *Direito Ambiental Internacional: regime jurídico das águas subterrâneas transfronteiriças e o Aquífero Guarani*. Paraná: Thoth, 2017.

SILVA, Solange Teles da. *Proteção Internacional das Águas Continentais: a caminho de uma gestão solidária das águas*. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/solange_teles_da_silva.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOARES, Guido Fernando Silva. *A Proteção Internacional do Meio Ambiente*, São Paulo, Manole, 2003.

_____. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Matilde; VERSIEUX, Bernardo Hoffman. *O Brasil na Governança de Recursos Hídricos Transfronteiriços: o papel da Agência Nacional de Águas na gestão da bacia amazônica*. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/300>. Acesso em: 18 fev. 2019.

THE CONGRESS OF VIENNA 1814-1815. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11872/view>. Acesso em: 18 fev. 2019.

UN. *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* 1997. Disponível em: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

UN. *Convenção sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais*. Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Text/Convention_text_Portuguese.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

UNESCO, 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129726e.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

VEJA. Argentina e Uruguai revivem conflito das “papeleras”. ed. 16 de outubro de 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/argentina-e-uruguai-revivem-conflito-das-papele-ras/>. Acesso em: 18 fev. 2019.

VILLAR, Pilar Carolina. *Aquíferos Transfronteiriços: governança das águas e o Aquífero Guaraní*. Curitiba: Juruá, 2015.

VILLELA, Ana Maria. *O Tratado da Bacia do Prata*. Brasília, Universidade de Brasília (UnB). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; OLIVEIRA, Diogo Pignataro de. *As Águas Transfronteiriças e o Direito Internacional Público: integração necessária à proteção ambiental*. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/download/4262/3481/>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BIBLIOGRAFIA

ONU.. Agenda 2030. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CLIMATE ACTION AND TRANSNATIONAL MUNICIPAL NETWORKS: A REVIEW OF ICLEI'S CITIES FOR CLIMATE PROTECTION CAMPAIGN IN BRAZILIAN CITIES

Fabiana Barbi
Laura Valente de Macedo

INTRODUCTION

There is enough evidence in the literature (Betsill and Bulkeley, 2004, 2007; Toly, 2008; Bouteligier, 2015; Fünfgeld, 2015; Hickmann, 2017; Bellinson, 2018; Rashidi and Patt, 2018) that transnational municipal networks (TMNs) play an important role in climate governance worldwide, mainly by motivating local governments to define and develop climate policy initiatives and by helping them implement these strategies. They have provided local governments with inspiration, information, experience, capacities, concrete projects, access to funding, examples of good practices and informal structures of recognition and rewards, which have led to significant responses to the climate change challenge.

Most of the studies on TMNs and climate governance have focused on the relevance of city networks to the adoption of climate policies, mainly by analyzing the reasons cities join these networks for (Betsill and Bulkeley, 2004; Buis, 2009; Heinrichs et al., 2013; Kern and Bulkeley, 2009; Pitt, 2010; Lee, 2013). Other studies address the impact that networks have on the policies adopted (Krause, 2012; Lee and Koski, 2014; Busch, 2015; Hickmann et al., 2017; Rashidi and Patt, 2018). There are also studies that focus on TMNs as the unit of analysis and their institutional architecture (Bulkeley, 2005; Betsill and Bulkeley, 2006; Toly, 2008; Kern and Bulkeley, 2009; Giest and Howlett, 2013; Bansard et al., 2017; Lee and Jung, 2018).

Most studies that focus on TMNs as governance instruments use a case study approach. Among them, the most studied cases are ICLEI's Cities for Climate Protection (CCP) campaign (e.g.,

Betsill and Bulkeley, 2004, 2006; Toly, 2008) and the C40 Cities Climate Leadership Group (Lee and Van de Meene, 2012; Acuto, 2013; Bouteligier, 2013).

However, TMNs are a heterogeneous phenomenon that, considering its prominence in the international climate governance debate, is certainly worth further research (BANSARD et al., 2017). It is not surprising that Bouteligier (2013) stated that TMNs ‘are still understudied’. Besides, most of the mentioned studies have focused on TMNs and cities acting in the Global North. Few studies have addressed the role of TMNs in urban climate governance strategies in Latin American and even fewer in Brazilian cities (CASTÁN BROTO and BULKELEY, 2013; BULKELEY et al., 2015; HICKMANN et al., 2017). Therefore, much is still unknown about the actual impact of TMNs on urban climate governance at the local level in Brazil.

This way, our contribution in this chapter aims to fill this gap in literature by analyzing the potential influence TMNs have in local governments when it comes to responses to climate change in urban areas in Brazil. Therefore, we rely on ICLEI’s Cities for Climate Protection (CCP) Campaign as a case study, since it is the network that has most engaged Brazilian cities as members.

The chapter is divided into two sections. First, we discuss the role of TMNs in climate change governance, focusing on their scope of action, the kind of functions they provide to local governments and their degree of proliferation in Brazil. Next, we analyze the CCP Campaign’s actions in Brazil divided into three main phases.

1. THE ROLE OF TRANSNATIONAL MUNICIPAL NETWORKS (TMNS) IN CLIMATE GOVERNANCE

The very nature of the climate issue and how it is being treated has allowed for the creation of political spaces for new collaborations and governance mechanisms, such as transnational networks of local governments’ initiatives, henceforth transnational municipal networks (TMNs). The emergence of such networks can also be understood as a response to the flaws and limitations of more traditional international institutions and national governments in dealing with the climate issue. Also, the diversity of national commitments in the international climate regime creates opportunities for alternative forms of cooperation among agents, whether subject

to international goals or not (BULKELEY and NEWELL, 2010).

The engagement of local governments in TMNs addressing climate change has been a driver of climate action beyond co-beneficial outcomes at the local level, with great potential for the development of effective local policies and actions that can contribute to addressing a global challenge (BAI et al., 2010; BULKELEY, 2010; JORDAN et al., 2015; LEE, 2015; ACUTO and RAYNER, 2016).

TMNs can be defined through three criteria: (i) members are free to leave the network at any time; (ii) networks are non-hierarchical; and (iii) network decisions are directly implemented by the members (Kern and Bulkeley, 2009:309–310). Moreover, TMNs related to climate governance are characterized as ‘institutionalized spaces where local governments from different countries come together as equitable partners in an exchange on climate change related issues’ (BUSCH, 2015:215).

The main ‘functional categories’ for TMNs identified in literature (ANDONOVA et al., 2009; BULKELEY et al., 2014; FUNFGELD, 2015) are: information-sharing and exchange, capacity-building, direct action and implementation, and target and rule-setting. Information-sharing and exchange can be divided into two sub-functions, one for internal use within the network’s structure and the other for external use beyond the network’s structure. In this case, the use of information may be seen ‘as a tool of political leverage’ when it is used to exert pressure on actors outside the network such as nation-states. Capacity-building includes the provision of resources through networks, such as ‘financial resources, expertise, labor, technology or monitoring’ (ANDONOVA et al., 2009:63–64). These resources are useful for promoting direct action and implementation. In the case of target and rule-setting, they are developed, and members voluntarily commit to them.

TMNs have fostered the development of an explicitly urban approach to climate governance since the early 1990s (SCHROEDER and BULKELEY, 2009), and the trajectory of their actions can be divided into two ‘waves’. The ‘first wave’ of TMNs was critical in raising the profile of cities in environmental governance, even though it had limited impact on the shape and direction of climate governance. It was oriented primarily towards symbolic engagement stimulated by the creation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992 and the formalization of efforts to develop joint responses to climate chan-

ge (BULKELEY, 2010; GORDON and ACUTO, 2015). At that time, three networks played a key role: ICLEI's CCP, the Climate Alliance (formerly Climate Alliance for European Cities) and Energy Cities (formerly Energie-Cités). These early efforts focused mainly on energy efficiency in municipal operations aimed at climate change mitigation (HARVEY, 1993).

Authors (BULKELEY and BETSILL, 2013; BULKELEY et al., 2014; Gordon and Acuto, 2015) have recognized a 'second wave' of municipal action on climate change since the early 2000s, when these networks became more comprehensive and politically significant in their approach to urban climate governance. Incumbents were joined by other networks, the most salient being the C40 Climate Leadership Group, established in 2005. The main emphasis of these networks was the local and regional development of infrastructure and energy, given that this is a concern of developed countries, where most of these networks was active (Bulkeley et al., 2014). Cities endeavored to establish themselves as autonomous climate governors capable of effective climate actions, yet, within the UNFCCC framework and in a complementary rather than conflictive approach to climate governance (HICKMANN, 2016).

TMNs might have been experiencing the beginning of a 'third wave' of climate governance, characterized by a greater attention to adaptation strategies, mainly driven by cities from the Global South. Responding to the impacts of climate change is no longer optional, especially in cities in developing countries, which are considered the most vulnerable to the impacts of climate change (IPCC, 2013). These areas are increasingly suffering from the consequences of changes in the climate system, especially from extreme weather events, such as floods, droughts, heat waves and hurricanes, among others. The emergence of Asian Cities Climate Change Resilience Network, in 2008, and 100 Resilient Cities, in 2013, reinforces the growing interest in and need for adaptation actions in urban areas. Some studies suggest that TMNs are becoming important catalysts for local adaptation and they may accelerate and improve adaptation processes, just as they did for mitigation (FUNFGELD, 2015).

1.1 Transnational Municipal Networks in the world and in Brazil

At least 1,700 cities in 140 countries worldwide integrate one or more TMNs, whose goal is generally to support and encourage local governments to adopt policies related to climate change. Initially, the participation of local governments in these networks encouraged the implementation of mitigation measures, whereas adaptation has been gaining attention more recently. This way, climate actions in cities have grown along with the growth of TMNs in number, size and visibility (Acuto and Rayner, 2016). By 2019, Climate Alliance had 1,730 city members in 26 countries¹, the United Cities and Local Governments (UCLG) had 1,000 members in 140 countries², ICLEI-Local Governments for Sustainability had 1,500 members in 124 countries³, and C-40 Climate Leadership Group had 96 members in 56 countries⁴, among others (See Table 1).

During the last two decades, many Brazilian cities have also engaged in TMNs, particularly those pursuing sustainability and climate change policies. At least fifty Brazilian subnational governments are members of 6 out of 9 of these networks, and several of them participate in more than one, such as the city of Rio de Janeiro, which is a member of all networks. The TMN with the largest number of Brazilian member cities is ICLEI (40), followed by United Cities and Local Governments (15), Metropolis (7), World Mayors Council on Climate Change (5), C40 Climate Leadership Group (4) and 100 Resilient Cities (3). Table 1 shows the main actions and members of the main networks related to climate change, including Brazilian cities.

¹ <http://www.climatealliance.org/nc/municipalities/the-network.html>, accessed on 03/01/19.

² https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_who_we_are_0.pdf, accessed on 03/01/19.

³ https://iclei.org/en/our_network.html, accessed on 03/01/19.

⁴ <http://www.c40.org/cities>, accessed on 03/01/19.

Network	Established (year)	Number of city members	Number of countries	Number of Brazilian cities	Main objectives/programs
Metropolis www.metropolis.org	1985	139	64	7	Promote sustainable urban development of metropolitan regions.
Climate Alliance www.climatealliance.org	1990	1,730 ⁱ	26	0	AMICA Project: Integrate mitigation and adaptation actions in cities; Climate Alliance of European Cities with Indigenous Peoples of Forests.
Energy Cities energycities.org	1990	1,000	30	0	Pact of Mayors: reduce GHG emissions by 20% by 2020. 2000 cities in 42 countries signed the pact by 2010. 30 Energy Transition Proposals in Cities.
ICLEI – Local Governments for Sustainability iclei.org	1991	1,500	124 ⁱⁱ	40	CCP - Cities for Climate Protection; Local Government Climate Roadmap.
United Cities and Local Governments (UCLG) www.uclg.org	2004	1,000	140	15	Partnership for Urban Risk Reduction; Mayors' Pact to Develop Global Climate Protection Policies.
World Mayors Council on Climate Change (WMCCC) www.worldmayorscouncil.org	2005	120	32	5	Mexico City Pact: 10 actions for climate change, including emission reduction, adaptation to impacts and cooperation among cities since 2010 with 138 signatories; Local Government Climate Roadmap.
C40 Climate Leadership Group www.c40.org	2005	96	56	4	Adopt measures to reduce GHG emissions and more recently deal with climate change risks.
Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCRN) www.accrn.net	2008	40	6	0	Build resilient cities.
100 Resilient Cities www.100resilientcities.org	2013	100	47	3	Help cities become resilient.

Table 1: Characteristics of the Main Transnational Municipal Networks for Climate Change (chronological order). Source: Barbi, 2015 (updated by the authors on 03/01/2019).

ⁱ Including: cities, municipalities and districts as well as provinces, NGOs and other organizations from across Europe (<http://www.climatealliance.org/nc/municipalities/the-network.html>, accessed on 03/01/19).

ⁱⁱ ICLEI members worldwide are mainly cities. In Brazil, some States are also members of the network (Amazonas, Minas Gerais, and Sao Paulo).

These networks have shown an uneven impact, with evidence suggesting that they are more important in empowering municipalities that are already leading responses to climate change, while for late starters these initiatives may contribute little to building problem-solving capacities (GORE et al., 2009). Despite this, it is argued that the responses to climate change developed by these precursor cities can serve as models for other cities and even for the state and international levels (GEELS, 2011).

This way, local governments have become key political agents in climate policy over the past twenty years, and while their role was fostered by TMNs' advocacy in the international arena, trail-blazing cities joining these networks strengthened their collective voice. The activities developed by these cities within TMNs have positioned cities as critical sites for climate governance and have advanced claims for the strategic importance of urban climate governance (BULKELEY et al., 2014). Next, we will explore the influence of one of these TMNs in climate governance in Brazilian cities.

2. ICLEI'S CITIES FOR CLIMATE PROTECTION (CCP) OVERVIEW IN CLIMATE GOVERNANCE

ICLEI's Cities for Climate Protection (CCP) Campaign was launched worldwide in 1993 as the first international initiative aimed at enabling local governments to reduce emissions through a five-milestone process of measurement, commitment, planning, implementing and monitoring. Within the CCP Campaign, ICLEI has developed greenhouse gases (GHG) emission accounting tools specifically tailored to the needs of local governments, such as the Harmonized Emissions Analysis Tool (HEAT+)⁵ and, more recently, ClearPath, launched by ICLEI-USA⁶. The CCP Campaign's 5-milestone methodology include: (1) Conduct a baseline emissions inventory and forecast; (2) Adopt an emissions reduction target for the forecast year; (3) Develop a Local Action Plan; (4) Implement policies and measures; (5) Monitor and verify the results⁷.

The CCP Campaign frames global climate change issues as being of both local concern and offering local benefits (LEE, 2013). In analyzing the CCP Campaign, Lindseth (2004) highlights two

⁵ <http://heat.iclei.org>, accessed on 03/01/19.

⁶ <http://icleiusa.org/clearpath/>, accessed on 03/01/19.

⁷ <http://archive.iclei.org/index.php?id=810>, accessed on 03/01/19.

aspects: first, the problem is established and presented as relevant through scientific knowledge, explaining that the effects of climate change will increasingly be felt. Urban populations are at risk of climate change, and therefore should engage in reducing their emissions. Second, the motivation for action is based on the idea that local and global issues are linked. Thus, the campaign addresses local issues such as air quality and related health problems to raise awareness about climate change, as people physically feel their local effects. For example, instead of addressing traffic as a local problem, the campaign states that reducing traffic will solve both local and global problems.

Betsill and Bulkeley (2006:141) argue that the CCP Campaign exemplifies a new form of governance in global efforts to mitigate climate change, being ‘simultaneously global and local, state and non-state’ and taking place ‘through processes and institutions operating at and between a variety of scales and involving a range of actors with different levels and forms of authority’.

The importance of the CCP Campaign lies in its capacity to spread climate change policies amongst its members and thus contribute to the reduction of emissions (KRAUSE, 2012; ZEPPEL, 2013). The Campaign provides several benefits for local governments: GHG reductions, financial savings, greater awareness of climate change in councils and communities, local leadership and integrated programs on climate change with key stakeholders and a network of CCP councils. Based on these benefits, the CCP Campaign has played a significant role in urban climate programs. In Australia, it has 238 members (ZEPPEL, 2012) and in the USA, more than 600 members (KRAUSE, 2012). Studies about the cities participating in the campaign in Asia, Australia, the United States and Europe analyze good examples of ongoing initiatives and projects (YIENGER et al., 2002; SCHROEDER and BULKELEY, 2009). Along these years, many of its projects and initiatives have been framed and classified as climate protection activities. Next, we explore the Campaign’s actions in Brazil.

2.1 ICLEI’s CCP in Brazil

In Latin America, the CCP Campaign began in 1998, in Mexico, with funding from the United States Agency for International Development (USAID). In 2001, the campaign was extended to

South America, funded by the Canadian International Development Agency (CIDA). The agenda focused on mitigation and successfully recruited cities in Brazil, Argentina and Chile⁸.

Among the city networks active in Brazil, ICLEI's CCP Campaign was the first to address climate change and the one that engaged most Brazilian cities. In Brazil, the campaign timeline can be divided into three distinct phases, determined by the international CCP agenda (Barbi and Macedo, 2019). Figure 1 shows the three phases of the CCP Campaign, each of which has specific characteristics and is explored as follows.

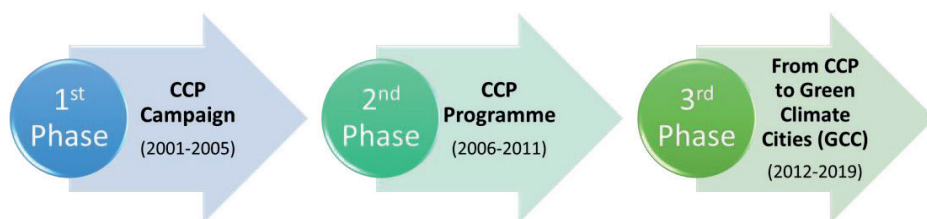


Figure 1: CCP Timeline in Brazil. Source: The authors.

These CCP functions are observed in all its three phases in Brazilian cities:

- Direct action and target setting: most projects focus on policy development;
- Support to policy development and implementation: policy recommendations and guidelines developed in accordance with the city's reality and context;
- Peer to peer exchange activities for local governments: through projects with model and satellite cities, and technical visits to other cities in the ICLEI network;
- Dissemination of information to governments: portals, manuals, case studies;
- Capacity building for governments: seminars, workshops, and training courses.

2.1.1 CCP's first phase (2001-2005): Breaking ground for climate action

⁸ <http://archive.iclei.org/index.php?id=1768>, accessed on 03/01/19.

In its first phase, CCP was presented as a campaign and, along with Agenda 21, provided the framework for ICLEI's actions in Brazil. CCP in South America was then a pilot project, concentrated in Brazil, and Rio de Janeiro was the first host city for the Latin American and the Caribbean Secretariat (ICLEI-LACS). Therefore, CCP helped anchor ICLEI in the region, as it introduced climate change onto the municipal agenda. At the time, cities in Brazil were not engaged or even interested in global climate change issues, mostly addressed at the national level by the government and the epistemic community.

Especially after the Earth Summit 92, Rio de Janeiro became a pioneer city in many ways, and aimed to establish itself as an environmental model municipality; municipal leaders were engaged in environmental paradiplomacy; the city was an active ICLEI member and hosted its regional office, as well as other international organizations such as UN-Habitat; a strong partnership between the city and the Federal University of Rio de Janeiro's graduate program in engineering (COPPE-UFRJ) enabled academia to engage in local climate governance: the first municipal GHG inventory was developed by COPPE using the CCP software.

Along with Rio de Janeiro, six cities adhered to the campaign between 2002 and 2003: Betim, Goiânia, Palmas, Porto Alegre, São Paulo, and Volta Redonda; they were joined by Buenos Aires and Avellaneda, in Argentina, and Tomé, in Chile. The CCP pilot project closed in 2005 with 10 members.

ICLEI assisted the cities in undertaking GHG emissions inventories, establishing avoidance or reduction targets, and identifying priority actions to reduce their emissions within the 5-milestone methodology. Solid waste management and urban transport were identified as priority issues in this first phase. To a lesser extent, renewable energy was also a concern. Vulnerability and adaptation to climate change were not addressed by the cities during this period.

The primary CCP function in this phase was to introduce the issue of climate change onto the political agenda of Brazilian cities. TMNs function as 'platforms' when they provide space that enables their members to exchange information and expertise amongst one another, associated with learning processes (Busch, 2015). CCP became this arena for the horizontal exchange of climate change expertise, providing this space through, for example, 'best-

practice workshops' and other activities. As a result, Brazilian local governments gained greater understanding of the problem and how cities could act in face of it. 'Information sharing' and 'capacity-building' functions (Andonova et al., 2009) stood out in this period. This phase was important to break the ground for the next one, when specific policies were elaborated and approved by local governments.

2.1.2 CCP's second phase (2006-2011): Fostering climate policies

During the second phase in Brazil, after the pilot project was concluded, CCP became an umbrella program, with other projects funded by different sources as part of it. Activities focused on milestone 4: implement policies and measures. Therefore, other issues related to GHG emissions reduction were added to the agenda through several projects, such as sustainable public procurement, sustainable construction, renewable energy, energy efficiency, and solid waste management.

One important development of these projects was the engagement of the state level of government in climate governance in Brazil. The state level is considered best suited to bridge the gap between federal, state and municipal climate policies and actions. Furthermore, there is no metropolitan authority in Brazil, so these areas fall under state jurisdiction. The engagement of states with great political and economic relevance, such as São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, and Pernambuco in ICLEI initiatives was key to strengthening the integration between different levels of government and foster climate action in Brazil. During this period, 14 out of the 27 Brazilian states have approved their climate policy.

In this phase, one of CCP's main functions is identified as 'consultancy' (Busch, 2015), actively helping their members to achieve their climate protection goals by providing information and supporting members in implementing local solutions. Networks take different measures when fulfilling this function. In this case, through CCP projects, ICLEI developed manuals and other reference materials, customized for Brazilian local governments, as well as training courses and workshops about the areas of this phase. As a result of the participation in these initiatives, Brazilian cities

developed and implemented new regulations regarding sustainable public procurement, sustainable construction, particularly regarding energy efficiency, low carbon emission technologies, and the use of renewable energy in construction.

In the analysis of Andonova et al. (2009), the main CCP functions have been ‘capacity building’ and ‘implementation’. And this is observed in this phase when the participation of local governments in the network was fundamental for technical capacity-building and the structuring of actions, which resulted in the elaboration and approval of five specific climate change policies in the only Brazilian cities involved at that time, all of which members of the network: São Paulo (2009), Curitiba (2009), Manaus (2010), Belo Horizonte (2011) and Rio de Janeiro (2011). The focus of actions at this phase was mitigation. São Paulo city’s climate policy pioneered in setting bold emission reductions goals, influencing other municipal and state level climate policies in Brazil (Setzer et al., 2015).

2.1.3 CCP’s third phase (2012-2019): Developing to Green Climate Cities

CCP’s third phase in Brazil began in 2012, when the campaign underwent a major transition internationally, developing into the Green Climate Cities (GCC) Program. The GCC Program builds on the CCP Campaign, and it continues to focus on climate change mitigation. However, adaptation and urban resilience have also been gaining ground. The program addresses challenges and opportunities of urban growth, exploring green economy and green infrastructure, and pursuing urban communities’ low-emission development paths. The main idea of this new program is to integrate climate change issues in both mitigation and adaptation through urban planning. The scope became broader, and issues such as biodiversity are included on the list of topics to be addressed in the cities.

One of the most important lessons learned from the CCP methodology is that political commitment is crucial to the projects’ success (Hickmann, 2016; Macedo, 2017). That is the reason why the GCC methodology starts with commitment and mobilization. The rationale is that, by committing publicly in a signing ceremony, the project provides political visibility and ensures political

engagement, thus avoiding setbacks. Including the financial aspect was another lesson learned from the CCP experience: it seeks to secure continuity for the project activities, regardless of ICLEI's participation. The improved GCC methodology is a 9-step process: (1) Commit and mobilize; (2) Research and access; (3) Set baseline; (4) Develop strategy; (5) Detail and finance projects; (6) Implement and monitor; (7) Integrate and collaborate; (8) Review and upscale; and (9) Advocate and inspire. These 9 steps are divided into three main aspects: (i) Analyze, (ii) Act, and (iii) Accelerate.

At this phase, one of GCC's main function is 'target and rule-setting', carried out through the Urban LEDS (Urban Low Emissions Development Strategy) project, when eight Brazilian cities committed, researched and assessed information, set a baseline and developed strategies, most of which focused on energy. In the second phase of the project, started in 2017, ICLEI has been assisting the cities in implementing and funding agenda.

Another relevant function of GCC is 'direct action and implementation', consolidating the issue on the political agenda of the cities. The climate issue has a more comprehensive approach, since besides mitigation actions, cities have planned adaptation and resilience strategies. This is evidenced by the fact that more cities have elaborated and approved their climate policies in Brazil: Recife (2014), Sorocaba (2016), and Fortaleza (2017). Seven cities in the *Grande ABC* area approved a mitigation plan through their Consortium in 2016⁹. Porto Alegre prepared its adaptation and resilience plan (2016), and the plans for Salvador and São José dos Campos are under elaboration.

Besides, in the GCC program, ICLEI has engaged 75 Brazilian cities to commit to the Global Covenant of Mayors for Climate and Energy with voluntary mitigation and adaptation strategies. This initiative demonstrates how climate change has gained scale in Brazil. In this case, ICLEI played a key integrating role, working with other Brazilian agents, such as the National Front of Mayors (FNP), the National Association of Municipal Environmental Agencies (ANAMA), and the Capital Cities Forum of Environmental Authorities (CB27). ICLEI offers capacity building to the participating cities.

In addition, Brazilian cities that participate in the ICLEI network have also contributed to shaping some actions of the

⁹The seven cities are: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, and São Caetano do Sul

network, mainly regarding biodiversity conservation in urban areas, showing that urban biodiversity is a theme to be inserted on the political agendas. There are two projects in this phase that seek to integrate biodiversity and ecosystem services into subnational government assignments, such as territorial planning, land use management, local economic development, and infrastructure projects.

Based on the main characteristics of the CCP's three phases in Brazil, Table 2 provides further detail on the progress of climate action led by ICLEI in Brazil. Emphasis is different in each phase, but all of them go through the processes based on a global methodology established by ICLEI.

ICLEI's CCP in Brazil	1 st phase (2001-2007)	2 nd phase (2008-2011)	3 rd phase (2012-2019)
Main features	CCP framed as a campaign; 5-step methodology	CCP framed as an umbrella program covering other projects	From CCP to GCC; 9-step methodology
Main functions	Information-sharing; Capacity building; Platform.	Consultancy; Capacity building; Implementation.	Target and rule-setting; Direct action and implementation; Integration.
Issue areas	Sustainable Public Procurement; Renewable energies.	Sustainable public procurement; Renewable energies; Sustainable construction; Solid waste management.	Sustainable urban planning; Urban biodiversity.
Projects developed	Elo Network; Sustainable Public Procurement Brazil.	Sustainable Public Procurement projects; Sustainable Building Policies (Polics); Partnership Methane to Markets (M2M); Solid Waste Management (GeRes); Green and Healthy Environment (PAVS); Developing State Policies and Action to Combat Climate Change (PeClima).	Urban Low Emissions Development Strategy (Urban LEDS); Global Covenant of Mayors for Climate and Energy; INTERACT-Bio; Local Protected Areas.
Main outcomes	Introduction of climate change issue onto the political agenda; GHG inventories	GHG inventories; Climate change policies at state and municipal levels.	GHG inventories; Climate change policies at the municipal level; adaptation and resilience plans.

Table 2: Comparative table on characteristics of the three phases of ICLEI's CCP in Brazil. Source: The authors.

CONCLUSIONS

Local governments have taken a step ahead when it comes to climate change political responses. They have proven to be relevant agents in the global climate regime. Transnational municipal networks have been a driver of climate action at the local level engaging local governments in the development of effective policies and actions as responses to climate change in urban areas. TMNs constitute a key resource of knowledge, information, experience and best practices for their members and improve their local capacity to address climate change.

This chapter explored the potential influence of ICLEI's Cities for Climate Protection Campaign in Brazilian local governments, regarding responses to climate change in urban areas. We identified three CCP phases in Brazil, which allowed for local climate strategies and strengthened climate action in Brazilian cities.

According to our analysis, *CCP has positioned these cities in the climate change debate, bringing the issue to their local political agenda in the first place.* The municipal climate change agenda has undergone significant progress in Brazil since the beginning of 2000, fostered by CCP. Important Brazilian cities became aware of the issue, engaged in climate action, and elaborated and approved local climate policies within the CCP projects.

CCP has added climate-related issues to the municipalities' scope of action for their climate policies, such as sustainable public procurement, renewable energies, sustainable construction, solid waste management, and, more recently, urban biodiversity. This happened by providing access to new knowledge, by creating a favorable environment for developing and approving local climate policies and by increasing the perceived effectiveness of these policies.

ICLEI's CCP enhanced Brazilian local governments' capacity factors. In cases in which any of these factors (legal competence, human and technical resources, funding) are lacking to any significant degree, local governments are likely to be unable to implement climate change policies (RYAN, 2015). In the analysed case, this was made possible by the various functions performed by CCP throughout its 3 phases, such as information-sharing, capacity building, platform, consultancy, direct action and implementation, target and rule setting, and integration.

Our analysis has also showed that *climate action in Brazilian cities has been strongly supported by CCP*. By 2019, eight Brazilian municipalities out of 5,570 had approved their climate change policies, all of which members of the CCP network. Their engagement in ICLEI's CCP played a decisive role in the adoption of their climate policies.

Even though Brazilian local governments together with CCP have showed an interesting direction towards responding to climate change, *these initiatives may not be enough facing the climate change challenges, according to scientists' projections* (PBMC, 2013). Since climate change is a complex, multilevel and multidimensional problem, it is necessary to understand the involvement of other levels of government, non-governmental groups, civil society organizations, the private sector, universities and research institutions in the production of effective responses to the problem. Further research is needed in this direction.

REFERENCES

- ACUTO, M. The new climate leaders. *Review of International Studies*, 39(4): 835–857. 2013.
- ACUTO, M. and RAYNER, S. City networks: Breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*, 92(5): 1147–1166. 2016.
- ANDONOVA, L. B., BETSILL, M. M. and BULKELEY, H. Transnational climate governance. *Global environmental politics*, 9(2): 52–73. 2009.
- BAI, X., ROBERTS, B., and CHEN, J. Urban sustainability experiments in Asia: patterns and pathways. *Environmental Science and Policy*, 13(4): 312–325. 2010.
- BANSARD, J. S., PATTERBERG, P. H. and WIDERBERG, O. Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. *Int Environmental Agreements*, 17(1):229–246. 2017.
- BARBI, F. Mudanças climáticas e respostas políticas nas cidades. Campinas, Brazil: Editora da Unicamp, 2015.
- _____; MACEDO, L. V. Transnational municipal networks and cities in climate governance: Experiments in Brazil. In: van der HEIJDEN, J., BULKELEY, H. and CERTOMÀ, C. (eds.) *Urban*

climate politics: Agency and empowerment. The Earth System Governance Series. Cambridge University Press. 2019.

BELLINSON, R. G. Connecting the dots: The politics of governing urban climate adaptation innovations through transnational municipal networks. In: HUGHES, S.; CHU, E. K., MASON, S. G. (Eds.) *Climate Change in Cities: Innovations in Multi-Level Governance*. Springer International Publishing. The Urban Book Series. 2018.

BETSILL, M. M. and BULKELEY, H. Transnational networks and global environmental governance: The cities for Climate Protection program. *International Studies Quarterly*, 48(2): 471–493. 2004.

_____. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance* 12(1): 141–159. 2006.

_____. Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. *Local Governments*, 12(5): 447–456, 2007.

BOUTELIGIER, S. Inequality in new global governance arrangements: The North-South divide in transnational municipal networks. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26(3): 251–267. 2013.

_____. Multinational Companies and Urban Climate Governance: Market making or Successful Policy Innovation? In: CRAIG, J., TOLY, N., SCHROEDER, H. (eds.) *The Urban Climate Challenge: Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime*. London: Routledge. 2015.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political geography*, 24 (8): 875–902. 2005.

_____. Cities and the governing of climate change. *Annual Review of Environment and Resources*. 35(1): 229–253. 2010.

_____; ANDONOVA, L. B.; BETSILL, M. M.; COMPAGNON, D.; HALE, T.; HOFFMANN, M. J.; NEWELL, P.; PATERSON, M.; ROGER, C.; VANDEVEER, S. D. *Transnational climate change governance*. Cambridge University Press: New York. 2014.

_____; BETSILL, M. M. Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics* 22(1): 136–154. 2013.

_____, CASTAN Broto, V., and EDWARDS, G. *An Urban Politics of Climate Change: Experimentation and the governing*

of socio-technical transitions. Abingdon: Routledge. 2015.

_____. NEWELL, P. *Governing Climate Change*. New York, Routledge, 2010.

BUIS, H. The role of local government associations in increasing the effectiveness of city-to-city cooperation. *Habitat Int* 33(2):190–194. 2009.

BUSCH, H. Linked for action? An analysis of transnational municipal climate networks in Germany. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 7(2): 213–231, 2015.

CASTÁN BROTO, V., and BULKELEY, H. A survey of urban climate change experiments in 100 cities. *Global Environmental Change*, 23(1): 92–102, 2013.

FÜNFELD H. Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12(1): 67–73. 2015.

GEELS, F. The role of cities in technological transitions. Analytical clarifications and historical examples. In: BULKELEY, H., BROTO, V. HODSON, M. and MARVIN, S (eds.) *Cities and low carbon transitions*. Routledge: London, pp. 13–18. 2011.

GIEST, S. and HOWLETT, M. Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts. *Env. Pol. Gov.* 23(1): 341–353, 2013.

GORDON, D.; ACUTO, M. If cities are the solution, what are the problems? The promise and perils of urban climate leadership. In: JOHNSON, C.; TOLY, N.; SCHROEDER, H. (eds.) *The urban climate challenge: Rethinking the role of cities in the global climate regime*. Routledge: New York. 2015.

GORE, C.; ROBINSON, P. and STREN, R. *Governance and climate change: Assessing and learning from Canadian cities*. Paper presented at 5th Urban Research Symposium, Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda, 28–30 June, Marseille, France. 2009.

HARVEY, D. Tackling Urban CO₂ Emissions in Toronto. *Environment*, 1993.

HEINRICHS, D., KRELLENBERG, K. and FRAGKIAS, M. Urban responses to climate change: theories and governance practice in cities of the Global South. In *Int J Urban Reg Res* 37(6):1865–1878. 2013.

HICKMANN, T. *Rethinking Authority in Global Climate Governance*: How transnational climate initiatives relate to the international climate regime. London: Routledge, 2016, 328 p.

HICKMANN, T., FUHR, H; HÖHNE, C.; LEDERER, M.; STEHLE, F. Carbon Governance Arrangements and the Nation-State: The Reconfiguration of Public Authority in Developing Countries. *Public Administration and Development*, 37(5):331-343. 2017.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group, I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Climate Change 2013: *The Physical Science Basis*. Summary for Policymakers. 2013.

JORDAN, A. J., HUITEMA, D., HILDÉN, M., VAN ASSELT, H., RAYNER, T. J. and SCHOENEFELD, J. J. Emergence of poly-centric climate governance and its future prospects. *Nature Climate Change*, 5(11): 977–982. 2015.

KERN, K.; BULKELEY, H. Cities, Europeanization and multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 309–332. 2009.

KRAUSE, R. M. An assessment of the impact that participation in local climate networks has on cities' implementation of climate, energy, and transportation policies. *Review of Policy Research*, 29(5): 585–604. 2012.

LEE, T. Global Cities and Transnational Climate Change Networks. *Global Environmental Politics*, 13(1): 108-128. 2013.

_____. *Global Cities and Climate Change: The Translocal Relations of Environmental Governance*. London: Routledge. 2015.

_____; JUNG, H. Y. Mapping city-to-city networks for climate change action: Geographic bases, link modalities, functions, and activity. *Journal of Cleaner Production* 182(1): 96-104. 2018.

_____; P. KOSKI, C. Mitigating climate change in global cities: comparing the effects of participation in transnational municipal network on climate change policies of C40 cities. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16(1):475–492. 2014.

_____; VAN DE MEENE, S. Who Teaches and Who Learns?: Policy Learning through the C40 Cities Climate Network. *Policy Sciences*, 45(3): 199-220. 2012.

- LINDSETH, G. The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the Framing of Local Climate Policy. *Local Environment*, 9(4):325–336. 2004.
- MACEDO, L. S.V. *Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas* (Doctoral thesis defended at University of São Paulo – USP). 2017.
- PBMC - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. *Contribuição do Grupo de Trabalho 2 ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*. Sumário Executivo do GT2. PBMC, Rio de Janeiro, Brasil. 2013.
- PITT, D. The impact of internal and external characteristics on the adoption of climate mitigation policies by US municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28(1):851–871. 2010.
- RASHIDI, K. and PATT, A. Subsistence over symbolism: the role of transnational municipal networks on cities' climate policy innovation and adoption. *Mitig Adapt Strateg Glob Change*, 23(1):507–523. 2018.
- RYAN, D. From commitment to action: a literature review on climate policy implementation at city level. *Climatic Change*, 131(1):519–529. 2015.
- Schroeder, H. and BULKELEY, H. Global Cities and the Governance of Climate Change: What is the Role of Law in Cities? *Fordham Urban Law Journal*, 36(2):314–360. 2009.
- SETZER, J.; MACEDO, L. V.; REI, F. Combining local and transnational action in the adoption and implementation of climate policies in the city of São Paulo. In: JOHNSON, C.; TOLY, N.; SCHROEDER, H. (eds.) *The urban climate challenge: Rethinking the role of cities in the global climate regime*. Routledge: New York. 2015.
- TOLY, N. Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics. *Globalizations*, 5(3): 341–356. 2008.
- YIENGER, J.; BROWN, L. and SKINNER, N. *Experiences of ICLEI's Cities for Climate Protection Campaign (CCP): A focus on Asia*. Proceedings of IGES/APN Mega-City Project. Institute for Global Environmental Strategies. 2002.
- ZEPPEL H. Governing carbon mitigation and climate change within local councils: a case study of Adelaide, South Australia.

Commonw J Local Gov, 70–85. 2012.

ZEPPEL H. The ICLEI cities for climate protection program: local government networks for urban climate governance. In: Cadman T. (ed.) *Climate change and global policy regimes: towards institutional legitimacy*. Palgrave Macmillan, p.217–231. 2013.

THE REGIONS ADAPT INITIATIVE: PARADIPLOMACY GOVERNANCE IN CLIMATE CHANGE ADAPTATION

Fernando Rei
Mariângela Mendes Lomba Pinho

INTRODUCTION

The recently published IPCC Special Report “Global Warming of 1.5°C” reveals an alarming truth in terms of climate change: Global warming has almost reached 1°C compared to the average temperature in the pre-industrial era and is currently increasing by 0.2°C per decade due to past and ongoing emissions (IPCC, 2018)¹. In order to develop and implement effective adaptation strategies, all levels of government need to be involved in the process.

In turn, three years ago, the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) resulted in the adoption of the Paris Agreement, which reaffirms the important role of non-Party stakeholders in climate action. Climate change is a global issue, but its impacts are felt mostly on a regional and local scale. The challenge of addressing these impacts through adaptation requires not only the commitment of nation states, but a multi-stakeholder approach. Subnational governments, representatives from different sectors of the economy and members of the civil society participated in the Summit and in public demonstrations to demand immediate action. These stakeholders convened to influence national leaders in acknowledging the importance of engaging non-State actors in climate action.

The Paris Agreement not only recognizes the essential role of subnational actors in climate action as the first climate agreement in history, but also elevates adaptation as a principal objective. Article 7 of the Paris Agreement establishes the global goal on adaptation by enhancing adaptive capacity and resilience, as well as as by reducing vulnerability to climate change, while its accom-

¹ Retrieved from <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>. Accessed 10 Feb. 2019.

panying decision stresses the importance of multi-level governance in adaptation, stating that “Parties recognize that adaptation is a global challenge faced by all with local, subnational, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and makes a contribution to the long-term global response to climate change to protect people, livelihoods and ecosystems” (UNFCCC, 2015).

Certainly, the Paris Agreement represents the main progress in the negotiations that have been established so far, with themes reaffirming multilateralism and replacing the Convention’s only legal instrument, the Kyoto Protocol, which does not meet expectations of climate change. In sum, COP21’s greatest contribution was to go further, focusing on reducing emissions, mitigating and advocating for adaptation actions, which were little explored in previous COPs, as well as to recognize the role of subnational governments. In this sense, the Agreement does indeed break new ground in international climate policy (PINHO, 2017).

Non-State actors’ interest in the outcomes of negotiations is another indication that the governance of climate change occurs simultaneously at multiple levels. Responses to the problem of climate change are formulated through not only intergovernmental, but also transnational and subnational processes. Transnational climate governance occurs when cities, companies, non-governmental organisations (NGOs), and other sub- and non-state actors coordinate across borders to govern climate change. Attempts to map transnational climate governance have identified between 60 and 75 transnational climate ‘institutions’, ‘initiatives’ or ‘experiments’ introduced since the 1990s (BULKELEY et al., 2012; HALE & ROGER, 2014; HOFFMANN, 2011).

Subnational governments and their networks acting transnationally to address climate change receive particular attention in the literature on transnational climate governance. The proliferation of voluntary subnational action during the past decade reveals the multiple levels – local, regional, national, transnational and global – involved in climate governance (ANDONOVA & MITCHELL, 2010). Moreover, the transnational action undertaken by subnational governments to address climate change can be understood as a form of paradiplomatic activity. In recent years the term paradiplomacy started being used to describe the international activities of subnational governments in the elaboration and implementation of climate policy (CHALOUX & PAQUIN, 2012; EATMON,

2009; REI et al., 2012).

The impacts of climate change pose extensive risks to human lives and infrastructure, socio-economic risks, as well as threats to ecosystems and natural resources, among others. Subnational governments have an important and strategic role to play in addressing climate change and ensuring concrete results of adaptation actions, since they have authority over key aspects of climate policy, including energy and transportation.

As the overall global environmental quality has continually declined and for Banks (2015) “with the scarcity of natural resources, it is very likely that only the strong or smart or both – or those who are protected by the strong or smart or both – are going to feel really comfortable”, issues related to climate policies can have a considerable influence, and it is therefore urgent to promote initiatives that can provide positive support.

This article contributes to the literature with an analysis of the interactions between transnational and subnational initiatives in the development of climate policies, and in particular it introduces the RegionsAdapt initiative, a new global commitment to support and report efforts on adaptation at the state and regional levels.

1. THE LITERATURE OF PARADIPLOMACY AND CLIMATE CHANGE

Actions by subnational governments when facing climate changes are one of the facets of this new form of global environmental governance. Originally chained to a greater insertion of subnational governments in the international sphere in economic issues, globalization being the key vector (KEATING, 1999, MILANI & RIBEIRO, 2011), the concept of paradiplomacy also started to be used to express the growing interest and direct participation of these players in global environmental issues (BUENO DA SILVA, 2010).

The transnational aspect of climate change governance has been the object of increasing academic attention. Studies on the international participation of sub- and non-state actors are found in the domains of international relations (ABBOTT, 2013; ANDONOVA et al., 2009; BÄCKSTRAND, 2008; FALKNER et al., 2010; HOFFMANN, 2011; LIDSKOG & ELANDER, 2010), international law (ABBOTT, 2012; ABBOTT, 2013; HEYVAERT, 2013) and other

social sciences such as sociology and geography (BULKELEY, 2005; GIDDENS, 2009). Thanks to this multidisciplinary approach, literature covers diverse understandings of transnational climate governance.

Globalization is a phenomenon that puts the theory of modern sovereignty in crisis, encouraging their reconfiguration and contributing to the magnitude of the problems being potentialized. It was also a natural consequence for the emergence of paradiplomacy (PINHO, 2017; GONÇALVES, 2004; TAVARES, 2016).

Alongside private actors, transnational climate governance scholars have paid specific attention to the participation of subnational governments in transnational climate governance. Researchers examine the emergence of regions, and networks of regions, such as the nrg4SD - Network of Regional Governments for Sustainable Development, acting transnationally to address climate change. After all, regional governments are close to where adaptation actions are required and can incorporate the needs of their societies in adequate adaptation strategies at the regional level and wherever possible even nationwide (REI & PINHO, 2017).

In this case, the international activities of subnational governments in the creation and implementation of climate policy is described as a form of paradiplomacy that covers a variety of arrangements, and for Soldatos (1993) it is the result of factors such as economy regionalization, the advancement of communications, and democratization actions, among others. Keating (2000) argues that paradiplomacy is inherently a pluralistic activity, with the involvement of several actors and dependent on the capacity of integration among them to achieve the objectives outlined. Rei et al. (2012) suggest that environmental paradiplomacy is helping to establish the relevance of subnational governments' participation in the governance of climate change. Abbott (2013) advises that transnational climate governance enables institutions and networks to penetrate national governments at multiple levels.

In any case, initiatives by subnational governments to face global climate changes have been expanding the results of environmental governance.

2. THE NRG4SD AND THE REGIONSADAPT INITIATIVE

The Network of Regional Governments for Sustainable Development - nrg4SD – is a global association that represents regional governments on the international agendas for climate change, biodiversity and sustainable development. Established in 2002, today it has over 50 members from 26 countries in 4 continents. The nrg4SD is the only international network on sustainable development matters representing exclusively subnational governments. It serves as the voice of regional governments in the United Nations (UN) negotiations, European Union initiatives, and global discussions.

The main objectives of the network are²:

- To promote sustainable development at the level of regional governments around the Globe.
- To act as the voice and representative of regional governments at a global level in the field of sustainable development.
- To seek a wider worldwide recognition of the importance of regional governments towards sustainable development.
- To contribute to the elaboration and implementation of responsible and ambitious territorial policies, actions, tools and resources, adapted to the regional level.
- To encourage expertise exchange, cooperation projects and partnerships among our members, as well as between them and other major international stakeholders.

The participation of subnational governments has been growing in international relations, and the creation of the nrg4SD encourages the proposition of international discussions related to sustainable development. Due to their key position between the national and local levels, regional governments promote the coordination and vertical integration of policies, which is key to an integrated and efficient action oriented to lasting results. It is a form of environmental paradiplomacy that strengthens climate governance (REI & PINHO, 2017). For Bruyninckx et al (2012), the differential of this network was to present “a North-South scope and a focus on United Nations agencies”. As a network acting as an umbrella, the nrg4sd has several initiatives under its support, among which is the innovative RegionsAdapt.

² Retrieved from <http://www.nrg4sd.org/who-we-are/>. Accessed 3 Jan. 2019.

2.1 The RegionsAdapt Initiative

According to the IPCC (2014)³, adaptation to climate change is a process of adjustment not only to the current climate but mainly to the future and its effects. “In human systems, adaptation seeks to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities. In some natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects”, so the adaptation aims to promote the reduction of vulnerability through climate risk management.

Without adaptation actions it is not possible to deal with climate impacts and, to be successful, adaptation requires a systemic view with multiple actors, with all stakeholders, at different levels of government. This exchange of experiences is indispensable so that together they can try to reverse possible disasters.

Subnational governments play a fundamental role in enhancing coordination and cooperation across all levels of governments (BAUER, STEURER, 2014), improving policy regularity, and ensuring concrete results of adaptation actions. In other words, subnational governments are a key nexus between national and local governments and can therefore be quite helpful when bringing national strategies and policies to the local level.

In this sense, cooperation among regional governments can help them improve their adaptation actions and strategies and overcome obstacles and challenges.

Because adaptation is typically described as location-specific, recognized by the Paris Agreement considerations, adaptation strategies need to take the territories where adaptation challenges should be undertaken into account.

In this regard, regional governments can play a significant role (NRG4SD, 2015). They are key players on the ground to limit and efficiently tackle climate change, since 50% to 80% of adaptation and mitigation actions are or will be implemented at the regional or local level (NRG4SD, 2016). Therefore, the RegionsAdapt initiative sheds light upon one of the great challenges of climate change: the issue of adaptation.

Adaptation actions need political support and must be integrated with the sectoral policies that must consider the impacts of climate change in the planning process and which are often not

³ Retrieved from <http://www.ipcc.ch/> . Accessed 3 Jan. 2019.

developed due to the lack of scientific knowledge (ISOARD, 2011, p. 63).

Although practically all the continents are covered by the initiative, the total population of participants represents around 2% of the world population; therefore, it can be observed that there is still much space for the initiative to grow in with the increase of other sub-state and non-state actors (REI & PINHO, 2017).

However, international support and collaboration for regional action on adaptation remains underexplored. While many subnational governments have already developed long-term adaptation strategies and innovative solutions to increase climate resilience, a number of on-going limitations and challenges limit their ability to respond effectively. These include infrequent financial and human resources, lack of integration and coordination between levels of government, insufficient management practices, research and tools to monitor adaptation effectiveness, and, critically, the lack of medium to long-term adaptation planning (NRG4SD, 2016).

In this scenario, the RegionsAdapt initiative emerges as a new global commitment to supporting and reporting efforts on adaptation at the state and regional levels. Implemented first in Rio de Janeiro and Catalonia, this initiative proposes to establish a cooperative framework for regions⁴ to exchange experiences and best practices on their actions and challenges when adapting to climate change (NRG4SD, 2016).

Based on the aforementioned considerations and the suggestions by Nayananda Nilwala (2017), climate adaptation is fundamental, emphasizing that the RegionsAdapt initiative can preserve biodiversity in its territories and help in the accomplishment of the SDGs related to the action plan of each region, with nine objectives (SDGs) directly related to the actions of the initiative (REI & PINHO, 2017).

In this regard, the nrg4SD started the RegionsAdapt initiative

⁴ List of founding regions: Australian Capital Territory (Australia), Azuay (Ecuador), Basque Country (Spain), British Columbia (Canada), California (USA), Catalonia (Spain), Ceará (Brazil), Fatick (Senegal), Goiás (Brazil), Gossas (Senegal), Jalisco (Mexico), KwaZulu-Natal (South Africa), Lombardia (Italy), Parana (Brazil), Prince Edward Island (Canada), Québec (Canada), Rio de Janeiro (Brazil), Rio Grande do Sul (Brazil), Saint Louis (Senegal), São Paulo (Brazil), South Australia (Australia), Sud-Comoé (Ivory Coast), Tocantins (Brazil), Tombouctou (Mali), Vermont (Canada), Wales (UK), Western Province (Sri Lanka). Retrieved from <http://www.nrg4sd.org/who-we-are/>. Accessed 3 Sep. 2018.

three years ago at COP 21 in Paris. At the beginning, regional governments that joined the initiative needed to fulfil three initial commitments within two years (NRG4SD, 2018).

By participating, state and regional governments promise to collaborate, exchange knowledge and share best practice policy models that foster adaptation and resilience to climate change, pursuing multidimensional and innovative methods. This commitment includes adopting or reviewing plans on adaptation within two years, implementing an adaptation action in one of a series of thematic areas, as well as reporting on the progress of the adaptation initiatives through the Compact of States and Regions platform.

2.1.1 Commitments

Recognizing that legal responsibility as well as technical and financial capacities usually vary in different jurisdictions, RegionsAdapt initiative participants commit to joining efforts to improve the effectiveness of subnational governments in adapting to climate change. With this aspiration, Participants express their intention to⁵:

1. Adopt a strategic approach to adaptation and prioritize adaptation actions, e.g., through adopting or reviewing a regional plan or strategy on climate change adaptation within two years after joining the initiative;
2. Take concrete action on adaptation in at least one of the key priority areas identified by the regions. These could include: water resources and management; resilience and disaster risk reduction; agriculture and zootechnics; forestry, protected areas and biodiversity; infrastructure (including transport and the energy sectors) and territorial planning; economic impacts and opportunities; and social adaptation and impacts;
3. Report data on the progress of the adaptation actions on an annual basis through the Compact of States and Regions reporting platform. As an international cooperation initiative, RegionsAdapt aims to provide a framework to facilitate and

⁵ Retrieved from <http://www.nrg4sd.org/who-we-are/> . Accessed 3 Sep. 2018.

support collaboration between state and regional governments and other relevant international partners, undertaking joint efforts based on solidarity principles. Nevertheless, with a view to each Participant's particular circumstances and capacities, it is fundamental they have their own specific plans tailored for their territorial priorities and reality.

By joining the initiative, regional governments also commit to reporting data on the progress of adaptation actions on an annual basis through "risks and adaptation".

The RegionsAdapt concept is based on the principles of synergy, building with other organizations; the initiative is supported by The Climate Group⁶ and CDP's⁷ states and regions platform and open to any participants, at local or regional level, regardless of the level of policy for climate change.

In fact, by sharing their policies and programs, the participants encourage other governments to learn from their experiences, exchange ideas on further improvements and create common knowledge on how to adapt to a changing climate, in a dynamic network environment with an effective opportunity for participation and dialogue.

In order to meet the objectives of the initiative, which is to promote cooperation and dissemination of knowledge, Working Groups were established according to the seven areas considered as key priorities and stimulated to explore one or more of the following themes (NRG4SD, 2016):

⁶ The Climate Group is a non-profit organization that works with business and government leaders around the world to address climate change. The group has programs focusing on renewable energy and reducing greenhouse gas emissions. Launched in 2004, the organization operates globally.

⁷ CDP is an international non-profit organization that drives companies and governments to reduce their greenhouse gas emissions, safeguard water resources and protect forests. Voted number one climate research provider by investors and working with institutional investors with assets of US\$87 trillion, we leverage investor and buyer power to motivate companies to disclose and manage their environmental impacts. Over 7,000 companies with over 50% of global market capitalization disclosed environmental data through CDP in 2018. This is in addition to the over 750 cities, states and regions who disclosed, making CDP's platform one of the richest sources of information globally on how companies and governments are driving environmental change. CDP, formerly Carbon Disclosure Project, is a founding member of the We Mean Business Coalition.

- Modelling and evaluation of climatic impacts;
- Planning for adaptation to climate change;
- Construction of metrics and indicators;
- Financing and support to adapt to climate change;
- Adaptation of the state / region / province.

Considering that mitigation actions are much more costly than adaptation actions, especially in developing countries due to the scarcity of resources, adaptation actions need to be prioritized. In mitigation actions the risks are much greater and losses may be significant. In this sense, the more knowledge, the greater the chances of success in combating climate change.

Despite the efforts of many regional governments to overcome difficulties and implement new projects, the initiative is new, but it begins to build a history that can be used by other regional governments, helping to speed up processes, reduce costs and avoid repeating mistakes in actions that have been previously implemented. It is clear that each region's specific characteristics and conditions will always require a more critical analysis, but there are parameters of comparison to help managers in decision making for a more accurate evaluation.

Subnational governments need to prepare for the impacts of climate change, and one of the contributions of the RegionsAdapt is to initiate the process by describing the level of risk and the timescale for its occurrence. The initiative has been presenting metrics for risk classification and expected timescales in terms of vulnerability climate change (REI & PINHO, 2017).

Nowadays, although adaptation is somehow a technique already implemented for some regional governments, some subnational states did not even begin to work on this subject, confirming the possibility of growth for the initiative.

This is one more reason for the work of the RegionsAdapt initiative, which *inter alia* constitutes the basis of the nrg4SD's effort to achieve a superior recognition of subnational governments on the international climate change agenda (VERA et al., PRESS).

2.1.2 The reports

At the beginning, regional governments that joined the initiative

needed to fulfil three initial commitments within two years. In the first report (NRG4SD, 2016), all of the regional governments that made a report through the Compact of States and Regions Platform said that the impacts of climate change present significant physical risks to their territories. This report offers an overview of the different physical risks they are facing due to climate change and how they are taking action to anticipate these impacts. It is stated in the report that “50% to 80% of adaptation and mitigation actions are or will be implemented at regional or local level”. A relevant contribution of the report is the presentation of recommendations for the future, encouraging their implementation “before 2020 to take advantage of the Paris Agreement’s entry into force, considering regional governments the main agents to effectively combat climate change, the ten recommendations are:

- Carry out vulnerability assessments to understand physical, social and economic vulnerability to climate change and to identify adaptation measures.
- Develop a strategic approach to adaptation and prioritize adaptation actions.
- Take concrete action on adaptation in at least one of the key priority areas identified through RegionsAdapt.
- Foster citizen and community engagement in your region to develop and implement sustainable adaptation actions.
- Build lasting relationships with your regional industries to learn why adaptation matters to them.
- Engage your national government in dialogue to support the implementation of integrated National Adaptation Plans and policies.
- Integrate climate change and adaptation as a cross-cutting topic in your sectoral policies.
- Exchange and learn from other regions worldwide.
- Mobilize finance for climate change adaptation from public and private sources.
- Report data on your adaptation actions on an annual basis and track your progress.” (NRG4SD,

2016, p. 19)

The fulfilment of these first 2-year commitments has been assessed in the 2017 RegionsAdapt report and showed that the huge majority of the RegionsAdapt founding members complied with these commitments (NRG4SD, 2018).

In this regard, the commitments have been expanded to two additional 2-year commitment phases, giving the RegionsAdapt members the chance to improve their adaptation strategies and extend the scope of their adaptation actions. Within the three years of the initiative, it has become a platform for knowledge exchange, learning and joint projects in different areas related to adaptation.

The last Report reflects the data disclosed by 38 regional governments that are members of the initiative. It demonstrates the regional governments' awareness of and huge potential for adapting to a changing climate, ability to integrate climate policies vertically and ability to involve different sectors and stakeholders in adaptation planning. More than half of the 38 regional governments, which disclosed their data to CDP's states and regions platform, reported they are involved in the development and/or implementation of their national governments' adaptation plans (NRG4SD, 2018).

Almost all of them stated that they face physical risks associated with climate change impacts. Only three regions could not affirm they face risks, mainly because they lack information on climate change impacts and therefore have not assessed risks. More than half of the disclosing governments have already undertaken a climate change risk or vulnerability assessment, and another 16% is currently in the process of undertaking the process (NRG4SD, 2018, p.11).

The Report has exposed that almost all disclosing regional governments work closely with their local counterparts and more than half of them are somehow involved in the development and implementation of national adaptation strategies.

However, apart from all the excellent examples of regional climate adaptation and multi-level governance documented in this Report, there are still some difficulties to overcome. In line with the ten recommendations shared in the last two RegionsAdapt Reports, carrying out vulnerability assessments is a decisive step to address climate risks.

Nonetheless, there are still some regions that lack sufficient

data concerning climate change impacts and therefore face problems about developing reasonable adaptation strategies and measures. Other challenges for regional governments are the lack of training and education and the lack of financial resources.

However, despite these difficulties, it is recognized that the RegionsAdapt initiative supports its members to overcome these challenges by facilitating cooperation among regional governments, partnerships, and knowledge exchange.

Finally, the growing number of members, from 27 founding members in 2015 to over 70 members at the end of 2018, shows that there is an on-going need for subnational governments to address climate change adaptation in a collaborative way and to show the potential of their level of governance in this field. Based on the data that is disclosed annually by RegionsAdapt members, a growing number of adaptation actions could be identified responding to the increasing impacts of climate change in the territories of these governments (VERA et al., PRESS).

The dissemination of the actions taken by the regional governments emphasizes that the sharing of experiences can present possible solutions to be replicated. However, the evidence shows that only with adaptation actions will it not be possible to stop the climate change process, or often they will go unrecognized, because only with a change in social behavior will we have a greater commitment and understanding of the situation (REI & PINHO, 2017).

CONCLUSION

Although adaptation has become a mainstream topic within the global regime on climate change, there still remains a gap between mitigation and adaptation that has yet to be fully filled. This is why the UNFCCC has constantly called for improved action on adaptation.

Based on these circumstances, a collective understanding has developed – indicating that regional governments need to take a global action on climate adaptation.

By filling the aforementioned gap, RegionsAdapt became the first global initiative intended to inspire and support regional governments to take concrete action, collaborate and report efforts on climate change adaptation.

Regional governments are encouraged to implement and develop the Initiative as well as they can in order to collaborate with the Paris Agreement's results.

After three years of the RegionsAdapt initiative, with the third round of the reporting process on the progress of adaptation actions, it is inspiring to see the commitment that regional governments within the initiative are taking on to address the issue of climate change adaptation.

This crucial role has been made visible also in this report by showcasing how ambitious transitions by regional governments can reduce vulnerabilities. In this regard, RegionsAdapt keeps working with regional governments helping them continue their successful adaptation efforts.

REFERENCES

- ABBOTT, Kenneth. The transnational regime complex for climate change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 2012, p.571-590.
- ABBOTT, Kenneth W. Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Transnational Environmental Law*, FirstView, 2013, p.1-32.
- ANDONOVA, Liliana B., BETSILL, Michele M., & BULKELEY, Harriet. Transnational climate governance. *Global Environmental Politics*, 9(2), 2009, p.52-73.
- ANDONOVA, Liliana B., & MITCHELL, Ronald B. The rescaling of global environmental politics. *Annual Review of Environment and Resources*, 35(1), 2010, p.255-282.
- BÄCKSTRAND, Karin. Accountability of networked climate governance: the rise of transnational climate partnerships. *Global Environmental Politics*, 8(3), 2008, p.74-102.
- BANKS, Ferdinand E. Energy and Economic Theory. *World Scientific Series on Environmental and Energy Economics and Policy – Vol 9*. Singapore: World Scientific Publishing, 2015.
- BAUER, A.; Steurer, R. Innovation in climate adaptation policy: are regional partnerships catalysts or talking shops? In: *Environmental Politics*, vol. 23, No. 5, 2014, p.818–838.
- BRUYNINCKX, Hans; HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline. *Sustainable Development and Subnational Go-*

vernments: policy making and multi-level interactions. Macmillan Publishers, 2012.

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, Harriet. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, 24(8), 2005, p. 875-902.

BULKELEY, Harriet, ANDONOVA, Liliana B., BÄCKSTRAND, Karin, BETSILL, Michele M., COMPAGNON, Daniel, DUFFY, Rosaleen, KOLK, Ans, HOFFMANN, Matthew, LEVY, David, NEWELL, Peter, MILLEDGE, Tori, PATERSON, Matthew, PATTERSON, Philipp, & VAN DEVEER, Stacy D. Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 2012, p. 591-612.

CHALOUX, Annie, & PAQUIN, Stéphane. Green paradiplomacy in North America: successes and limits of the NEG-ECP. In Hans Bruyninckx, Sander Happaerts & Karoline Van den Brande (Eds.), *Sustainable development and subnational governments policy making and multi-level interactions*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012, p.217-236.

EATMON, Thomas 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.

FALKNER, Robert, STEPHAN, Hannes, & VOGLER, John. International climate policy after Copenhagen: towards a 'building blocks' approach. *Global Policy*, 1(3), 2010, p.252-262.

GIDDENS, Anthony. The politics of climate change. Cambridge: Polity, 2009.

GONÇALVES, Alcindo. Soberania, globalização e direitos humanos. In: Derani, Cristiane; Costa, José A. Fontoura (Coord.), *Globalização e soberania*. Curitiba: Juruá, 2004.

HALE, Thomas, & ROGER, Charles. Orchestration and transnational climate governance. *The Review of International*

Organizations, 9(1), 2014, p. 59-82.

HEYVAERT, Veerle. What's in a name? The covenant of mayors as transnational environmental regulation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 22(1), 2013, p.78-90.

HOFFMANN, Matthew J. *Climate governance at the crossroads: experimenting with a global response after Kyoto*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ISOARD, Stéphane. Perspectives on adaptation to climate change in Europe. In: Ford, J. D.; Berrang-Ford, L. (eds.). *Climate change adaptation in developed nations – from theory to practice*. London / New York: Springer, 2011.

IPCC: Summary for Policymakers. In: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels. Switzerland, 2018.

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, 1999. 231, p.875-902, 2005.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: Aldecoa, Francisco e Keating, Michael (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons/Ediciones jurídicas y sociales, 2000.

LIDSKOG, Rolf, & ELANDER, Ingemar. Addressing climate change democratically. Multi-level governance, transnational networks and governmental structures. *Sustainable Development*, 18(1), 2010, p.32-41.

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, jan-mar 2011.

PINHO, Mariângela Mendes L. *Paradiplomacia Ambiental e Econômica no Regime Internacional de Mudanças Climáticas: a iniciativa RegionsAdapt*. Thesis presented in the Doctoral Program in International Environmental Law at the Catholic University of Santos. Brazil, 2017.

NRG4SD. *Inspiring subnational climate action. Cases and*

lessons from regional governments. Retrieved from http://www.nrg4sd.org/wp-content/uploads/2015/11/nrg4SD-Cases-NEW_web.pdf

NRG4SD. *RegionsAdapt 2016 Report: An assessment of risks and actions*. Retrieved from http://www.nrg4sd.org/wp-content/uploads/2017/01/RA2016REPORT_FINAL-1.pdf

NRG4SD. *RegionsAdapt 2018 Report: multi-level governance in climate change adaptation*. Retrieved from <http://www.nrg4sd.org/wp-content/uploads/2018/12/Regions-Adapt-2018-HQ.pdf>.

REI, Fernando, CUNHA, Kamyla Borges da, & SETZER, Joana. La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional. *TIP - Trabajos de Investigacion en Paradiplomacia*, 2, 2012.

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

TAVARES, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press: United States of America, 2016.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In Brown, Douglas; FRY, Earl (eds.). *States and provinces in the international economy*. Los Angeles: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

UNFCCC: *Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement*. Retrieved from <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>. 2015

VERA, N.; MESSIAS, R.; KUPKA, S.; & GÓMEZ, R. *Regional governments in the new environmental global governance: the Network of Regional Governments for Sustainable Development as paradigm of united and organized regional action*. PRESS.

O TURISMO DE MASSA E A BUSCA DE CIDADES SUSTENTÁVEIS DE ACORDO COM A AGENDA 2030: UMA OPORTUNIDADE PARA A PARADIPLOMACIA.

Gabriela Soldano Garcez

INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno complexo; uma atividade que pode transformar a organização dos espaços urbanos, principalmente quando observado sob a perspectiva da difusão da atividade conhecida como “turismo de massa” ou superexploração turística, atribuída a inúmeras causas, como o aumento do tempo livre disponível e da renda per capita, além do fato de que as cidades tornaram-se grandes destinos (com alguns locais muito mais preferidos do que outros, tornando o incremento da demanda de forma sazonal).

O que passa a comprometer a rotina diária da vida urbana, acarretando a necessidade de uma abordagem sistêmica sobre o assunto para o adequado planejamento dessa transformação (fruto da globalização), a fim de permitir a correta utilização de instalações e infraestruturas disponíveis para atender a essa nova demanda (sob pena de o meio ambiente urbano em questão entrar em colapso e se tornar “inabitável”, tanto para população local quanto para turistas).

Diante dessa realidade, visando abordar algumas das sugestões já implementadas para gerenciar este novo fenômeno urbano, o presente trabalho analisa os desafios do enfrentamento do turismo de massa, indicando causas e consequências gerais para o fenômeno.

Em seguida, avalia a paradiplomacia como mecanismo atual de solução das externalidades negativas implementadas pela superexploração turística, exemplificando tal possibilidade através de instrumentos de governança já bastante conhecidos (como é o caso do regime internacional das mudanças climáticas), bem como indicando banco de dados e índices já disponíveis, que possibilitam

a identificação e a busca de soluções conjuntas (baseadas no consenso) para o problema do turismo de massa (como o European Tourism Indicator System – ETIS; o banco de dados do Green Destinations; o Global Destination Sustainability Index; UNESCO World Heritage – Sustainable Tourism Toolkit; manual National Trust Doing; e o Tourism Planning in Development Cooperation: A Handbook).

Por fim, indica soluções sustentáveis já implementadas, tendo como base o Objetivo nº. 11, da Agenda 2030, que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, idealizadas por meio da paradiplomacia, através do guia “Managing Tourism Growth in Europe”, que cria “10 tools for managing tourism growth in European cities”, elaborado pela European Cities Marketing (ECM).

1. OS DESAFIOS DE GERENCIAR O TURISMO DE MASSA

O setor de turismo é um marco na economia global e tem crescido exponencialmente nas últimas décadas, em razão de diversos fatores combinados, como o aumento do poder aquisitivo da classe média, o incremento da conectividade (seja digital ou física, impulsionadas pelo fenômeno da globalização), além, é claro, de uma vontade generalizada em explorar o novo; em conhecer outras partes do mundo, que tem atingindo a maioria das pessoas ao redor do globo.

[O setor de] Viagens e Turismo é um dos setores de crescimento mais rápido do mundo. Em 2017, contribuirá com quase US\$7,9 trilhões para a economia global, ou 10,2% do produto interno bruto (PIB) global. [...] Com o mundo ficando mais rico – um bilhão a mais de pessoas estarão na classe média global até 2030 – e as viagens se tornando cada vez mais acessíveis, o setor também é um grande empregador, respondendo por 292 milhões empregos em 2016, ou quase 10% do emprego global, até 2027. No ano passado, quase um em cada cinco de todos os novos empregos criados estavam ligados ao turismo, que continuará a crescer.¹

¹ Tradução livre da autora. No original: “Travel & Tourism (T&T) is one of the world’s fastest-growing sectors. In 2017, T&T will contribute nearly \$7.9 trillion to the global economy, or 10.2 percent of global gross domestic product (GDP). [...]”

Nesta sistemática, diversos interessados (com objetivos próprios) encontram-se em jogo: governos (tanto locais quanto nacionais); agências de gestão e promoção de turismo; organizações comerciais e multinacionais; pequenos negócios e empregados do setor; moradores locais; organizações sem fins lucrativos no âmbito social; e, claramente, turistas.

O gerenciamento da massa turística por essas partes interessadas citadas é um assunto que apresenta soluções complexas (uma vez que necessita a assumpção de responsabilidade; coragem para o confronto de barreiras e força política para o planejamento turístico sustentável) e que exige a colaboração de todos os envolvidos para o enfrentamento de desafios dos mais diversos, tendo em vista que o crescimento turístico é acompanhado de pontos positivos e negativos.

Se, por um lado, permite a circulação da economia local e/ou regional, gerando empregos e atividades econômicas (viabilizando, portanto, o incremento de despesas: a) diretas, como taxas de hotéis ou passagens e gastos relacionados ao governo, como entrada em museus; e b) indiretas, relacionadas ao setor, como compras de produtos alimentícios pelos hotéis e restaurantes locais), também faz surgir problemas associados à superexposição de determinados locais a turistas, sobrecarregando infraestruturas de destino de todos os tipos, ou seja, países, regiões, cidades e até mesmo determinados lugares (como, parques, praias e museus), que sofrem com a sazonalidade desenfreada de turistas em determinadas épocas do ano, tendo de enfrentar a absorção de multidões de visitantes domésticos e/ou internacionais (e as consequências destes, por exemplo, a enorme produção de resíduos sólidos).

Além disso, alguns destinos correm o risco de serem amados até a morte. Afinal de contas, é difícil manter um sentimento de admiração diante da Pieta, de Michelangelo, quando estamos disputando cotovelo a cotovelo com estranhos. [...] Mais lugares provavelmente serão ameaçados por sua própria popularidade em termos ambientais,

With the world getting richer—one billion more people will be in the global middle class by 2030²—and travel becoming ever more accessible, [...] The T&T sector is also a major employer, accounting for 292 million jobs in 2016, or nearly 10 percent of global employment (Exhibit 1); by 2027. Last year, almost one in five of all new jobs created were linked to tourism. T&T will continue to grow”. (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 11).

sociais ou estéticos.²

Percebe-se, portanto, que lidar com os desafios do setor requer soluções equilibradas, que possam consentir com a colheita pelas economias locais dos benefícios do turismo, mas também minimizar os efeitos e consequências negativas associadas a ele, viabilizando um crescimento baseado na sustentabilidade.

Tome-se como exemplo de medidas já adotadas nesse sentido por parte de alguns governos:

O número de visitantes à Islândia quase quadruplicou de 2010 a 2016, levando o governo a limitar o acesso a alguns recursos naturais frágeis por causa de preocupações com danos ambientais. Em 2016, o governo da Tailândia, citando os efeitos de muitas pessoas no local, banuiu acesso a três ilhas populares: Koh Khai Naiin, Koh Khai Nok e Koh Khai Nui.³

Por essa razão, é justo perguntar se a superexposição a turistas pode ameaçar determinados locais do mundo.

1.1. Causas e consequências de um crescimento turístico desenfreado

Enquanto o setor turístico se desenvolve (produzindo empregos e até movimentando a economia), esse crescimento pode gerar externalidades negativas, em determinados locais, em razão da quantidade de turistas durante todo o ano, ou até mesmo sazonais.

As chegadas de turistas internacionais crescerão 3,3% do ano de 2010 a 2030, ou seja, para mais de 1,8 bilhão de chegadas - muito mais rápido do que o crescimento projetado para a população:

² Tradução livre da autora. No original: “Moreover, some destinations are in danger of being loved to death. After all, it is hard to maintain a sense of wonder before Michelangelo’s Pieta when elbow to elbow with strangers. [...] More places will likely be threatened by their own popularity in environmental, social, or aesthetic terms” (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 8).

³ Tradução livre da autora. No original: “The number of visitors to Iceland nearly quadrupled from 2010 to 2016, leading the government to limit access to some fragile natural resources because of concerns about environmental damage.⁴ In 2016, the government of Thailand, citing the effects of too many people, banned public access to three popular islands: Koh Khai Naiin, Koh Khai Nok, and Koh Khai Nui”. (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 09).

uma imagem desequilibrada. Se os viajantes se espalharem uniformemente pelo planeta, esse influxo seria relativamente fácil de absorção. Claro que não é esse o caso. A França, o país mais visitado do mundo, atraiu 82 milhões de chegadas internacionais em 2016; a vizinha Alemanha recebeu menos da metade disso e Portugal, apenas um quarto desse número.⁴

É certo que a superlotação de turistas não se desenvolve da mesma forma em mais de um local ao redor do mundo, mas é possível indicar algumas razões gerais para esse crescimento desenfreado.

Primeiramente, as viagens (tanto nacionais quanto internacionais) têm se tornado mais acessíveis, tendo em vista o aumento do número de pessoas consideradas como pertencentes à chamada “classe média”, que priorizam viagens e momentos de lazer e criam uma “lista de desejos” com lugares a percorrer, o que permite (e incentiva) a concentração cada vez maior de pessoas em torno de lugares determinados (que ficam mais lotados). Muitas vezes, incentivados pelas informações obtidas por meio das redes sociais, que têm aproximado as pessoas ao redor do globo de forma impressionante, transformando-o numa verdadeira “Aldeia Global” (MCLUHAN, 1962).

Por sua vez, isso permite que o setor turístico foque e priorize cada vez mais o volume de pessoas e gastos, o que aumenta a circulação de valores para o ramo (muitas vezes, em detrimento de objetivos e da qualidade). Tome-se como exemplo as residências particulares ao redor do mundo que atualmente podem ser usadas para alojamento turístico, através do aluguel em sites na internet por tempo determinado, ou, ainda, a possibilidade de viagens em grandes grupos (com diversas facilidades) em cruzeiros ou roteiros fechados pelas empresas turísticas.

Entretanto, essa realidade causa inúmeras consequências negativas: aumento do congestionamento (tanto de circulação de pessoas quanto de carros), o que coloca as infraestruturas locais

⁴ Tradução livre da autora. No original: “*International tourist arrivals will grow 3.3 percent a year from 2010 to 2030 to more than 1.8 billion arrivals—much faster than projected population growth. A lopsided Picture If travelers spread out evenly across the planet, this influx would be relatively easy to absorb. Of course, that is not the case. France, the most visited country in the world, drew 82 million international arrivals in 2016; neighboring Germany got less than half that and Portugal a quarter*” (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 12).

sobre pressão (que por vezes não conseguem suportar), inclusive quanto à capacidade de suprir a necessidade da demanda energética e de água; aumento gradativo de custos e de danos ambientais, como poluição; aumento dos resíduos sólidos produzidos (que ficam sem escoamento adequado); danos a monumentos e locais históricos; redução de disponibilidade de propriedades com preços acessíveis para a população local; perda da identidade e autenticidade dos locais históricos (inclusive com a construção de grandes lojas ou centros comerciais padronizados para atender à demanda crescente de compras dos turistas), o que leva a um aumento do custo de vida para a população local, significando um verdadeiro retrocesso em razão da crescente desigualdade entre os moradores (tendo em vista, por exemplo, a capacidade de compra diante do valor nominal percebido em salários); além de comportamentos incômodos causados pelos turistas, aos olhos dos locais (como poluição sonora) (EUROPEAN CITIES MARKETING, 2018, p. 5). Ou seja, a superlotação turística é uma questão complexa, que engloba globalização, urbanização, migração, meio ambiente e, até mesmo, percepção das pessoas a respeito de lugar e identidade, entre outras.

Percebe-se que surgem perguntas sérias a respeito da real contribuição do turismo para a vida nas cidades afetadas pelo seu excesso, e se o seu impacto nos residentes é sempre positivo.

O turismo desequilibrado (e por vezes desenfreado) já é uma realidade em muitos locais, como acontece com inúmeras cidades europeias (Roma, Veneza, Barcelona, Londres, Paris e outras – obviamente que este é um desafio já enfrentado por inúmeros espaços urbanos de todos os tamanhos e de variados locais, transcendendo fronteiras. Tome-se, por exemplo, a situação com as ruínas incas de Machu Pichu ou até mesmo as filas imensas para o Cristo Redentor, no Rio de Janeiro), que demanda infraestruturas limitadas, com picos acentuados em determinadas épocas do ano.

Por essas razões, determinadas ações (urgentes) realizadas por meio da paradiplomacia estão sendo tomadas para reverter ou minimizar essa situação, a fim de gerenciar os interesses das cidades e das pessoas envolvidas.

2. NOVOS INSTRUMENTOS PARA MINIMIZAR OS IMPACTOS NEGATIVOS DA SUPEREXPLORAÇÃO TURÍSTICA: A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E DA PARADIPLOMACIA

Os impactos causados pela realidade descrita acima exigem um enfrentamento coletivo, que perceba a relevância de todas as contribuições possíveis, e não apenas aquelas trazidas pelos Estados e/ou organizações internacionais (na clássica visão dos interlocutores para o Direito Internacional Público).

As ações de cooperação devem se desenvolver através de sistemas de governança que permitam e admitam a pertinência de vários níveis de atuação, com a emersão de novos atores estatais e não estatais, como as organizações não governamentais, empresas transnacionais, população e, inclusive, governos locais e/ou subnacionais, o que têm ganhado destaque nas relações internacionais por meio de ações com potencial de influir no processo de tomada de decisão (HAPPAERTS; VAN DEN BRANDE; BRUYNINCKX, 2010), em especial no que se refere aos temas de interesse socioambiental.

Trata-se do fenômeno recente da paradiplomacia, que objetiva ações para auxiliar na redução de conflitos atinentes aos processos intrínsecos da globalização na nova arquitetura mundial (que trouxe várias transformações, inclusive no setor político e econômico, no que se refere ao desenvolvimento tecnológico e expansão de mercado, além de outros), e que é resultado de um agrupamento de diversos fatores estruturantes:

[...] a chamada “crise do Estado”, o processo mundial de globalização e ao atual momento de consolidação democrática e busca do fortalecimento do federalismo. Em outras palavras, afigura-se como o efeito visível de um movimento para ocupar um espaço negociador não preenchido pelos governos centrais, seja em razão dos limites físicos de seus aparelhos burocráticos, seja em função das especificidades dos interesses regionais e locais (LESSA, 2007, p. 104).

Essa nova sociedade internacional e globalizada induz a modificações em todos os campos dos Estados, seja em âmbito doméstico, seja nas relações internacionais, para torná-los ainda mais competitivos.

Para fazer diferença, é indispensável o desenvolvimento de várias e novas formas de organização, formando-se um círculo virtuoso que induz à constante manutenção das relações internacionais e desmistifica a noção de soberania (FARIAS, 2015, p. 96).

Ao mesmo tempo, a globalização produz também um estreitamento da noção de mercado, reduzindo distâncias e aproximando produtos e pessoas. Pois, se antes as relações interpessoais e comerciais estavam restritas às fronteiras territoriais, com a globalização, os mercados, antes distantes e desconhecidos, tornaram-se altamente requisitados.

As fronteiras deixaram de ser barreiras.

O aumento da produção e a intensificação das relações, atrelados às inovações tecnológicas observadas nos sistemas de comunicações, transporte aéreo e, principalmente, o surgimento da internet foram fatores determinantes para o surgimento de um paradigma mundial, um mundo onde não mais existem fronteiras formais de mercado, onde as relações pessoais e comerciais não mais visualizam limites. Essas novas questões, trazidas pela globalização, ultrapassam o critério dos assuntos estratégicos ou de segurança tradicionais dos Estados (COHN; SMITH, 1996).

Nesse contexto, valorize-se a participação de novas escalas geográficas supranacionais, como âmbitos de interação nas relações internacionais e de fontes de poder: cidades e regiões ganham importância e protagonismo para a política externa, uma vez que há ruptura da ideia central (clássica e tradicional) dos Estados (e das Organizações Internacionais) como centros exclusivos do Direito Internacional, a partir do momento em que o surgimento de novos conflitos por espaços, situações e processos (inclusive em âmbitos locais) fez surgir uma nova problemática que deu voz às partes componentes dos Estados (prefeituras ou municípios, departamentos, províncias ou estados, regiões ou seus equivalentes) (GRANATO, 2014) como protagonistas da vida política nacional.

É natural que, em um sistema federalista, os governos subnacionais - que possuem atribuições e competências que lhes são próprias, mas também enfrentam problemas que são regionais e nem sempre enfrentados com maestria pelo

governo central - comecem a alçar papéis de destaque no cenário internacional (COHN; SMITH, 1996).

Dessa forma, pode-se entender por governos subnacionais as unidades políticas dotadas de personalidade jurídica própria, mas que estão atreladas ao direito público interno, e, que, portanto, exercem autonomia limitada a parcela do território nacional e da população, com a finalidade de atender aos interesses regionais (SANTOS, 2012).

A governança (termo utilizado pela primeira vez pelo Banco Mundial, em 1980) (GONÇALVES, 2014, p. 84) multinível (realizada por entes subnacionais e atores transnacionais, com organização vertical e horizontal) em outros setores de atuação (através da busca de metas comuns, perseguidas por todos que compõem o sistema que se desenvolve) já demonstra sinais positivos.

A governança multinível quebra o monopólio dos Estados, quando da busca de solução para os problemas globais, visto que distribui a discussão e a consecução do objetivo comum através das relações e das trocas de experiências entre os diferentes atores, relações essas que se desenvolvem entre os diferentes níveis de governo, tanto horizontal quanto verticalmente. Ela estabelece uma coordenação em vários níveis, de forma policêntrica, porque distribui os centros de direção e de decisão em escalas capazes de incluir redes, governos subnacionais e atores diversos (FARIAS, 2015, p. 102).

Trata-se da denominada paradiplomacia, que permite a participação de outros atores internacionais além dos clássicos sujeitos de Direito Internacional, já mencionados e que, portanto, abre espaço para parcerias em busca de um objetivo comum entre governos subnacionais, Estados e até mesmo regiões estrangeiras.

Paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios (“ad hoc”) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004).

É o que acontece, por exemplo, em razão das mudanças climáticas, utilizadas como “forma de atingir objetivos através de ações implementadas de fora para dentro e em escalas espaciais novas” (REED, 2010), num processo dinâmico de criar novas oportunidades, mecanismos e instrumentos em prol do desenvolvimento sustentável.

Essa realidade pode ser utilizada, de modo analógico, no que se refere às cidades do globo que sofrem arduamente com os efeitos do turismo desenfreado, a fim de melhorar a sua sustentabilidade, tendo em vista que já existem diversos bancos de dados e índices construídos para auxiliar esses destinos turísticos: tanto para identificar a problemática, como também formas de solução.

São os casos dos: “Sistema Europeu de Indicador de Turismo” (o European Tourism Indicator System – ETIS), criado pela Comissão Europeia, que ajuda os destinos europeus a medir seu desempenho através de mais de 40 indicadores principais, incluindo gestão de destinos, valor econômico, impacto sociocultural e ambiental; o banco de dados do Green Destinations (organização sem fins lucrativos, destinada à realização de parcerias entre organizações, empresas, instituições e destinos turísticos), que detém mais de 100 indicadores de sustentabilidade vinculados, visando tornar os lugares melhores; ou, ainda, o Global Destination Sustainability Index (GDS-Index: iniciativa de negócios colaborativa com intuito de auxiliar os destinos a encontrar práticas sustentáveis), com foco em turismo de negócio e eventos, que também busca identificar as melhores práticas e apoiar ações estratégicas de sustentabilidade.

Percebe-se, portanto, que planejamento e gestão sustentáveis são preocupações e desafios na hora de gerenciar o turismo de maneira proativa. Nesse sentido, já existem diversos instrumentos internacionais importantes, numa espécie de “guia” das melhores práticas sustentáveis para o desenvolvimento econômico e social, com respeito ao meio ambiente. Alguns dos melhores exemplos são:

- a) Em nível local e regional, pode-se utilizar o guia indicado pela Unesco para as cidades consideradas Patrimônio Mundial da Unesco, denominado de: “Patrimônio Mundial da Unesco – Kit de ferramentas de turismo sustentável” (no original: “Unesco World Heritage – Sustainable Tourism Toolkit”), que permite a utilização de recursos de fácil acesso (com um

índice de práticas já realizadas pela comunidade World Heritage – WH) para orientação aos gestores de destinos turísticos a identificar soluções adequadas aos ambientes locais, a fim de auxiliar no desenvolvimento de *know-how* para a gestão turística, maximizando benefícios e minimizando impactos negativos, o que leva ao estímulo para adoção a soluções locais através da capacitação nas melhores práticas ao redor do mundo (UNESCO, 2015).

b) O manual “National Trust Doing”: que traz uma série de passos para lidar com o excesso de pessoas, como entender o problema, criar mapas de soluções, priorizar desafios e planos de ações, usar os recursos disponíveis e avaliar a experiência. Este instrumento dispõe até mesmo de soluções inovadoras e criativas para estacionamento de carros, recepção dos visitantes (“como criar uma primeira impressão forte”), aumento de parques e áreas verdes, abrigos e banheiros (NATIONAL TRUST, 2017).

c) “Tourism Planning in Development Cooperation: A Handbook”: um manual que traz numerosos estudos de casos, idealizado e organizado pelo Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, com exemplos de trabalho sustentável em conjunto entre governos, setor privado e sociedade civil para ampliar os benefícios econômicos do turismo internacional e reduzir os impactos negativos do turismo sobre pessoas, meio ambiente e clima, divididos em área de atividade específica, como: sustentabilidade econômica e geração de emprego; proteção e valorização da biodiversidade; desenvolvimento comunitário e local; eficiência energética e proteção climática no turismo, entre outros importantes setores (FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2014).

É possível, então, baseado em dados, a identificação dos destinos que se encontram nessa situação de turismo desenfreado, com a finalidade precípua de alerta e união de esforços do setor turístico para mudança (mitigação ou redução das externalidades negativas) dessa realidade.

3. SOLUÇÕES SUSTENTÁVEIS COM BASE NO OBJETIVO 11, DA AGENDA 2030: “TORNAR AS CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS”

Atualmente, a identificação de vulnerabilidade e a análise de dados (como: chegadas de turistas, mídias sociais e sazonalidade) podem contribuir para a prevenção, além de facilitar a gestão turística e o planejamento (às vezes, rigoroso, mas fundamental) para o desenvolvimento sustentável, tendo em mente o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de nº. 11, da Agenda 2030.

Criada em 2015, no intuito de substituir a Agenda 2021 (com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODM), a Agenda 2030 é um plano de ação a ser instrumentalizado através dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (subdividido em diversas metas), visando à erradicação da pobreza, a proteção do planeta, além do alcance da paz efetiva e da prosperidade. Objetiva, portanto, a implementação de metas inovadoras para a construção de uma sociedade sustentáveis.

Entre essas metas encontra-se a de nº 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, tendo em vista que até 2030 (marco bastante próximo) estima-se que tenhamos “41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes” (ONU, 2015).

Daí a necessidade de transformação das cidades e dos espaços urbanos, para lidar com a urbanização, a mobilidade das pessoas (em veículos ou não), gestão de resíduos sólidos, saneamento, assentamentos urbanos, entre outras questões globalizadas de suma importância, para diminuir as desigualdades sociais, o que inclui obviamente a gestão turística sustentável.

Muitos destinos já experimentam táticas para mitigar a superlotação, como a limitação do número de visitantes (em determinados locais e horários). No entanto, tais práticas não podem mais ser disponibilizadas de modo desassociado, no atual contexto de sociedade globalizada e do Risco (BECK, 2011), ou seja, sem um planejamento mais amplo e que permita, inclusive, a aplicação num contexto multinível, considerando as devidas implicações em cada local, levando-se em conta os dados levantados; o estabelecimento de medida rigorosas (e de longo termo) para benefício do meio ambiente e da sustentabilidade; o envolvimento de vários

setores da sociedade (como o comércio, o social e o Poder Público); além de encontrar novos fundos de financiamento específicos para tanto (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 29).

Para tanto, é possível implementar medidas para a superlotação (que podem não funcionar de um destino para outro), como: 1) distribuir os visitantes ao longo do tempo; 2) espalhar os visitantes por vários lugares; 3) ajustar preços para equilibrar oferta e demanda; 4) regular o fornecimento de acomodações; e, até mesmo, 5) limitar o acesso e atividades (McKINSEY&COMPANY, 2017, p.41), conforme indica o relatório para gerir superlotação em destinos turísticos, de dezembro de 2017, feito com base nas problemáticas vivenciadas pelos 68 destinos mais procurados do mundo, entre eles: França, Estados Unidos, Espanha, China, Itália, Reino Unido, Alemanha, México, Tailândia e Rússia (que juntos, até 2020, terão 70 milhões em “chegadas de visitantes” (McKINSEY&COMPANY, 2017, p. 13).

Quanto a cidades europeias, é possível visualizar esse ajuste, por meio da paradiplomacia, através das “10 tools for managing tourism growth in European cities”, elaboradas por meio da European Cities Marketing –ECM, uma organização sem fins lucrativos que reúne as principais cidades europeias (110 cidades em 38 países, entre elas: Aarhus, Amsterdã, Atenas, Barcelona, Belfast, Berlim, Bruxelas, Budapeste, Dubrovnik, Dublin, Florença, Genebra, Hamburgo, Lisboa, Lucerne, Luxemburgo, Madri, Malta, Milão, Mônaco, Nuremberg, Oslo, Paris, Porto, Praga, Haia, Viena, Valencia, Zaragoza, Zurique) em torno da adoção de novos modelos de sustentabilidade.

O documento denominado “Managing Tourism Growth in Europe”, idealizado durante a Conferência Anual da Organização, em junho de 2018, na Suécia, serve como guia para os municípios a fim de lidar com os desafios do crescimento do turismo com eficiência, de acordo com as condições de cada local.

As dez ferramentas levantadas são (EUROPEAN CITIES MARKETING, 2018): 1) Formação de estratégia, planejamento urbano e zoneamento (com a concentração de esforços no crescimento que trará prosperidade a longo prazo para as cidades, como a atração de imigrantes talentosos, o encorajamento de investimento em partes específicas das cidades, ou, ainda, participação cultural e de entretenimento entre os residentes); 2) Educação pública (direcionada a residentes e população local,

além de visitantes internacionais, no intuito de cooperarem entre si para um meio ambiente saudável. Tome-se como exemplo o “Enjoy & Respect Campaign”, de Amsterdã: lançado em maio de 2018, com a finalidade precípua de brevar comportamentos ofensivos no centro da cidade, conscientizando sobre o que é e o que não é permitido no local, através de informações colocadas nos grandes meios de transporte público e mídias sociais sobre penalidades por determinados tipos de comportamento, como descarte incorreto de lixo, que acarreta multa de até 140 euros); 3) Formação de parcerias (com a garantia de financiamento e contribuições sustentáveis para o futuro das cidades envolvidas); 4) Gestão colaborativa da economia (avaliando situações, registrando possíveis esquemas, estabelecendo limites efetivos e coletas de taxas, além de esclarecimentos por informações); 5) Marketing estratégico (com a finalidade de atração em “qualidade” e não apenas em “quantidade”, inclusive conectando a população local nestas ações); 6) Impostos, taxas e limitações (inclui taxas de alojamento por noite ou porcentagem de estadia, como as “taxas de turismo”, “taxa de embarque” ou “taxa de partida”, além de um limite diário em número de pessoas em atrações turísticas, como o que já acontece em Alhambra ou Granada, em desembarque de cruzeiros de navios, como Santorini ou Mykonos, ou número de visitantes em espaços urbanos fechados, como Dubrovnik, a fim de melhorar o planejamento com antecedência, incentivando, ainda, a visita em épocas com ausência de fluxo intenso sazonal, com taxas menores de entrada e saída); 7) Gerenciamento de visitantes no solo (com prolongamento de horas de atividades e atrações abertas em determinados setores da cidade, restrição de veículos nos grandes centros urbanos, proibição de alguns específicos modelos de transportes e atividades, aumento de *staff* das cidades para orientação, renovação do espaço público, entre outros); 8) Medição e monitoramento (para medir eficazmente o número de turistas e as atividades realizadas, além de seus impactos em cada região); 9) Soluções tecnológicas (a fim de captar e avaliar dados qualitativos e quantitativos, além de servir como fonte de gestão turística: monitoração e marcações digitais); e 10) Diálogo e consulta pública (a fim de descobrir as necessidades locais, atendendo aos interesses de todos os envolvidos).

Percebe-se, portanto, que é possível (ao menos iniciar as discussões para) solucionar o gerenciamento do turismo de massa de forma mais sustentável, por meio da paradiplomacia entre cidades

e/ou locais que sofrem dessa mesma problemática, tendo em vista que já existem instrumentos nesse sentido, buscando efeitos práticos (a longo e médio prazo).

CONCLUSÃO

São inegáveis as vantagens de uma atividade turística planejada, assim como as suas desvantagens se exercida em massa, sem o devido planejamento por parte do meio ambiente urbano.

As consequências positivas a uma comunidade turística podem ser do tipo econômico: emprego, melhoria da qualidade de vida, possibilidade de incremento da infraestrutura local, crescimento econômico, qualificação profissional, entre outras. Por outro lado, é também possível muitas consequências negativas que, se forem ignoradas, conduzem a uma deterioração socioambiental da própria comunidade: aumento da criminalidade, dos preços, da poluição, bairros degradados, entre outras possibilidades.

Essas consequências negativas podem ser superiores às positivas, se as comunidades urbanas não dispuserem de estruturas, ferramentas e conhecimentos adequados para a prevenção e/ou mitigação destas externalidades negativas.

Tal realidade leva a uma potencial degeneração da imagem turística local.

Visando evitar essa situação, pode-se utilizar instrumentos multilaterais já bastante conhecidos do Direito Internacional para o estabelecimento de Agendas em comum, como a governança (que permite a participação ampliada de todos os que estão diretamente envolvidos na questão), também a paradiplomacia (que habilita a participação e cooperação das entidades subnacionais na idealização e implementação das estratégias), a fim de obrigar as cidades a desenvolverem-se de forma sustentável, séria, ética e em conjunto com outras localidades que sofrem dos mesmos problemas, numa nova arquitetura mundial em prol do desenvolvimento sustentável, como preconiza o Objetivo nº. 11 da Agenda 2030, que pretende “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

REFERÊNCIAS

- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.
- COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick J. Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies*, n. 110, Summer 1996.
- EUROPEAN CITIES MARKETING. *Managing Tourism Growth in Europe*. France: ECM, 2018.
- FARIAS, Valéria Cristina. *Regime Internacional de Mudanças Climáticas: paradiplomacia ambiental do Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica de Santos. Santos, 2015.
- FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Tourism Planning in Development Cooperation: A Handbook*, 2014. Disponível em: <<https://iucn.oscar.ncsu.edu/mediawiki/images/5/5b/Giz2014-en-tourism-handbook.pdf>>. Acesso em: 3 out 2018.
- GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.). *Direito Internacional Atual*. São Paulo: Elsevier, 2014.
- GRANATO, Leonardo. Paradiplomacia e relações internacionais: breve abordagem teórica. 2014. Disponível em: <<http://www.dialogosinternacionais.com.br/2014/08/quarta-do-especialista-paradiplomacia-e.html>>. Acesso em: 3 out 2018.
- 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*, 2010.
- LESSA, José Vicente da Silva. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa: Ed. UFV, 2007.
- McKINSEY&COMPANY. *Coping with success: Managing overcrowding in tourism destinations*. Europe: world travel & Tourism Council, 2017.
- MCLUHAN, Marshal. *The Gutenberg Galaxy*. Canada: University of Toronto Press, 1962.

NATIONAL TRUST. National Trust Ding, 2017. Disponível em: <<http://intoorg.org/wp-content/uploads/2017/08/Doing-busy-well-handbook.pdf>>. Acesso em: 3 out 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Agenda 2030 – Objetivo 11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/11/>>. Acesso em: 3 out 2018.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

REED, Maureen G.; BRUYNEEL, Shannon. *Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review*. Canada: University of Saskatchewan, 2010.

SANTOS, Clara Maria Faria. O reconhecimento dos municípios como sujeitos de direito internacional público. *Monografias Igrepi*, ano 2, v. 4, 2012.

UNESCO. Unesco World Heritage – Sustainable Tourism Toolkit, 2015. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/sustainabletourismtoolkit/>>. Acesso em: 3 out 2018.

SITES CONSULTADOS

<http://greendestinations.org>. Acesso em: 3 out 2018.

<https://www.gds-index.com/>. Acesso em: 3 out 2018.

A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E O PAPEL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA

Débora Gomes Galvão
Fernando Rei
Juliana Buck Gianini

INTRODUÇÃO

A cooperação internacional descentralizada (CID) é uma realidade crescente. A possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais, apresenta-se como forma adequada de gestão ambiental.

Em países federais democráticos como o Brasil, após a Constituição Federal de 1988 os entes federados conquistaram autonomia interna via reformas constitucionais, com ações próprias no campo internacional, possibilitando uma agenda internacional dos entes subnacionais.

No Brasil, por ser uma federação trina (união, estados e municípios)¹, essa realidade da CID é mais complexa, uma vez que o País é uma das poucas federações no mundo em que os municípios têm *status* de ente federado, com autonomia política plena.

O presente capítulo aborda questões sobre a cooperação técnica internacional descentralizada e a governança ambiental global, como instrumentos efetivos para a gestão do meio ambiente, através da análise da cooperação descentralizada praticada por novos

¹ As estruturas federativas brasileiras de distribuição do poder político acarretam em consequências para a descentralização de políticas sociais: 1. A transferência de competências entre níveis de governo se dá por meio de Adesão do nível subnacional, que possui autonomia para escolher participar ou não de determinado programa ou política social; 2. Envolve uma série de negociações federativas entre os entes federados que impactam no ritmo, abrangência e contornos da descentralização.

atores, considerando as ações de agentes subnacionais e de atores da sociedade civil.

O presente capítulo leva em consideração a premissa de que os problemas ambientais não estão adstritos a barreiras territoriais e, dessa forma, mostra-se necessária a adoção de mecanismos de cooperação para o enfrentamento dessa problemática, em que a participação dos Estados subnacionais poderá ampliar o modelo de políticas para cidades.

Ademais, o risco ambiental impõe uma demanda qualificada de atores, porquanto, na maior parte dos casos, irreversível sob a luz da ciência e da técnica, sendo necessário adotar novas formas e fórmulas, especialmente formulando-se convênios de cooperação técnica.

Assim, partindo de uma abordagem doutrinária, passa-se a identificar o tema proposto, levando em consideração a premissa de que os problemas ambientais não estão adstritos a barreiras geográficas e territoriais, e, dessa forma, mostra-se absolutamente necessária a adoção de mecanismos de cooperação internacional para o enfrentamento dessa problemática, que é complexa e global.

Será abordada a questão da cooperação técnica descentralizada no contexto da governança ambiental global, sob enfoque do desenvolvimento, pois esta proporciona a capacitação humana e institucional, levando a mudanças estruturais na realidade socioeconômica dos países aos quais se destinam. São exemplos de atividades de cooperação técnica a transferência ou o compartilhamento de conhecimentos, experiências e boas práticas entre Governos – bilateralmente ou por meio de organização internacional –, em bases não comerciais.

Nesse contexto, trataremos as atividades de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CPTD) implementada pelo Governo brasileiro que são negociadas, coordenadas, implementadas e acompanhadas pela Agência Brasileira de Cooperação², vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

O Governo brasileiro também tem se dedicado a estabelecer mecanismos voltados para a participação de entidades da sociedade civil e de acadêmicos em ações de cooperação internacional.

Verifica-se que é cada vez mais frequente a realização de iniciativas de cooperação internacional com Estados e Municípios –

² Disponível em: <http://www.abc.gov.br/> Acesso em: 22 fev 2019.

cooperação descentralizada – com o objetivo de criar instrumentos que, em conformidade com a Constituição Federal, apoiem essa modalidade de cooperação, facilitando a interlocução e a troca de informações técnicas.

Este é o caso da Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD). A nrg4SD é uma organização internacional que representa associações de governos regionais em nível global, sendo que 2/3 dos membros do nrg4SD são governos regionais do sul. A rede promove a compreensão, colaboração e parcerias em desenvolvimento sustentável e busca maior reconhecimento da importância da contribuição das regiões para a desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, os Estados soberanos convivem com relações muito mais complexas do que aquelas do início do século XX, pois deixaram de ser considerados como únicos atores de Direito Internacional e passaram a coexistir com outros da “sociedade civil transnacional”. Por “sociedade civil transnacional” pode-se entender “grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão, ao mesmo tempo, preocupados com os assuntos públicos” (KALDOR apud MATIAS, 2005, p. 446). São os chamados atores não estatais.

O grupo de atores não estatais compreendem as Organizações Intergovernamentais Internacionais, os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas, as Organizações Não Governamentais e as Companhias Multinacionais ou Transnacionais (NO-ORTMANN, 2001, p. 60).

Assim, dado o nível de tecnicidade necessário para lidar com questões ambientais, bem como a interdependência envolvendo questões e monitoramento de demandas complexas, a participação dos novos atores internacionais nos regimes é inquestionável.

1. COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E A INSUFICIÊNCIA DA AGENDA TÉCNICA PELOS ESTADOS

Precipuamente o termo “cooperação descentralizada” foi utilizado na IV Convenção de Lomé, de 1989, celebrada pela União Europeia (UE) e por 71 países da África, Caribe e Pacífico, designados pela sigla ACP, sobre relações comerciais. A Convenção trata, no artigo 20³, da importância de organizações privadas e públicas,

³ Lomé Convention - Article 20: In accordance with Articles 2, 3 and 13 and in

que não o governo central, traçarem parcerias em prol do desenvolvimento. Conceito amplo que vem sendo aprimorado ao longo dos anos.

O padrão de gestão local conhecido pelos governos subnacionais tem sido radicalmente transformado, e isso se deve à necessidade desses governos de atuar em contextos agora globalizados, internacionalizados e regionalizados. Esse é um momento em que os próprios governos subnacionais percebem que podem ser os promotores de seus próprios desenvolvimentos, o que se dá através da expansão do campo de atuação em direção ao sistema internacional.

Malé (2006) afirma que se percebe que a cooperação entre os governos subnacionais da União Europeia e da América Latina se encontram em complexos processos, que se diferenciam pela sua natureza e por responderem a diferentes paradigmas: os atores

order to encourage all parties from the ACP States and the Community which are in a position to contribute to the autonomous development of the ACP States to put forward and implement initiatives, cooperation shall also support, within limits laid down by the ACP States concerned, development operations put forward by economic, social and cultural organizations in the framework of decentralized cooperation, in particular where they combine the efforts and resources of organizations from the ACP States and their counterparts from the Community. This form of cooperation shall be aimed in particular at making the capabilities, original operating methods and resources of such parties available to the development of the ACP States. The parties referred to in this Article are decentralized public authorities, rural and village groupings, cooperatives, firms, trade unions, teaching and research centres, non-governmental development organizations, various associations and all groups and parties which are able and wish to make their own spontaneous and original contribution to the development of ACP States.

Convenção de Lomé – Artigo 20: De acordo com os Artigos 2º, 3º e 13, e com o intuito de encorajar todas as partes do ACP e da Comunidade, os quais estejam em posição de contribuir para o desenvolvimento autônomo dos Estados do ACP a propor e implementar iniciativas, a cooperação deve auxiliar, dentro dos limites colocados pelos Estados do ACP concernentes, o desenvolvimento de operações propostas por organizações econômicas, sociais e culturais na estrutura da cooperação descentralizada, em particular quando eles combinam esforços e recursos de organizações dos Estados do ACP e suas contrapartes da Comunidade. Esta forma de cooperação deve ser dirigida, sobretudo, para criação de capacidades, operação de métodos originais e recursos das partes disponíveis para o desenvolvimento dos países do ACP. As partes às quais se refere este artigo são as autoridades públicas descentralizadas, grupos rurais e urbanos, cooperativas, firmas, sindicatos, centros de pesquisa e estudo, organizações não governamentais para o desenvolvimento, associações variadas e todos os grupos e partes que sejam capazes e desejarem fazer suas próprias contribuições originais e espontâneas para o desenvolvimento dos Estados do ACP. (Tradução do autor)

subnacionais na União Europeia buscam mudanças estruturais no campo das relações internacionais, já os da América Latina se concentram na cooperação internacional para o desenvolvimento.

A disseminação dos processos democráticos e descentralizados em todo o mundo, o renascimento das dinâmicas políticas e sociais de base territorial e a geração de novas percepções sobre o desenvolvimento levaram a repensar os termos clássicos da cooperação internacional (ROMERO, 2004, p. 19)⁴.

O aumento da interdependência das relações políticas, econômicas e culturais amplia a importância de novos assuntos no cenário internacional. Essa intensificação das relações explica, de certa forma, a nova percepção dos governos subnacionais no que concerne ao estreitamento das relações locais e internacionais, induzindo-os a ampliar a abrangência de atuação em direção ao exterior.

Segundo Branco (2007), há uma nova forma de perceber as relações internacionais, e isso é devido à abertura dos mercados, ao aprofundamento dos fluxos migratórios internacionais, à descentralização e regionalização do próprio Poder Público.

Com isso, contempla-se a busca por soluções de problemas particulares dos atores não estatais no sistema internacional, bem como o progressivo envolvimento destes em assuntos internacionais, com o intuito de possuírem uma maior participação política.

No âmbito brasileiro, a cooperação descentralizada desenvolveu-se a partir da década de 1990. Dentre os fatores responsáveis, pode-se citar o processo de redemocratização do país, que acarretou na Constituição Federal da República de 1988 (CF/88), e com esta a descentralização política brasileira, que remete à descentralização da América Latina.

A Constituição foi marcada pela participação cidadã e por uma maior autonomia dos Estados-membros e municípios quando relacionados com a União, com maior número de competências privativas e concorrentes.

A cooperação descentralizada é hoje uma realidade vivida por alguns municípios e Estados-membros em vários países, inclusive o Brasil. No entanto, não há uma homogeneidade no meio de

⁴ La generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional”. (ROMERO, 2004. p. 19. Tradução nossa)

condução do assunto por esses governos subnacionais. O que se percebe de fato é certa dispersão na forma como essa questão é estruturada e organizada.

A ação externa dos governos não centrais se concentra geralmente na captação de investimentos estrangeiros diretos, acreditando ser o melhor caminho para favorecer o desenvolvimento econômico e social da região, com a criação de empregos e de setores produtivos ainda não desenvolvidos (BARRETO, 2005).

O incentivo às áreas de pesquisa e tecnologia e a cooperação descentralizada têm como objetivo central complementar suas capacidades de atuação e de competitividade internacional.

Os governos não centrais passaram a formular políticas públicas para suprir a falta de uma agenda técnica pelos governos centrais, visando tornar suas regiões mais atrativas ao capital externo.

No Brasil, a Cooperação Técnica Internacional

[...] acabou por ser incorporada à política exterior do país como uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas ocupadas com a difusão ou a utilização de técnicas, ou seja, com a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários (CERVO, 1994, p. 37).

A Cooperação Técnica Internacional foi originalmente concebida como “assistência técnica internacional”, a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU de número 200, publicada em dezembro de 1948.

Foi apenas onze anos mais tarde que a Assembleia Geral da ONU determinou a substituição da expressão “assistência técnica” por “cooperação técnica” (Resolução 1383 – XIV B), em um movimento que identificamos aqui como “horizontalização” da concepção de cooperação técnica internacional.

No Brasil, a institucionalização da Cooperação Técnica Internacional esteve associada à concepção concepção original, de assistência técnica, como nos lembra (RACY, 2007, p. 99).

[...] ainda na perspectiva assistencial de cooperação, referida anteriormente, o Brasil começou a organizar suas ações de cooperação técnica criando um órgão para cooperação técnica

recebida, dentro do Ministério das Relações Exteriores, denominado CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apoiou a formação da Agência Brasileira de Cooperação por meio de atividades de formação do corpo técnico e de capacitação para o gerenciamento da cooperação técnica de acordo com as diretrizes internacionais da época.

Entre os princípios que orientaram a capacitação da ABC pelo PNUD, estava a chamada “modalidade de execução nacional”, ou seja, tratava-se da necessidade de formar recursos humanos e institucionais capazes de conduzir a cooperação técnica em âmbito nacional, em vez de deixar execução e a administração dos projetos sob a responsabilidade do organismo ou Estado doador (ALMINO, 2017).

De forma geral, a atividade da ABC se divide entre a cooperação técnica recebida e a cooperação técnica prestada. Esta divisão se reflete na estrutura da agência.

Cabe destacar que, em dezembro de 2006, foi aprovada a setorialização da ABC, que passa a ter coordenações-gerais de cooperação em respectivamente: agropecuária, energia, biocombustíveis e meio ambiente; tecnologia da informação, governança eletrônica, defesa civil, urbanismo e transportes; e saúde, desenvolvimento social, formação profissional e educação⁵.

Tal mudança se deu com o objetivo de implementar o entendimento de que a especialização de funcionários da ABC em temas específicos habilitar-lhes-á a tratar destes com maior conhecimento de causa, transformando-os em interlocutores credenciados a interagir com os Ministérios e outros órgãos brasileiros prestadores de cooperação de maneira mais eficiente, com vistas a maximizar a cooperação sul-sul brasileira (ALMINO, 2017).

De acordo com Cervo (1994), o Brasil, quando comparado a outros países receptores de cooperação técnica, não está entre os maiores receptores de ajuda externa, tanto bilateral como multilateral:

Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou

⁵ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sobreabc/introducao>. Acesso em: 1º mar 2019.

multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral.

Assim, apesar de não estar entre os maiores recebedores em termos de volume de ajuda, o Brasil soube aproveitar com eficiência a ajuda do exterior, o que terminou por capacitar a Agência Brasileira de Cooperação para atividades de prestação de cooperação técnica.

2. ENFRENTAMENTO DESSA PROBLEMÁTICA PARA ALÉM DOS GOVERNOS – GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

A publicação do Relatório Brundtland em 1987 firmou o tema desenvolvimento sustentável na agenda internacional, trazendo uma reflexão aos Estados que passaram por significativas perdas de recursos naturais, diminuição de fontes de energia e experimentaram os primeiros efeitos das mudanças climáticas.

Ao longo dos anos, apesar do cuidado com o meio ambiente e com as futuras gerações, não se tem ainda equilíbrio entre os problemas ambientais, econômicos e sociais. Para tanto, são criadas agendas e compromissos em níveis internacionais para criar estratégias de enfrentamento comuns aos problemas ambientais globais. É neste cenário que a governança global ganha seu maior espaço.

Na Rio 92, negociaram-se mecanismos para solução e enfrentamento de questões, com o lançamento da chamada Agenda 21, documento internacional que buscava orientar os governos para os caminhos do desenvolvimento ambientalmente sustentável, sendo um processo público e participativo que propõe o planejamento e a implementação de políticas para o desenvolvimento sustentável por meio da mobilização de cidadãos e cidadãs na formulação dessas políticas.

Portanto, o documento firmado na Rio 92 propõe o auxílio multilateral, e não apenas uma centralização do Estado-Nação,

conforme elencado em seu capítulo 23.2⁶ a seguir:

Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. **Isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham.** Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental. (Grifado pelo autor)

É inegável a presença de instrumentos de governança no âmbito das agendas ambientais, uma vez que se busca a reunião de figuras e atores atuantes internacionalmente, visando soluções e caminhos mais eficientes ou modelos de sucesso para os desafios a serem enfrentados.

A participação, por exemplo, da comunidade científica oferece o potencial para influenciar o processo de tomada de decisão nos fóruns internacionais, além de conferir-lhes uma personalidade internacional. Bons exemplos dessa governança ambiental concentram-se nas formas pelas quais, por meio de diferentes redes, o reescalamento de problemas ambientais e suas soluções têm ocorrido entre arenas territorialmente delimitadas de governança.

Diante da complexidade para a formulação de uma resposta internacional tradicional, especialmente por meio de regimes jurídicos internacionais, legitimaram progressivamente o surgimento de novas formas de poder, até mesmo de autoridade.

Abre-se uma nova maneira de enfrentar esses desafios: por meio da governança ambiental global.

Segundo Reed e Bruyneel (2010, p. 649), “como os problemas

⁶ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/704>. Acesso em: 13 fev 2019.

ambientais atravessam fronteiras espaciais (afectam múltiplas jurisdições) e temporalmente (apresentam riscos para o presente e para as gerações futuras), necessitam de cooperação entre nações e grupos de partes interessadas numa forma de governança ambiental global”.

Seguir em frente com essa resposta multilateral, menos rígida e estruturada envolve a discussão e ação de múltiplos atores, pois para a implementação da governança ambiental global a cooperação como negociação requer maior participação para construir o consenso possível (REI; GRANZIERA 2015, p. 155).

4. A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS SUBNACIONAIS (SURGIMENTO EM MOVIMENTOS MAIS FECHADOS)

A conjuntura internacional que começou a se delinear a partir de meados da segunda metade do século XX mostrou-se propícia para a cooperação descentralizada, que conta com atuação de destaque dos Estados Subnacionais, desenvolvendo atividades paradiplomáticas sem a coordenação do ente federal.

Conforme Barros (2009), Panayotis Soldatos formulou a expressão paradiplomacia para designar a atuação dos governos não centrais no sistema internacional. Percebia esse movimento de internacionalização parecido com aquele exercido pelos governos nacionais, e dessa forma acreditava em um movimento paralelo à diplomacia estatal.

No Brasil, esse fenômeno se intensificou nas últimas décadas, mesmo que de forma heterogênea. Apesar da diferença na repercussão da cooperação descentralizada entre os governos subnacionais brasileiros, parece evidente que se trata de um fenômeno importante que se manifesta tanto subnacionalmente quanto na esfera federal.

Um dos fatores marcantes para o fenômeno paradiplomático foi o advento da globalização, pois trouxe ao contexto internacional a interdependência, enfraquecendo a soberania clássica. Segundo Ironildes Bueno (2012, p. 2), o fenômeno da globalização é definido como “uma teia multidimensional e complexa de relações”.

Nesta linha, Beck (1999, p. 30) reforça a não subordinação dos processos ao Estado nacional, definindo desse modo a globalização como “processos, em cujo andamento os Estados nacionais vêm a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas

chances de poder e suas orientações sofrer a interferência cruzada de atores transnacionais”.

A atenção para melhorar os processos de governança implementados pelos Estados e o processo de globalização, com crescente envolvimento, não apenas dos Estados nacionais, mas também com inúmeras organizações não governamentais e atores subnacionais, demonstram a dinâmica da governança global.

Segundo Gonçalves (2011, p. 37), a solução com as adversidades globais, como as questões ambientais e crimes transnacionais, só pode ser alcançada pela cooperação internacional em seus diferentes aspectos de governança.

Desta feita, surgiram novos desafios, não mais unicamente adistritos ao contexto local ou nacional, e sim já ultrapassando barreiras territoriais na busca de um auxílio multilateral. Ganhando força nesse contexto, as teorias que tratam da governança, em que não apenas existe o cenário estatal, mas este com o amparo de estratégias com participação de diversos atores, buscando soluções inovadoras.

Portanto, indica-se uma nova diplomacia pós-moderna, nessa linha Noé Camargo (1999, p. 40):

Atualmente, o estudo convencional da diplomacia tende a excluir uma série de práticas como o envolvimento de governos não-centrais ou subnacionais nas relações internacionais, apesar de sua crescente relevância. Entretanto, a visão amplamente sustentada da diplomacia enquanto atributo exclusivo dos Estados soberanos é mais um discurso político institucionalizado do que um produto de uma evidência empírica.

Assim, tem-se que os governos subnacionais, entendidos, por exemplo, como regiões, estados, províncias e outros, que de forma conjunta ou paralela ao ente federal/governo central, promovem e participam no âmbito internacional de ações voltadas ao desenvolvimento e progressos ligados a governança ambiental, cooperando de maneira descentralizada, por intermédio também de ações de paradiplomacia.

Conceituando paradiplomacia, Noé Camargo (1999, p. 40) preceitua que:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos subnacionais nas relações

internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais ou informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem com qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

Dessa forma, a paradiplomacia funcionando como uma co-operação internacional descentralizada, apontando um papel essencial do ente subnacional, mostra que esses governos podem e têm atuação internacional em conjunto ou separadamente ao Estado-Nação.

Arrisca-se mencionar que diante desse modelo invasor torna a exclusiva atuação do Estado Nacional como ente absoluto dessa agenda, conservadora e ultrapassada, levando-se em consideração a já relevante cooperação descentralizada dos entes subnacionais e dos demais atores envolvidos e participantes na esfera internacional.

Logo, os governos subnacionais buscam investimentos, promovendo através de projetos e políticas públicas suas potencialidades, e trocas estratégicas para a solução de problemas comuns a Estados e governos nacionais ou mesmo subnacionais.

Consoante Lessa (2002, p. 104), tem-se que:

É preciso admitir que a paradiplomacia resulta de uma conjugação de favores estruturais: a chamada “crise de Estado”, o processo mundial de globalização e o atual momento de consolidação democrática e busca de fortalecimento do federalismo. Em outras palavras, afigura-se como efeito visível de um movimento para ocupar um espaço negociador não preenchido pelos governos centrais, seja em razão dos limites físicos de seus aparelhos burocráticos, seja em função das especificidades dos interesses regionais e locais. Este seria um ganho real de espaço e de poder obtido pelos governos não-centrais no palco das relações internacionais e que encontra um princípio legitimador na busca por formas mais democráticas de encarar a autonomia de ação desses governos.

Os Estados subnacionais se tornaram importantes atores do setor público, com uma forte inclinação para uma descentralização, com fortalecimento das competências e autonomia dos governos

locais.

Diante do atual cenário internacional, os processos das relações internacionais apresentam maior interdependência dos Estados e uma crescente participação de atores subnacionais, especialmente em pautas sociais e ambientais. Deve-se buscar harmonizar as ações internacionais com as intenções tanto nacionais como subnacionais.

Portanto, de acordo com Rei e Carvalho (2015, p. 104), é por intermédio da governança ambiental global que “diferentes formas e níveis de enfrentamento dos problemas ambientais passam a coexistir numa dinâmica de complementaridade”.

Nesse contexto, diz-se que a paradiplomacia está inserida no cenário do Direito Ambiental Internacional e dos Estados subnacionais para o enfrentamento de problemas ambientais globais, por intermédio, por exemplo, de acordos com entes pelas redes internacionais. Assim, Rei, Setzer e Cunha (2012, p. 55) pontuam que:

os problemas que afetam o mundo hoje exigem uma resposta de múltiplos atores, em múltiplas escalas, cabendo aos governos subnacionais o papel crucial de desenvolver e implementar as políticas necessárias à promoção do paradigma da sustentabilidade mais próximos do cidadão.

É justamente tratando desse contexto da atuação de múltiplos atores, em grupos de trabalho e diálogos, para o cumprimento de agendas globais por entes subnacionais, que se destaca o papel de redes.

Um exemplo prático é a Rede dos Governos Regionais para o Desenvolvimento, tradução da sigla nrg4SD⁷, que é uma organização internacional que cumpriu seu 17º aniversário e foi criada visando aplicar políticas públicas entre seus membros de algumas agendas de sustentabilidade, como mudanças climáticas, biodiversidade e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, permitindo que seus membros comparem abordagens, façam intercâmbio de informações e experiências para a elaboração de suas políticas subnacionais de desenvolvimento sustentável e estabeleçam projetos de cooperação inter-regional e descentralizada.

Frisa-se que os membros desta rede podem acessar uma sólida rede de contatos especializados dentro de outros governos

⁷ Disponível em: <http://www.nrg4sd.org>> Acesso em: 22 fev 2019.

subnacionais, bem como em instituições e organizações internacionais, o que facilita a troca de saberes, o aconselhamento e até mesmo o financiamento.

A entidade forma um quadro estratégico por intermédio da participação dos governos, possibilitando com as trocas as adequações das diretrizes para um contexto regional/local, com o objetivo de concretizar projetos e estabelecer parcerias de atuação política, podendo assim estabelecer maior influência frente à comunidade internacional.

Verifica-se que a rede possui grande amplitude, contando na sua estrutura com os órgãos a seguir: Assembleia Geral; Comitê Diretivo; Conselho Político; Corpo de Conselheiros (criação facultativa); Presidentes e Vice-Presidentes; Secretário-Geral, Secretaria Geral e Tesouraria, tendo cada órgão sua função específica, com previsão em Estatuto.

A organização tem como principais objetivos de atuação a formação de grupos de trabalhos específicos, atuação junto aos órgãos e fóruns internacionais com temas voltados ao desenvolvimento sustentável, atuação diretamente nos governos centrais, como forma de influenciar políticas públicas e o estabelecimento de parcerias com outras organizações.

O número de membros que fazem parte da rede é crescente, possuindo sólido arranjo institucional para buscar políticas junto aos governos centrais, tanto com abertura de diálogos, como para realização de políticas concretas.

Tal exemplo prático mostra que a iniciativa dos governos subnacionais, ao criarem uma organização autônoma, específica dessa voz subnacional de primeiro nível abaixo dos Estados-centrais, atuando em cooperação descentralizada para alcance de objetivos comuns, afirma e demonstra o importante papel de todo movimento paradiplomático e de governança trabalho durante este capítulo.

Portanto, esse movimento mais fechado pelos entes subnacionais, que abre caminho para a participação de novos atores, sociedades científicas mais técnicas, agregando até mais conhecimento aos Estados centrais, possibilitando a elaboração e aplicação das regras comuns das organizações internacionais, viabilizando a construção de um novo pacto de legitimidade, centrado na governança ambiental global.

CONCLUSÃO

A cooperação descentralizada faz parte do cenário de concepção da democratização do sistema internacional, como forma de acompanhar a própria dinâmica atual da sociedade internacional.

Esse fenômeno vêm influenciando a ação internacional de Estados centrais. Infere-se que o Brasil vem descobrindo a cooperação descentralizada nas últimas décadas e adaptando-a às especificidades existentes no país.

sentido, acredita-se que o resultado de relações em rede, que exige consenso entre as partes interessadas, permita maior cooperação para alcançar os resultados esperados em determinadas agendas, permitindo os ajustes necessários de acordo com as alterações resultantes de incertezas e riscos, próprios de temas que ainda não se conhecem as melhores soluções.

Nesse contexto, destaca-se a participação das redes globais que possibilitam aos governos subnacionais a participação, o reconhecimento e o intercâmbio de informações, diretrizes e projetos que caminhem rumo à sustentabilidade do planeta, com base técnica.

Dentre os autores abordados neste capítulo, há unanimidade na importância da colaboração dos entes subnacionais para o êxito das ações de governança ambiental global, particularmente com organizações internacionais que cooperam descentralizadamente para o enfrentamento de objetivos comuns.

Os reflexos da ação paradiplomática são amplos, e o Direito Ambiental Internacional surge como uma afirmação deste fenômeno, reconhecendo a importância dos novos atores e da governança ambiental global.

O processo de internacionalização dos entes subnacionais alinha-se com as estratégias e prioridades dos governos regionais, além de promover a cooperação internacional, a captação de recursos e uma política de paz e solidariedade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sobreaabc/introducao>. Acesso em: 1^a mar 2019.

ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: Funag, 2017.

BARRETO, Maria Inês. *A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais*. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

BARROS, Marinana A. *Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 1-69

BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRANCO, Álvaro Chagas C. *Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CAMARGO, Noé. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflicts and Co-operations. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v.16, n.1, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.

FARIAS, Valéria C.; REI, Fernando. De Berlim a Paris: a Conferência das Partes como espaço para o multilateralismo climático. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. (Org.). *O Futuro do Regime Internacional das Mudanças Climáticas - aspectos jurídicos e institucionais*. 1. ed. Santos: Edita Livros Produções Editoriais, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, Jose Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

LESSA, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por*

governos não-centrais. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos).

MALÉ, Jean-Pierre. *Panorámica de las prácticas Y tendencias actuales de la Cooperación Descentralizada Pública*. Disponível em: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Ponencia_Male.pdf. Acesso em: 21 de fev 2019.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

NOORTMANN, Math. Non-state actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed.). *Non-state Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001.

RACY, Joaquim Carlos. *Política Externa Brasileira: cooperação e desenvolvimento na primeira metade da década de 1990*. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

REI, Fernando C. F; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, v. 9, n. 3. Número Especial: Direito Internacional do Meio Ambiente. Brasília: Uniceub, 2012.

ROMERO, Maria Del Huerto. Una aproximación conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso, 2004.

SOBRE OS AUTORES

Adriana Machado Yaghsisian

Graduada em Pedagogia e Direito. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos (2004). Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Participa do grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, do grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos Socioambientais e do grupo de pesquisa em Direitos Humanos, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos.

Débora Gomes Galvão

Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bolsista Capes Prosuc, desenvolvendo pesquisa com ênfase no meio ambiente. Email: deboragalvao@unisantos.br.

Fabiana Barbi

PhD in Environment and Society from the University of Campinas (Unicamp), Universidade Católica de Santos (Unisantos), Brazil, Post-doctoral Researcher, fabarbi@gmail.com.

Fernando Rei

Professor do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos, Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP, Diretor Científico da SBDIMA (Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente). E-mail: fernandorei@ig.com.br.

Gabriela Soldano Garcez

Advogada e jornalista diplomada. Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, ambas com bolsa Capes pela Universidade Católica de Santos. Professora da Universidade Católica de Santos. Professora de cursos preparatórios para concursos e exame de Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura (EPM).

Josiene Pereira

Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos

(2001). Mestre em Direito, área de concentração Direito Internacional. Doutora em Direito Ambiental Internacional. Advogada na área tributária, professora titular da Universidade Católica de Santos. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário, Processo Tributário e Direito Constitucional.

Juliana Buck Gianini

Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Delegada de Polícia, desenvolvendo pesquisa com ênfase no meio ambiente. Email: julianabuck@hotmail.com.

Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz

Procuradora do Município de São Vicente. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos. Pós-Graduada *lato sensu* em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura/SP. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos. Professora na Universidade Católica de Santos e Unimes. E-mail: karlavacruz@gmail.com.

Laura Valente de Macedo

PhD in Environmental Science from the University of São Paulo (USP). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV- EAESP), Brazil, Post-doctoral researcher, laurasvmacedo@gmail.com.

Maria Luiza Machado Granziera

Professora associada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Líder do Grupo de Pesquisa ‘Energia e Meio Ambiente’. Autora dos livros *Direito Ambiental*, *Direito de Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces*, e *Comentários à Lei nº 9.984/2000*, entre outras publicações. Advogada em São Paulo. E-mail: marialuiza.granziera@unisantos.br

Mariângela Mendes Lomba Pinho

Doutora do Programa em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Pró-Reitora Administrativa

da Universidade Católica de Santos. Economista. Docente do Curso de Ciências Econômicas. Membro do Regions4 Sustainable Development.

Natalia Vera

Graduated in Law Studies and Master's Degree in Environmental and Land Planning from the University of Zaragoza (Spain), Master's Degree in European Communities and European Union from the Royal Institute of European Studies. Secretary General, nrg4SD, nvera@nrg4sd.org.

Renata Gómez

Graduated in Political Science and Administration from the Complutense University of Madrid (Spain). Biodiversity Policy Officer, nrg4SD, regions4biodiversity@nrg4sd.org.

Rodrigo Messias

Graduated in International Relations from the University of São Paulo (Brazil). Master's Degree in Territorial Planning and Environmental Management from the University of Barcelona (Spain). Sustainable Development Policy Officer, nrg4SD, rmessias@nrg4sd.org.

Sara Kupka

Graduated in Political Sciences from the University Duisburg – Essen Germany), Master's Degree in Integrated Water Resources Management from the Cologne University of Applied Sciences (Germany). Climate Policy Officer, nrg4SD, skupka@nrg4sd.org

Simone Alves Cardoso

Graduada em Direito. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (2017). Mestre em Direito Urbanístico pela PUC/SP (2004). Mediadora e Coordenadora do Juizado Especial Cível da Universidade Católica de Santos, do Curso de Extensão de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Unisantos, e do Curso de Especialização em Mediação, Resolução de Conflitos e Cultura de Paz.

Valeria Cristina Farias

Procuradora do Estado de São Paulo, Professora de Direito da Universidade Paulista (UNIP) e Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC). Mestre

em Direitos Difusos e Coletivos, Doutora em Direito Ambiental Internacional e Pós-doutoranda pela Universidade Católica de Santos. É membro do Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente da Universidade Católica de Santos. E-mail: vfarias@sp.gov.br.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias


Associação Brasileira de Editores Científicos


Câmara
Brasileira
do Livro