

Típo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Estudios Internacionales

"La participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global en cambio climático: el caso de la comunidad autónoma del país vasco 2008-2020"

Autoría: Goszko, Ana Laura

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Goszko, A. (2023) *"La participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global en cambio climático: el caso de la comunidad autónoma del país vasco 2008-2020"* [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11977>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial- Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

“La participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global en cambio climático: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2008-2020”

Tesis presentada para optar por el Título de Magíster en Estudios Internacionales

Tesista: Ana Laura Goszko

Directora de Tesis: Hayley Stevenson

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marzo 2023

Agradecimientos

Quisiera expresar mi mayor gratitud a una serie de personas sin las cuales el cierre de este proyecto personal hubiera sido imposible. Primero, no puedo dejar de mencionar a mi directora de tesis, Hayley Stevenson, quien con toda su paciencia, consejos y guía fue de ayuda fundamental para la conclusión y presentación de esta investigación. A ella va dirigido un gracias enorme. En adición, están también todas aquellas personas, representantes del País Vasco y de una de las organizaciones transnacionales de las que forma parte, quienes tan generosamente me brindaron su tiempo y conocimiento, haciéndome posible comprender más profundamente el caso, y con ello, aumentar mi entusiasmo e interés en él.

Por otra parte, las palabras de agradecimiento también se extienden a mis padres, hermana, amiga Antonella y mi pareja Martín. Su apoyo constante, escucha y palabras de ánimo alentándome a seguir, fueron uno de los grandes motivos por los cuales no bajé los brazos en este tiempo. Sin dudas, esta es una de las cosas más valiosas y aprendizajes que me llevo de esta experiencia. Asimismo, otras muchas personas queridas me acompañaron en este camino y también son parte de este logro.

Finalmente, agradezco a esta casa de estudio, la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), la cual por varios años fue mi tercer hogar (junto a mi casa y trabajo). Las horas en sus aulas, biblioteca y cafetería, sumado a los profesores y compañeros increíbles que tuve el gusto de conocer, son hoy parte de mi historia y memorias que por siempre atesoraré.

Resumen:

Esta investigación se centró en la participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática; un fenómeno que ha captado la atención tanto de analistas como de gestores dadas sus implicancias para la lucha climática y gobernanza global en general. Pese a este creciente reconocimiento la realidad es que no todos los gobiernos subnacionales han decidido implicarse – una “*masa crítica*” aún permanece al margen. Este trabajo decidió focalizarse en un gobierno que sí ha tomado parte: la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). El objetivo planteado fue el de poder identificar cuáles han sido los fundamentos y principales características de su involucramiento. Para ello, el encuadre teórico elegido fue el de la Paradiplomacia, con aportes de la Gobernanza Multinivel y Transnacional. En materia metodológica, la mirada adoptada fue cualitativa, con el estudio de caso como método principal y una recolección de datos llevada adelante a partir de 8 entrevistas semiestructuradas y análisis de fuentes oficiales y secundarias. La indagación permitió confirmar el peso de las variables domésticas – especialmente político-identitarias y funcionales – en la consolidación del cambio climático como un ámbito de proyección estratégica para la CAPV, al incidir no sólo en las motivaciones subyacentes sino también en las principales modalidades de inserción empleadas.

Palabras clave: gobiernos subnacionales; gobernanza global climática; paradiplomacia identitaria; paradiplomacia climática; País Vasco.

Abstract:

The following research delves into subnational governments’ involvement in global climate governance; a phenomenon that has captured analysts and policy makers’ attention due to its implications both for the fight against climate change and for global governance in general. However, despite the growing recognition, there is still a “*critical mass*” that has decided to stand aside. This study focuses on a case that, on the contrary, actively decided to step in: the Autonomous Community of the Basque Country (CAPV). The stated objective was to identify which have been the fundamentals and main attributes of Basque’s climate involvement. To this end, the theoretical framework was set around the Paradiplomatic perspective, taking into consideration additional contributions from the Multilevel and Transnational Governance literature. On the methodological side, the analysis took a qualitative approach with the case study as the main research method. In addition, the data was gathered through 8 semi-structured interviews and documentary analysis (official and secondary sources). The investigation evidenced the influence domestic factors had on consolidating “climate change” as a strategic field for Basque’ external projection – especially, those identity politics tilted and functional ones. As it was showed, those factors came into play to explain both motivations and main characteristics of the involvement under study.

Key words: subnational governments; global climate governance; identity paradiplomacy; climate paradiplomacy; the Basque Country.

Índice

Capítulo 1: Introducción	5
1.1 Definición de la problemática	5
1.2 Objetivos de la investigación	7
1.3 Justificación del caso de estudio y recorte temporal	8
1.4 Aclaraciones sobre el objeto de estudio y alcance	10
1.5 Estructura de presentación	12
Capítulo 2: Los gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática	13
2. 1. La gobernanza global climática.....	13
2.2. La participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática ...	17
Capítulo 3: Antecedentes académicos y marco teórico-metodológico	21
3.1. Estado del Arte	21
La interpretación del fenómeno de proyección externa subnacional climática.....	21
Factores incidentes detrás del involucramiento climático subnacional.....	24
Canales de llegada y participación en la gobernanza global climática.....	26
3.2. Marco teórico-conceptual.....	28
Perspectiva analítica principal: la Paradiplomacia	29
Perspectivas analíticas complementarias: la Gobernanza Multinivel y Transnacional	32
3.3. Marco metodológico	34
Capítulo 4: El cambio climático en la agenda pública del País Vasco	37
4.1. Reseña: la política climática vasca, más de 20 años de historia	37
4.2. Base competencial multinivel en cambio climático	41
4.3. Factores intervinientes externos	44
4.4. Factores intervinientes internos.....	48
Nivel de autogobierno	48
Política identitaria.....	50

Dinámicas políticas domésticas.....	53
Estructura institucional de gobernanza climática	54
4.5. Resumen del capítulo	58
Capítulo 5: El cambio climático como arena de proyección paradiplomática del País	
Vasco	59
5.1. La paradiplomacia climática vasca: desarrollo y evolución.....	59
5.2. Fundamentos de la paradiplomacia climática vasca	62
Marco competencial de la paradiplomacia climática vasca.....	62
Bases normativas-institucionales.....	63
Bases motivacionales.....	67
5.3. Atributos de la paradiplomacia climática vasca.....	72
Rutas de inserción utilizadas	72
Naturaleza.....	89
5.4. Resumen del capítulo	92
Capítulo 6: Conclusión del trabajo	93
6.1 Resumen sobre la línea argumentativa seguida.....	94
6.2 Comentarios finales.....	97
Bibliografía	99
ANEXOS	117
ANEXO I - Detalle sobre las entrevistas	117
Presentación.....	117
Otros contactos y aportes.....	119
ANEXO II - Análisis histórico de Listas de Participantes (COPs) (2002-2021).....	120

Capítulo 1: Introducción

1.1 Definición de la problemática

El cambio climático se configura como uno de los desafíos más urgentes y significativos del presente siglo. Con un origen situado principalmente en las actividades económicas y estilos de vida vigentes desde la Revolución Industrial, la actual “*emergencia climática*” posa una amenaza significativa sobre los sistemas medioambientales, sociales, económicos y políticos base de la propia sociedad contemporánea (Steffen, 2013; Bäckstrand & Lövbrand, 2015). Lo que es más, sus repercusiones conllevan el riesgo de agudizar aún más las desigualdades globales, al ser aquellas regiones de por sí más vulnerables y desfavorecidas las que se espera sufrirán más sus consecuencias (Steffen, 2013) - unas 3.3 y 3.6 billones de personas, de acuerdo al último informe del IPCC (IPCC, 2022, p. 12). En pocas palabras, una problemática que compromete al sistema internacional y gobernanza global en su conjunto.

Frente a este escenario, la comunidad internacional ha instado al desarrollo de una “respuesta climática global”; una con la cual abordar sus causantes (mitigación), efectos (adaptación) y financiamiento (finanzas climáticas) (Stevenson, 2012; 2018; Bäckstrand & Lövbrand, 2015; Setzer, et al., 2020). En esta tarea se han visto envueltos los tradicionales Estados-Nación y Organizaciones Internacionales, como así también científicos, especialistas (Stevenson, 2012; 2018) y otros actores varios “no tradicionales”. En virtud de ello, con los años, se ha visto el despliegue de múltiples y variadas iniciativas, del lado público, privado, civil y/o académico, que, en distinta escala y alcance, han buscado atender diferentes aspectos que la problemática engloba (Abbott, 2012; Keohane & Victor, 2011). En conjunto, las mismas han conformado lo que se ha concebido como una “*gobernanza global climática*”; un ámbito de “*poder institucionalizado*” (Lemos & Agrawal, 2009, p. 71) multinivel y multiactoral, dentro del cual se discute, decide, coordina y busca catalizar la acción climática global.

Dentro de este entramado, los gobiernos subnacionales han sido uno de esos actores “no tradicionales” que crecientemente ganaron reconocimiento como “socios clave” (Duggan, 2019). Esto se ha debido a una multiplicidad de factores. Por un lado, gran parte de las causas (emisiones) e impacto del cambio climático emanan y se observan precisamente en este nivel (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011). Por el otro, dada la posición administrativa “intermedia” que ocupan (es decir, entre el estado central y las administraciones locales (ciudades, municipios, ayuntamientos, etc.) (Marks et. al, 2008, p. 113)), estos gobiernos suelen gozar de prerrogativas competenciales en ámbitos cruciales para la actuación en esta esfera (por ejemplo, ordenación del territorio, transporte, medio ambiente, etc.) (Setzer, 2013; 2015); se estima que entre un 50% y un 80% de las acciones necesarias para la operacionalización de las políticas y metas en clima (internacionales y/o nacionales) recaen dentro de su ámbito competencial (Royles & McEwen, 2015, p. 1034). Por último, estos actores también han probado tener un papel destacado en materia financiera, siendo responsables de un gran porcentaje de las inversiones y gasto público que las políticas climáticas suponen y necesitan (OECD, 2019). En efecto, según un estudio de la OCDE, un 55% del gasto público y un 64% de las inversiones climáticas realizadas dentro de sus países miembro durante los años 2000-2016 fueron costeadas por actores subnacionales (incluyendo bajo esta categoría a ciudades y regiones) (OECD, 2019, p. 1). Consecuentemente, de lo dicho se desprende el interés que existe por parte de la gobernanza global climática de promover su participación y colaboración.

En lo que concierne a este último punto, los actores subnacionales han efectivamente demostrado un interés por participar en la escena climática internacional. Es así como han impulsado iniciativas propias y se han sumado a otras globales ya en marcha¹, en algunos casos, incluso sobrepasando a sus propias contrapartes nacionales (Galarraga et al., 2011; Herrschel

¹ En el Portal “Global Climate Action” (<https://climateaction.unfccc.int/>) se trackean las acciones de los que son considerados “Actores no Parte”, entre los que se incluye a los gobiernos subnacionales (bajo la denominación de “regiones”). Al día 26/02/2023, 286 regiones figuran con actuaciones climáticas en curso.

& Newman, 2017). Fundamentalmente, este involucramiento se ha canalizado en planeaciones y/o legislaciones propias de ámbito doméstico, pero también se destacan actuaciones en política externa (un ejemplo claro es la participación en redes transnacionales). No obstante, pese a estos avances, la realidad es que todavía no se ha observado “*un involucramiento crítico masivo*” por parte de estos agentes (Entrevista 7). Como Royles & McEwen (2015) describen, “no todas las entidades subestatales (...) [se muestran] ambiciosas en esta esfera política. Líderes y rezagados [*laggards*] son tan evidentes [en este] nivel (...) como [lo son] entre estados-nación” (p. 1034). Asimismo, notables diferencias se evidencian, especialmente, entre aquellas regiones “más desarrolladas” y “menos desarrolladas”, disponiendo generalmente las primeras de mayores recursos para trabajar en la lucha climática (Entrevista 7). En esto, dos factores explicativos han sido resaltados: capacidad (política y financiera) y liderazgo político. El argumento apunta a que más allá de similitudes entre ellos y el contexto global compartido, sus contextos y realidades domésticas “(...) varían ampliamente (...) y su influencia y experiencias [climáticas] reflejan esto” (Duggan, 2019, pp. 5-6).

Sobre este trasfondo, y dada la importancia aceptada de los actores subnacionales para la lucha climática, resulta relevante poder analizar con más detalle las variables detrás de su involucramiento. Este justamente ha sido el *quid* que ha motivado esta investigación.

1.2 Objetivos de la investigación

Este trabajo se enmarcó en un estudio de caso único, con la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en España como foco. Además de ser un gobierno subnacional que ha demostrado un alto interés en la agenda climática, es también uno con particularidades académicas de interés (su elección se detalla más adelante). De esta manera, la pregunta que esta investigación se propuso responder es: ¿qué ha explicado y cómo se ha caracterizado la

(activa) participación del Gobierno Vasco en la gobernanza global climática durante el marco temporal 2008-2020? Los objetivos de investigación fueron definidos como sigue:

Objetivo general: Analizar la participación externa de la CAPV en la gobernanza climática global a lo largo de los años 2008-2020 a fin de identificar los factores explicativos detrás de su movilización y sus principales dinámicas. **Objetivos específicos:** 1) Describir el marco dentro del cual la política climática doméstica de la CAPV se ha desarrollado (bases competenciales, institucionales y principales variables incidentes); 2) Explicar los fundamentos detrás de la proyección global de la CAPV en cambio climático; 3) Ahondar en los atributos más salientes de dicha proyección, iluminando sus principales dinámicas.

En este marco, la cuestión identitaria fue clave dada su preponderancia dentro de la cultura y política vasca y su papel como fuerza “tractora” detrás de su acción exterior en general (lo que se ha concebido en la literatura como “*paradiplomacia identitaria*”). En efecto, el análisis realizado permitió confirmar el peso de este elemento, junto a otros, en la explicación del fenómeno en estudio; algo que permitiría entenderlo en los términos analíticos de una “paradiplomacia climática identitaria”. Consiguientemente, el País Vasco ejemplificaría un caso en el cual su activismo climático se explicaría en base a una sinergia establecida entre dinámicas domésticas que incluyen una preocupación genuina por los efectos del cambio climático y un gran interés por promover un posicionamiento propio ligado, primordialmente, a la propia distintividad y política de *nation-building* que lo caracteriza.

1.3 Justificación del caso de estudio y recorte temporal

Elección del caso de estudio

La elección de la CAPV como caso de estudio se justifica desde dos aristas. Primero, el País Vasco ha sido un actor que ha mostrado un claro interés por involucrarse en la política global contra el cambio climático. Desde hace más de dos décadas este gobierno subnacional

viene desarrollando una amplia actuación política y normativa propia en la materia, la cual, alineada a las metas y directrices vigentes, le ha valido un extenso reconocimiento externo. Un ejemplo de esto ha sido el respaldo internacional que su última estrategia en clima (*KLIMA 2050*) recibió en la COP21 de París (2015), donde fue distinguida como “(...) uno de los 24 programas públicos líderes a nivel global en lo que refiere a alcanzar una economía resiliente al clima y baja en carbono” (Rich, 2020). Al mismo tiempo, esta vocación expresa por participar y posicionarse globalmente en esta arena lo ha llevado a mantener una activa participación dentro de redes transnacionales desde las cuales impulsa iniciativas en clima y desarrollo sostenible (Regions4, The Climate Group, ICLEI, entre otras) (Lopez de Lacalle, 2014; Royles & McEwen, 2015; Rambelli et al., 2017). En segundo lugar, la CAPV reúne también otras variables, materiales e ideacionales interesantes (marco contextual en el que ésta se desarrolla). Aquí destaca su nivel de autonomía (política y financiera), comparativamente superior al de otros pares españoles, europeos y globales (Hanf & Morata, 2012; De la Peña Varona, 2013); su pertenencia a la UE y el rol que esta juega, no sólo al ser un marco normativo al que la política vasca debe atenerse, sino también por la “*vocación europeísta*” que esta misma presenta (Pearson, 2010; Entrevistas realizadas); y, vinculado a lo último, el rasgo nacionalista que caracteriza a su política en general, impregnando a todas sus áreas de actuación, incluyendo en ello a la ambiental/climática (Hanf & Morata, 2012).

En síntesis, la CAPV se presenta como un caso de gobierno subnacional complejo, que engloba variables materiales e inmateriales de interés y relevancia para el estudio de la participación de actores subnacionales en procesos de gobernanza global climática.

Elección del recorte temporal

Con relación al recorte temporal, esta investigación decidió centrarse en los años 2008-2020 al demarcar una fase en la cual el cambio climático se consolidó como un tema prioritario

en la agenda pública de la CAPV. Más específicamente, fue el momento en el cual pasó de ser un objetivo más de la política ambiental doméstica a ser un eje transversal y estratégico de gobierno. La significancia de tal evolución se vio reflejada en el afianzamiento y ampliación de una política ambiciosa y en el fortalecimiento de la presencia vasca en arenas climáticas internacionales y globales (puntos resaltados en la sección anterior)². Por lo dicho se lo ha considerado un contexto propicio y con datos relevantes para poder abordar la indagación propuesta y alcanzar resultados que puedan contribuir al estudio del fenómeno en cuestión.

1.4 Aclaraciones sobre el objeto de estudio y alcance

Dado el foco de esta investigación, corresponde realizar algunas aclaraciones conceptuales y de alcance respecto a lo que va a entenderse en este trabajo por “gobierno subnacional”³ y la “CAPV” a fin de dejar bien definido al “sujeto bajo estudio”.

Respecto a lo primero, la realidad es que el término “*gobierno subnacional*” está lejos de ser un vocablo conceptualmente unívoco (Setzer, 2013). Es así como, bajo su paraguas suelen integrarse “(...) diferentes unidades, dependiendo de la fuente y contexto que sea utilizado” (Setzer, 2013, p. 20). En muchas ocasiones, se lo suele utilizar indistintamente para referir tanto a provincias, estados, regiones, como a ciudades o municipios. No obstante, en este trabajo el concepto va a tener un alcance más limitado. Se lo va a entender en los términos de la definición dada por Marks et al. (2008), esto es, aquella “(...) *entidad territorial coherente situada entre los niveles locales y nacionales [de gobierno] con capacidad para la toma de decisiones autoritativas*” (p. 113); en otras palabras, “*el (...) primer nivel inmediato de gobierno por debajo del nacional y por encima del local [ciudades, municipios, etc.]*” (Setzer, 2013, p.

² La justificación delineada fue confirmada en las entrevistas realizadas (Análisis propio de entrevistas).

³ Como sinónimos de “gobierno subnacional”, a lo largo del trabajo se utilizará gobierno subestatal, autoridades subestatales/subnacionales, regionales y, en algunos casos, locales, pero siempre son la misma connotación (salvo que se aclare expresamente que se está haciendo referencia al nivel de ciudades/municipios/etc).

20). Bajo esta lógica, la acción climática local y subnacional van a ser concebidas como dos fenómenos distintos, quedando el primero por fuera del foco y alcance de este trabajo. Esto no quita, empero, que a lo largo del análisis no se hagan referencias a estas acciones locales en la medida que abonen al entendimiento del caso bajo estudio.

Asimismo, esta definición permite remarcar otra precisión. Como Marks et al (2008) aclaran, con el concepto de “*gobierno regional*” se hace referencia específica al “(...) *conjunto de instituciones legislativas y ejecutivas responsables por la toma de decisiones autoritativas*” (p. 113). Es decir, si bien otros actores, como sociedad civil y sector privado pueden incidir, son las autoridades públicas las que conforman el núcleo del concepto. Por ende, es en éstas donde esta investigación centra su atención. En el caso vasco, estas autoridades quedaron representadas en la consideración de los equipos de gobierno de cada una de las Legislaturas del período temporal establecido (2008-2020): VIII (2005-2009, PNV/EAJ), IX (2009-2012, PSOE), X (2012-2016, PNV/EAJ), XI (2016-2020, PNV/EAJ) (Euskadi.eus, n.d.). Como en el punto anterior, esta delimitación no quita referencias a otros actores involucrados, pero esto sólo se hará en la medida que brinden especificidades a favor del entendimiento del caso.

Finalmente, la última de las aclaraciones se vincula a la delimitación territorial. El País Vasco es un pueblo de raíces comunes, caracterizado por una fuerte identidad y conciencia nacionalista (Brown, 2000; Vazquez Larrea, 2006; Gobierno Vasco, 2009). En este sentido, no es sólo una unidad política, sino que también es un “*sujeto colectivo*” que encuentra su “arraigo” en el concepto de “*Euskal Herria o País Vasco o Vasconia*” (Gobierno Vasco, 2009, p. 5). Territorialmente, este sujeto se extiende sobre tres ámbitos: la CAPV o Euskadi; la Comunidad Foral de Navarra (ambas situadas en España); y el territorio de Iparralde (en Francia) (Gobierno Vasco, 2009, p. 5). Esta investigación sólo se va a estar enfocando en el primero de esos tres componentes territoriales, la CAPV, territorio en el que vive “(...) el 72%

de la población de Vasconia” (Gobierno Vasco, 2009, p. 8). Esto se realizará, por supuesto, sin perder de vista la construcción colectiva e identitaria común de la que forma parte.

1.5 Estructura de presentación⁴

Con base en lo hasta aquí mencionado, la presentación del trabajo se estructuró de la siguiente manera. En primer lugar, en el **Capítulo 2**, se expuso el contexto general de la gobernanza global climática, poniendo énfasis en la emergencia de los gobiernos subnacionales como actores parte. Seguido de ello, en el **Capítulo 3** se indagó en el contexto académico en el que esta investigación se inserta y, de allí derivado, en los marcos teórico-conceptual y metodológico que han guiado a esta indagación. Sobre estas bases, se dio luego presentación al caso. En el **Capítulo 4**, se puso atención, primero, en el ámbito doméstico de la actuación climática vasca; una política de carácter propio (es decir, voluntaria y autónoma de la impulsada por el Estado central español). La importancia de reparar en este aspecto radicó en que ésta precisamente ha sido la base del posicionamiento que el Gobierno Vasco luego ha reflejado en su proyección climática global. Justamente, dicha manifestación exterior fue la materia específica del **Capítulo 5**. A lo largo del mismo fueron analizados los fundamentos sobre los cuales el País Vasco ha formulado y promovido una actuación exterior climática y las principales características que la misma ha evidenciado, incluyendo en ellos los canales utilizados en su “llegada” global y la dinámica que la misma ha presentado en relación con su contraparte nacional. Como se verá, lejos de estar relegada meramente al ámbito doméstico, la política climática de la CAPV, casi desde un inicio, se constituyó como una materia de proyección internacional/global conjugando en sí un aglomerado de factores endógenos dentro de los cuales, el político ha sido crucial. Finalmente, en el **Capítulo 6** fue planteada una última discusión de los resultados arribados y una conclusión en base a los mismos.

⁴ Se deja aclarado que, a lo largo del trabajo, todas las citas tomadas de fuente en inglés son traducciones propias.

Capítulo 2: Los gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática

El presente capítulo busca brindar una contextualización sobre el marco en el cual la participación bajo estudio se inserta y manifiesta. A estos fines, se presentó, primero, una reseña sobre la evolución de la gobernanza global climática, para luego poner foco en el papel que los gobiernos subnacionales han asumido dentro de la misma.

2. 1. La gobernanza global climática

De manera extendida, la “*emergencia climática*” que el mundo enfrenta se ha vuelto punto prioritario común de discusiones y preocupaciones políticas alrededor del mundo (Bäckstrand & Lövbrand, 2015; Stevenson, 2018; The Climate Emergency Declaration and Mobilisation, 2023; entre otros). Miles de iniciativas han surgido en torno a la misma y gobiernos de todos los niveles administrativos y regiones del globo se han involucrado. No obstante, lo cierto es que la historia del cambio climático en la agenda política internacional es relativamente reciente y en su evolución ha devenido una gobernanza que, lejos de mostrarse “*comprehensiva e integrada*” (Keohane & Victor, 2011), se ha caracterizado por una considerable complejidad y grado de desavenencias internas (Stevenson, 2018).

Poniendo foco en esta evolución, en efecto, no fue hasta finales de los '80 que el tema hizo su salto a la escena política. Para ese entonces, la evidencia acumulada y el rol más político que los científicos habían asumido⁵, especialmente a lo largo de la década anterior (Bodansky, 2001; Stevenson, 2012; 2018), permitieron impulsar una visión por la cual el cambio climático se concebía como un fenómeno no sólo real, sino también de responsabilidad primordialmente humana (uso de combustibles fósiles, crecimiento poblacional) (Stevenson, 2012) y efectos potencialmente perniciosos y disruptivos para los principales sistemas globales (Hajer &

⁵ Bodansky (2001) y Stevenson (2012; 2018) utilizan el concepto de “*knowledge brokers*” para aludir a ese rol más político de los científicos. El mismo tiene como fin “(...) traducir el conocimiento científico dentro de círculos políticos y de policymaking, y presionar por cierta acción en particular” (Stevenson, 2018, p. 9).

Versteeg, 2011); vale decir, una problemática delicada cuyo tratamiento urgía de la cooperación internacional. En la consolidación de esta visión, el año 1988 marcó un momento trascendental. Ese año se conjugaron dos cuestiones. Por un lado, Naciones Unidas emitió su primera resolución sobre el clima, reconociéndolo como parte del “*patrimonio común de la humanidad*”⁶ y a su cuidado, por ende, como una responsabilidad global (Bodansky, 2001; Stevenson, 2012). Por el otro, fue creado el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC), instancia autoritativa dentro de esta gobernanza desde la cual la comunidad científica reporta públicamente sobre la evolución de la problemática, incidiendo, a través de ello, en la toma de decisiones políticas en la materia (Bodansky, 2001; Stevenson, 2012).

En base a lo anterior y la consolidación del tema en la esfera política internacional en marcha, para comienzos de los ‘90 comenzó a delinearse un primer abordaje universal de lógica primordialmente multilateral-interestatal (“*top-down*”). En esta línea, para mayo de 1992, fue aprobada una de sus piedras basales: la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Menos de dos años después, la misma entró en vigor (Bodansky, 2001) sentando, a partir de entonces, el marco procedimental-legal, objetivos y principios que regula a este ordenamiento (Depledge, 2005; Condon & Sinha, 2013; Luterbacher, 2018; Stevenson, 2018). En particular, dentro de sus componentes, la CMNUCC estableció encuentros anuales: las denominadas “Conferencias de Partes” (COPs). Estas fueron planteadas como los centros decisorios neurálgicos dentro de su arquitectura (Depledge, 2005) y, como tales, han tenido una gran influencia en las dinámicas de la gobernanza global climática. En efecto, de estos encuentros han emanado arreglos cardinales como son el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015), a la par de emitir otros lineamientos de referencia para el diseño de políticas y acciones climáticas de impacto no sólo a nivel internacional o nacional (Estados-

⁶ Aquí se hace referencia a la Resolución A/RES/43/53 del 6 de diciembre de 1988, la primera Resolución de Naciones Unidas en cambio climático (Bodansky, 2001, p. 28).

Nación), sino también subnacional, local y no estatal (ONGs, sector privado, academia, etc.) (Stevenson, 2018; Kreienkamp, 2019; entre otros).

Sin embargo, este incipiente “*Régimen Internacional Climático*” (Keohane & Victor, 2011) no logró englobar a todas las iniciativas emitidas en torno a la preocupación climática. Desde mediados de los ‘90 (más específicamente, desde la aprobación del Protocolo de Kioto) y con más fuerza desde los ‘00, por fuera de dicho encuadre comenzaron a emerger una plétora de iniciativas climáticas de carácter transnacional (Keohane & Victor, 2011); lo que Hoffman (2011) concibió como “*experimentos climáticos*” (Stevenson, 2018, pp. 156-157). Estos esfuerzos, impulsados desde diferentes ámbitos, como son el sector privado, gobiernos subnacionales, locales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, e incluso Estados-Nación y organizaciones regionales, surgieron buscando ofrecer enfoques y “esquemas de gobernanza” alternativos (en algunos casos complementarios) a los del régimen multilateral climático antes referido (Stevenson, 2018). En conjunto, los mismos llegaron a conformar un espacio propio de “*gobernanza transnacional*” (Andonova et al., 2009; Abbott, 2012; Stevenson, 2018; entre otros); una arena en la cual las iniciativas “(...) operan entre más de un país e incluyen a actores privados y/o unidades subnacionales de gobierno así como, o en lugar de, estados y organizaciones interestatales (...)” (Abbott, 2012, p. 572) y en el cual impera una lógica primordialmente “*bottom-up*” (es decir, compromisos voluntarios más que impuestos (Kreienkamp, 2019)) y descentralizada (Abbott, 2012; Keohane & Victor, 2011; Bulkeley, et al., 2014; Dingwerth & Green, 2015; Zelli & van Asselt, 2015; Stevenson, 2018). Al escapar del carácter exclusivamente interestatal, este espacio ha brindado canales de participación más directa a otros actores por fuera de los Estados-Nación (incluyendo intervenciones en las COPs). Las redes transnacionales han sido uno de sus mayores exponentes (ICLEI, Regions4, The Climate Group, C40, entre otras), aunque también existen iniciativas de otra índole, como

son los proyectos en mercados de carbono y metodologías de reporte (como CDP) (Abbott, 2012; Keohane & Victor, 2011; Stevenson, 2018).

En los últimos años, la colaboración entre estas dos áreas de trabajo (la multilateral y la transnacional) y, particularmente, la combinación de sus dos lógicas - “*top-down*” (metas generales reguladoras) y “*bottom-up*” (acuerdos descentralizados y voluntarios) -, comenzó a ser aceptada como la forma predilecta de abordaje; lo que Sprinz (2010) denominó como la “*solución sándwich*”. En este sentido, el Acuerdo de París (2015) marcó un punto de inflexión consagrando oficialmente a este entendimiento “*híbrido*” (Kreienkamp, 2019) en el “*corazón*” del régimen de la CMNUCC (Hale, 2016). Dicho acuerdo no sólo promovió la creación y afianzamiento de canales de vinculación y coordinación entre ambos espacios, sino que además resaltó la necesidad de considerar y galvanizar la contribución de los actores “*No-Partes*” (gobiernos subnacionales, locales, ONGs, empresas, ciudadanía, etc.) (Betsill, et al., 2015; Hale, 2016; Hsu et al., 2017; Duggan, 2019). Como se verá, este entendimiento promovió el reconocimiento que los gobiernos subnacionales han alcanzado en este escenario.

Para resumir, la gobernanza global en cambio climático se ha conformado como una instancia política de creciente relevancia, con una diversidad cada vez mayor de actores interesados, interviniendo y actuando en y entre espacios multi y transnacionales. En este desarrollo, la CMNUCC emergió originalmente como centro ordenador. No obstante, su jerarquía actual es sólo parcial (Keohane & Victor, 2011, p. 12), siendo el orden resultante uno caracterizado más por la fragmentación, policentrismo y “*multinivelidad*” que por la uniformidad (Keohane & Victor, 2011; Abbott, 2012; Bäckstrand & Lövbrand, 2015; Herrschel & Newman, 2017; Stevenson, 2018; entre otros). Es dentro de este entramado, que actores no tradicionales, como son los subnacionales, han sobresalido crecientemente con la meta de aportar y, al mismo tiempo, exigir un mayor reconocimiento y apertura a su participación.

2.2. La participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática

Dentro del contexto descrito, los gobiernos subnacionales han emergido como piezas insoslayables, y para algunos “*vitales*” (Galarraga et al, 2011), en lo que refiere a lograr una acción climática coordinada y efectiva (Hsu et al., 2017). En este sentido, pese a ser por largo tiempo actores relegados, incluso frente a sus contrapartes locales (ciudades) (Happaerts, 2012; Setzer, 2013), en los últimos años, lo que se ha observado es un creciente reconocimiento de estos, instándolos a un mayor involucramiento.

En esta evolución, una parte significativa se ha vinculado al papel que este actor juega en la lucha climática. En cuanto a esto, la ciencia ha sido clara en demostrar la naturaleza doble del fenómeno, esto es, una problemática tanto global como local o, como dirían Gupta et al. (2007), una problemática “*glocal*”. Estos autores así lo explican: “(...) el cambio climático es un problema causado localmente pero que se acumula en un problema global; un problema de impactos globales que se experimentan localmente. Por tanto, un problema glocal que exige una solución de gobernanza multinivel” (Gupta et al., 2007, p. 146). Es en esta lógica que los gobiernos subnacionales han emergido precisamente como uno de esos niveles implicados, ocupando un lugar tanto de “*víctimas*” como de “*responsables*” y, con ello, de potenciales contribuyentes en su abordaje (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011, p. 38). Detallando en este punto, muchos de estos agentes, especialmente en estados descentralizados, gozan de competencias en áreas clave; a saber, residuos, transporte, planificación territorial, energía, ambiente, entre otras (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011; Royles & McEwen, 2015; Duggan, 2019). En efecto, se calcula que entre un 50% y 80% de las acciones necesarias a ser implementadas en esta materia recaen dentro de su jurisdicción (estimación de la UNDP) (Royles & McEwen, 2015, p. 1034). Asimismo, estos agentes han demostrado tener un peso financiero importante. Sin ir más lejos, de acuerdo con lo reportado en un estudio de la OECD (2019), durante los años 2000-2016, las ciudades y regiones fueron responsables de

costear el 55% de los gastos y 64% de las inversiones relacionadas en clima y ambiente” (p. 1). Por último, también se ha destacado su mayor cercanía a los territorios en donde las tareas de mitigación y adaptación deben llevarse a cabo (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011; Duggan, 2019), asumiendo así un rol decisivo en “(...) en la coordinación, facilitación e implementación de las acciones climáticas [dispuestas] (...)” (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011, p. 39). En pocas palabras, los gobiernos subnacionales han devenido en un espacio de “*oportunidades*” para lo que es el alcance de una respuesta climática potencialmente efectiva (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011, p. 38).

Sobre esta base, ha sido de creciente interés para la gobernanza global climática asegurar el involucramiento subnacional y mismo para estos agentes el ganar un espacio propio de participación e incidencia (Jørgensen et al., 2015). Dado el carácter restrictivamente interestatal de la CMNUCC y las grandes dificultades de estos agentes para acceder de forma individual, uno de los primeros ámbitos en los que su participación floreció fue el transnacional. Es así como, desde mediados de los ‘90 y comienzos de los ‘00 (Abbott, 2012; Jørgensen et al., 2015; Stevenson, 2018; entre otros), se evidenció un aumento de la presencia subnacional, especialmente dentro de las denominadas redes transnacionales. Con objetivos en torno al “*intercambio de información*”, la “*construcción de capacidades*”, el “*establecimiento de reglas*” (Andonova et al., 2009) y la defensa (“*advocacy*”) de la voz regional/subnacional en la escena global (Duggan, 2019; Sainz de Murieta & Setzer, 2019), estas iniciativas se convirtieron en el canal primordial por el cual los gobiernos subnacionales lograron entrar en la escena climática global (Bulkeley, 2013; Setzer, 2015; Herrschel & Newman, 2017). A este respecto, las redes además de brindarles recursos para fortalecer y orientar sus políticas climáticas domésticas (Planes, Estrategias), debido a su estatus como “*organizaciones observadoras*”, les han permitido ganar presencia propia en espacios multilaterales (por ejemplo, asistiendo a las COPs de la CMNUCC).

Producto de la mayor visibilidad que estas redes dieron al aporte subnacional en la lucha climática (Entrevista 7) sumado a la urgencia cada vez mayor de dar una respuesta efectiva a la problemática (movilizar recursos técnicos, financieros, políticos suficientes), a partir de los años 2010 el régimen interestatal de la CMNUCC comenzó a mostrar signos de una mayor receptividad y apertura hacia nuevos actores, como los subnacionales (Arikan & Brekke, 2015; Duggan, 2019; Entrevista 7). A este respecto, si bien es cierto que las autoridades subestatales ya contaban formalmente desde la COP-1 (1995) con un espacio propio desde el cual intervenir en las negociaciones (“*Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales*” - LGMA, por sus siglas en inglés) (Arikan & Brekke, 2015), por largo tiempo sus aportes fueron relegados y/o pasados por alto (Happaerts, 2012; Arikan & Brekke, 2015). Recién fue para la década de los ‘10 que se empezó a dar una mayor atención al papel subnacional, evidenciado especialmente en declaraciones finales de las COPs. En esta línea, de relevancia han sido: la COP-16 (Cancún, 2010), la COP-19 (Varsovia, 2013), la COP-20 (Lima, 2014) y la COP-21 (París, 2015) (Arikan & Brekke, 2015). La COP-16 (Cancún, 2010), en particular, representó “(...) el primer momento en la historia [de la CMNUCC que] los gobiernos locales y subnacionales fueron reconocidos oficialmente como parte [*stakeholders*] del régimen global del cambio climático” (Arikan & Brekke, 2015, p. 3). La COP-21 (París, 2015), por su parte, terminó de consagrar este avance promoviendo la apertura de nuevos canales de participación, los cuales, desde entonces, no han hecho más que incrementarse. Entre estos se destacan: 1) la Plataforma NAZCA (Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática), lanzada en la COP-20 (Lima, 2014) - en los preparativos a la COP21- y en la cual las autoridades subestatales, entre otros, pueden reportar sus compromisos climáticos (Kreienkamp, 2019); 2) la Colaboración de Marrakech (COP22, 2016), también conocida como la Agenda de la Acción Climática Global (GCAA), funcionando como un plan desde el cual promover la colaboración entre los gobiernos nacionales y otros actores “no parte”, como los subnacionales, empresas e

inversores (Kreienkamp, 2019, p. 13); 3) el Diálogo de Talanoa (COP-23, Talanoa, 2017), una iniciativa desde la cual se invitó a cualquier parte interesada a presentar propuestas en pos de alcanzar los objetivos climáticos acordados en París (Duggan, 2019; Kreienkamp, 2019); 4) y la Alianza para la Ambición Climática (“*Climate Ambition Alliance*”) (2019) y de la cual se desprendieron dos campañas respaldadas por Naciones Unidas, todavía en curso: “*Race to Zero*” (2020) y “*Race to Resilience*” (2021). A través de estas, Naciones Unidas insta a una multiplicidad de actores (incluidos los subnacionales) a comprometerse voluntariamente en acciones de mitigación y adaptación (UN Environment Programme, 2022; UNFCCC, 2022), creando asimismo canales de vinculación con otras iniciativas del espacio transnacional.

En suma, de lo expuesto en este apartado dos aspectos fundamentales se destacan. Por un lado, el rol de “*key delivery partners*” o socios ejecutivos clave (Duggan, 2019, p. 2) al cual los gobiernos subnacionales han sido asociados dentro de esta lucha. Por el otro, los caminos utilizados en su llegada a lo global, primero, transnacionales (llegando incluso a convertirse en uno de los miembros más activos dentro de esa esfera climática (Hsu et al., 2017, p. 421)) y luego, los que luego se les fueron abriendo en la escena de la CMNUCC, como resultado de lo anterior. En este punto, merece hacerse hincapié en el rasgo voluntario que subyace a la participación climática subnacional. Sin negar el nivel de adecuación y acatamiento que estos actores deben mostrar frente a normativas climáticas internacionales, nacionales y, de corresponder, supranacionales (como en el caso vasco), muchas de las iniciativas impulsadas desde este nivel gubernamental se sustentan fundamentalmente en un interés propio “por ser parte”; lo que es, una obligación más interna que externa.

Capítulo 3: Antecedentes académicos y marco teórico-metodológico

Luego de considerar los antecedentes históricos referidos, en este capítulo se examina el contexto académico dentro del cual esta investigación se inserta, precisando, en base a ello, el marco teórico-metodológico que ha guiado la indagación realizada.

3.1. Estado del Arte

La participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática no es un asunto que haya pasado por alto dentro de la Academia. Como parte del fenómeno general de “internacionalización subnacional” observado en varias esferas, el involucramiento climático subnacional ha motivado, especialmente desde los años ‘00, diversas líneas de indagación dentro de las ciencias políticas y relaciones internacionales (Jørgensen et al., 2015). En lo que sigue se presentará una revisión de esta literatura, ordenada a partir de tres ejes temáticos⁷: 1) abordajes generales para la participación subnacional externa en la arena climática; 2) factores condicionantes de su involucramiento; 3) los canales de participación que han utilizado. En cada caso se especificaron las principales perspectivas utilizadas y contribuciones realizadas.

La interpretación del fenómeno de proyección externa subnacional climática

Para comenzar, un supuesto base del que parte toda esta literatura es la consideración de los gobiernos subnacionales como “actores internacionales”; noción ligada al proceso más general de “reconfiguración” (Hickmann, 2016) y “difusión” (Rosenau, 1992; Nye, 2011) de la autoridad en el sistema internacional. En este sentido, el supuesto referido se asienta en una visión no tradicional de las relaciones internacionales; más concretamente, en el abandono del paradigma realista de hegemonía estatal y su reemplazo por un enfoque de “sistema o

⁷ Los tres ejes temáticos enumerados fueron considerados en base a un análisis propio y el aporte de otros autores; en especial de Setzer (2013) y Jørgensen et al. (2015).

gobernanza global” (García Segura, 1996; Hickmann, 2016). Bajo esta mirada, la política internacional se concibe de forma más “*interméstica*” (convergencia entre cuestiones domésticas y externas) (Rosenau, 1997), “*compleja y densa*” (Herschel & Newman, 2017), con nuevos agentes emergiendo e interactuando profusamente. En este marco, la propia definición de “actor internacional” adquiere otro cariz; uno más funcional y empírico, en lugar de sólo jurídico (García Segura, 1996, p. 2), lo que ha permitido dotar de capacidad de actuación internacional (tradicionalmente relegada al Estado-Nación) a múltiples nuevos actores. El subnacional, precisamente, ha sido uno de ellos.

Con base en esta perspectiva, tres abordajes teóricos se consolidaron en el estudio de la participación externa subnacional. Estos son: la Gobernanza Multinivel, la Paradiplomacia (Dickson, 2014) y la Gobernanza Transnacional (Setzer, 2013). Por la parte de la Gobernanza Multinivel, el mismo se centra en el análisis de la dispersión y reasignación de la autoridad observada desde el Estado-Nación (centro) hacia otras esferas (periferia): la supranacional, subnacional y local (Hooghe & Marks, 2003; Setzer, 2013; 2015). Puntualmente, esta teoría “(...) acepta (...) que las competencias en la toma de decisiones sean compartidas entre actores [ubicados] en diferentes niveles y que las esferas políticas estén interconectadas” (Setzer, 2015, p. 4), lo que finalmente abre la “*puerta*” para que “(...) los gobiernos subnacionales se vuelvan parte de la vida internacional diaria” (Setzer, 2015, p. 4). En la materia climática, esta mirada ha permitido no sólo alcanzar un entendimiento multinivel de la problemática climática y justificar con ello el rol del agente subnacional en la materia (Gupta et al., 2007), sino también ha brindado elementos para analizar su participación (y límites a la misma) en los procesos de toma de decisiones domésticos e internacionales en clima (Bruyninckx et al., 2012; Setzer, 2013; 2015). Bajo esta visión, la participación internacional subnacional ha sido interpretada de forma estructural y funcional (Dickson, 2014); puntualmente, como una proyección de las competencias que estos actores tienen en las áreas en las que se internacionalizan.

Desde otra mirada, la Paradiplomacia se focaliza, per se, en las actividades internacionales que los actores políticos subestatales emprenden (no tanto en el Estado-Nación y la dispersión de autoridad como la gobernanza multinivel) (García Segura, 1996; Dickson, 2014; entre otros). Partiendo de esta visión, los trabajos consultados han buscado analizar los pilares, características, mecanismos y efectos que las actuaciones externas subnacionales en cambio climático tienen para con su política doméstica y para con todo el entramado de la gobernanza global climática. Con esta mira, fueron identificados encuadres conceptuales como son, la “*paradiplomacia climática*” (Lacascade & Laureano-Ortiz, 2020), “*paradiplomacia verde*” (Chaloux & Paquin, 2012; Chaloux et al., 2015) y/o “*paradiplomacia ambiental*” (Rei et al., 2013; Setzer, 2013). Uno de los aspectos clave en este abordaje está en la esencia contestataria y política que se considera subyacente al fenómeno de la paradiplomacia en general (Dickson, 2014). Esto lo ha vuelto particularmente útil para indagar en casos en los que la proyección internacional se ha hecho al margen o en desafío a la política nacional central (Estado Unidos - Canadá) (Chaloux & Paquin, 2012; Chaloux et al., 2015) y también aquellos en los que la paradiplomacia ha servido de instrumento en la construcción de una identidad propia en ámbitos (climáticos) globales (Rei et al., 2013; Setzer, 2013); un elemento evidente en el caso vasco (Hanf & Morata, 2012; Lacascade & Laureano-Ortiz, 2020).

Finalmente, la Gobernanza Transnacional, ha sido otra de las perspectivas empleadas. Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, el término “transnacional” se ha utilizado para estudiar los fenómenos que “(...) *unen, operan o se extienden entre las fronteras de los estados [espacio transnacional] (...) [y que] por definición, implican a actores no estatales o subestatales (...)*” (Bulkeley, et al., 2014, p. 5). De esta manera, el marco ha servido para analizar uno de los fenómenos más notables dentro de la gobernanza global en cambio climático: la emergencia, desarrollo y aporte de las redes transnacionales. Así, la misma ha permitido ahondar en el papel de los gobiernos subnacionales dentro de estas redes y el valor

que les significa su involucramiento (Happaerts et al., 2011; Setzer, 2013; 2015). En esta línea, son meritorias las proposiciones que destacan el carácter autoritativo de estas iniciativas, las funciones de gobernanza que ejercen (Andonova et al., 2009; Bulkeley, et al., 2014) y cómo, a través de las mismas, estos actores llegan a “(...) perseguir la búsqueda de gobernanza en su propio derecho” (Bulkeley, et al., 2014, p. 7).

En resumen, de lo presentado puede observarse que las tres perspectivas adoptan prismas diferentes pero complementarios en lo que refiere al análisis de la internacionalización climática subnacional. La Paradiplomacia es la única que centra su unidad de análisis específicamente en los gobiernos subnacionales. No obstante, la Gobernanza Multinivel y el Transnacionalismo resultan de aporte al conformar un marco que permite indagar en las arenas, dinámicas y procesos que finalmente permiten su actuación.

Factores incidentes detrás del involucramiento climático subnacional

En adición a los planteos anteriores, otro de los temas abordados por la literatura ha sido el de los factores que, en menor o mayor grado, han incidido en el origen, motivaciones y alcance del involucramiento subnacional. Aquí se han incluido, por un lado, trabajos que han abordado la influencia de lineamientos normativos y discursivos externos y, por el otro, a aquellos que han indagado en factores condicionantes del nivel doméstico. Respecto a estos últimos, como los autores Hanf & Morata (2012) señalan como algo a destacar que, más allá de las oportunidades operando a nivel global (el mayor reconocimiento y nuevas ventanas de participación), si los entes subestatales no cuentan con la capacidad y/o voluntad suficiente para aprovecharlas, su involucramiento, en definitiva, no puede darse de forma efectiva. En otras palabras, lo que se afirma es que existen factores materiales e inmateriales internos que juegan un rol decisivo e ineludible en la explicación del fenómeno.

Bajo esta línea, y dada la diversidad que existe dentro del “mundo” subnacional - en términos de competencias, geografía, económica, políticas partidarias, etc. (Duggan, 2019) -, se han utilizado diversos encuadres analíticos. Algunos de ellos han sido el del Federalismo (Bruyninckx et al., 2012; Happaerts, 2012; Bulkeley, 2013; Mcewena & Bomberg, 2013; entre otros), la Convergencia Política, la Europeización (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; Happaerts, 2012; 2012; Högenauer, 2012; Mcewena & Bomberg, 2013), la Política Territorial (Mcewena & Bomberg, 2013) y la Elección Racional (Engel & Orbach, 2008). Estos estudios han hecho importantes contribuciones, llegando a identificar variables de influencia externa y doméstica. De esta manera, respecto a las primeras, se destacan trabajos como el de Happaerts (2012), en el cual se identifican los mecanismos de convergencia mediante los cuales la “influencia internacional”⁸ se manifiesta; a saber, la “*armonización internacional*” y la “*promoción de modelos de políticas*” (p. 129). Por parte de las segundas, se han destacado como variables domésticas influyentes el nivel de “(...) recursos [financieros, técnicos, humanos], (...) competencias [asignadas al gobierno subnacional] (...)” (Duggan, 2019, p. 6) y desarrollo económico (De la Peña Varona, 2013) como así también las “*circunstancias políticas nacionales*” (Bulkeley, 2013, p. 465) y la presencia o no de una “*política territorial de distintividad*” (Happaerts, 2012; Mcewena & Bomberg, 2013; Royles & McEwen, 2015). En paralelo, otras variables domésticas habilitantes identificadas han sido el contar: 1) con una sociedad civil “verde” organizada y fuerte (incluyendo en ello al sector de las ONGs y empresas) (Royles & McEwen, 2015, p. 1047); 2) con una estructura institucional apropiada y; 3) con conocimiento suficiente para guiar y canalizar el involucramiento climático (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011).

⁸ De acuerdo con el planteo del autor, la influencia internacional es concebida como la medida en la cual un gobierno subnacional toma en cuenta a la gobernanza global en desarrollo sostenible (se entiende, pudiendo incluirse al nivel la UE) a la hora de emprender sus propias iniciativas en el tema (Happaerts, 2012).

En suma, estos enfoques han permitido iluminar la amplia variedad de factores, materiales y no materiales, “*racionales y no racionales*” (Engel & Orbach, 2008) que se han notado incidentes a la hora de explicar la proyección subnacional en cambio climático.

Canales de llegada y participación en la gobernanza global climática

El último de los ejes temáticos identificados ha sido aquel que refiere a los canales utilizados por los gobiernos subnacionales en su involucramiento climático global. A fin de su análisis, y dado el contexto referido en el capítulo anterior, se han elaborado argumentaciones sustentadas en un enfoque analítico doble de Gobernanza Multinivel y Transnacional.

Uno de estos trabajos ha sido el presentado por los autores Bruyninckx et al. (2012)⁹. En el mismo, puntualizan la existencia de diferentes tipos de “*rutas*” subnacionales; a saber, la “*multinivel intraestatal*”, la “*intraeuropea*” (en el caso de los gobiernos subestatales europeos), la “*extraestatal*”, la “*extraeuropea*” y la “*directa*” (p. 14), cada una con una relevancia particular dependiendo el caso. De forma similar, otra categorización ha sido la expuesta por Herrschel & Newman (2017). Esta última, pese a estar planteada desde la idea de ciudades y no exclusivamente para la agenda del cambio climático, resulta igualmente válida para los fines de este trabajo¹⁰. En detalle, lo que los autores plantean son diferentes “*modos de involucramiento*” posibles; en concreto, el “*involucramiento ciudad a ciudad*” (redes); el “*involucramiento de ciudad a organización internacional*”; el “*involucramiento de ciudad a Estado*” (pp. 52-54); y la participación independiente (“*going alone*”) (p. 92). En ambos modelos, los factores domésticos descritos, han mostrado jugar un papel cardinal en la elección de los canales utilizados impulsando la elección de uno por sobre otro.

⁹ Esta categorización, vale mencionar, es una adaptación que los autores realizaron de un marco previo ideado por Geeraerts, Kristof, Peter Bursens and Pieter Leroy, 2004 (citado por Bruyninckx et al., 2012, pp. 12-15). De igual modo, este marco es también citado en la obra de Setzer (2013, p. 56).

¹⁰ Los autores explicitan esto desde un inicio: “este es un libro sobre la presencia creciente como actores en su propio derecho de ciudades y regiones en el policy-making y gobernanza internacional” (Herrschel & Newman, 2017, p. 1). En adición, el tema del cambio climático es mencionado en diferentes momentos de la argumentación.

En adición a estas “*rutas*” o “*modos de involucramiento*” generales, otros autores han realizado desarrollos más puntuales con relación a las características del camino transnacional. Matthew J. Hoffman fue uno de los pioneros, ideando una clasificación de lo que conceptualizó como diferentes “*experimentos de gobernanza climática*” (Hoffmann, 2009). En una de sus obras (Hoffman, 2011), retomada por Stevenson (2018), el autor ahondó en las diferentes modalidades que estos experimentos adoptan, distinguiendo entre “*redes*”, “*constructores de infraestructura*”, “*actores voluntarios o directos*” y a “*actores responsables (accountables)*”¹¹ (Stevenson, 2018, pp. 156-160). Los gobiernos subnacionales, como miembros parte de estos experimentos, fueron incluidos en la categorización. Por otra parte, en una línea similar, Andonova et al. (2009) y Setzer (2013; 2015) también desarrollaron otras tipologías alternativas basadas en variables como: 1) los actores involucrados (“*públicos*”, “*privados*” e “*híbridos*”); 2) las funciones de gobernanza ejercidas (“*intercambio de información*”, “*construcción de capacidades*” y “*establecimiento de reglas*”) (Andonova et al., 2009); 3) y tipos de actividades que impulsan (“*coalición*” o “*colaboración*”) (Setzer, 2013; 2015).

En suma, cada una de las categorizaciones expuestas ponen foco en un aspecto diferente de cómo los gobiernos subnacionales han canalizado su involucramiento climático. La primera, centrándose en lo estructural (Bruyninckx et al., 2012), la segunda en lo relacional (Herschel & Newman, 2017), y las terceras en especificidades de algunos de esos canales (las redes transnacionales) (Andonova et al., 2009; Setzer, 2013; 2015).

Resumen: La revisión de literatura presentada deja en evidencia las múltiples perspectivas desde las cuales, complementaria o paralelamente, se ha abordado el fenómeno bajo estudio. En concordancia con lo que Setzer (2013) plantea, “(...) ningún marco conceptual [parece]

¹¹ En un trabajo anterior de 2009, el autor había distinguido inicialmente sólo tres de esos “modelos”: las “*redes*”, “*constructores de infraestructura*”, “*actores voluntarios o directos*” (Hoffmann, 2009, pp. 19-21)

poder dar cuenta por sí mismo de la existencia (...) de las relaciones internacionales que los gobiernos subnacionales mantienen en medio ambiente [incluyendo en cambio climático]” (p. 55). De esta manera, la combinación de miradas parecería ser el camino seguido por los investigadores a la hora de responder al carácter polifacético del fenómeno y abordar así la profunda interconexión entre factores domésticos y externos que lo caracteriza.

3.2. Marco teórico-conceptual¹²

En base a lo hasta aquí expuesto, el encuadre teórico-conceptual seleccionado ha sido uno compuesto. A nivel general, la participación (externa) subnacional del Gobierno Vasco en la gobernanza climática fue entendida desde una perspectiva de Paradiplomacia. A nivel más específico, el encuadre fue suplido con aportes de la Gobernanza Multinivel y Transnacional: la primera a fin de abordar el proceso de construcción de la política climática vasca (arena de competencias compartidas entre la UE, España, gobierno autonómico y local); y la segunda, a modo de examinar uno de los ámbitos principales dentro del cual el País Vasco ha extendido su involucramiento global, el transnacional.

La elección de este enfoque se justificó en la adecuación que ofreció para el abordaje de los factores externos e internos, materiales y no materiales, que componen, caracterizan e inciden en el caso. La perspectiva de la Paradiplomacia brindó el marco para centrar el análisis en el poder de agencia del Gobierno Vasco, considerando, en ello, el carácter político (no sólo funcional) de sus acciones de política exterior. La Gobernanza Multinivel y Transnacional, por su parte, brindaron herramientas analíticas adecuadas para el estudio de los procesos dentro de los cuales la internacionalización del País Vasco en la escena climática se ha configurado. A continuación, se revisarán los conceptos clave para clarificar este marco.

¹² En la construcción de este marco, el trabajo doctoral de Setzer (2013) fue tomado de referencia. Específicamente, la autora combinó las perspectivas de Gobernanza Multinivel y Paradiplomacia.

Perspectiva analítica principal: la Paradiplomacia

La perspectiva de la Paradiplomacia, como fue antes indicado, encuentra sus bases en la redefinición/difusión de la autoridad observada en el escenario internacional a partir de las últimas décadas del siglo XX; la denominada “*crisis del Estado-Nación*” (García Segura, 1996). En este marco, el concepto¹³ emergió, a finales de los ‘80, como forma de identificar a uno de los fenómenos parte de esa “*redefinición*”: el involucramiento subestatal en asuntos considerados de agenda global y, por ende, de incumbencia primordialmente estatal (Soldatos, 1990; Tavares, 2016). Si bien es cierto que este fenómeno estuvo lejos de ser nuevo en la escena internacional, por esos años, el crecimiento inédito que este mismo experimentó, tanto en términos “*cualitativos*” (calidad, instrumentos) como “*cuantitativos*” (materias, temáticas) (Soldatos, 1990, p. 35), fue lo que motivó un estudio más específico.

Sobre estos antecedentes, la paradiplomacia fue abordada inicialmente desde los estudios federalistas. Desde allí fue definida como “*(...) la participación directa y, en varias instancias, autónoma [de gobiernos subnacionales o federados] en actividades de acción exterior*” (Soldatos, 1990, p. 37), la cual, en virtud de su configuración, puede “*apoyar, complementar, corregir, duplicar o desafiar*” la política exterior del estado central (Tavares, 2016, p. 8). Un punto destacable de esta actuación es que la misma ha tendido a presentar un alto nivel de formalidad (igual o similar al de su contraparte nacional), componiéndose tanto de “*(...) estrategias, tácticas, instituciones, procesos de toma de decisiones, instrumentos (...)*” (Soldatos, 1990, p. 35), como así también de implicar a una amplia variedad de actores (gubernamentales y no gubernamentales) (Soldatos, 1990, p. 39).

Dentro de esta estructuración, uno de los puntos ampliamente estudiados ha sido el de los objetivos que los gobiernos subnacionales persiguen y las motivaciones que la subyacen

¹³ Si bien este concepto ha sido de los más aceptados en el estudio de este fenómeno (Dickson, 2014), lo cierto es que no ha sido el único. Otros utilizados son: “*postdiplomacia*”, “*microdiplomacia*” y “*diplomacia subestatal*” (Tavares, 2016, p. 9).

(es decir, qué impulsa a un gobierno subnacional a desarrollar una proyección de tal envergadura). A este respecto, lo que se ha argumentado es que, si bien los procesos de globalización han jugado un papel importante, la paradiplomacia responde, en gran medida, a una combinación de elementos pragmáticos e ideológicos domésticos (Duchaceck, 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999; Lecours, 2008; Dickson, 2014; Tavares, 2016). Así, diversos autores han identificado razones endógenas incidentes de índole económica, cooperación, funcionales y también políticas (Keating, 1999; Lecours, 2008; Tavares, 2016). Las primeras, la económicas, son las que se han relacionado a la búsqueda de inversiones, promoción de agentes internos y, en términos macro, el aprovechamiento de las oportunidades que la globalización ofrece (Keating, 1999; Lecours, 2008; Tavares, 2016). Las de cooperación, por su parte, son las que buscan, en diferentes arenas temáticas, oportunidades de colaboración y trabajo conjunto con otros actores pares (Lecours, 2008, p. 3). Las funcionales se ligan a las dos anteriores, pero responden a un abanico motivacional más grande y por el cual, la proyección exterior, más que un fin en sí mismo, se visualiza como un medio con el cual responder a las competencias y obligaciones gubernamentales que les atañe (Tavares, 2016, pp. 41-42). Finalmente, las motivaciones políticas han sido de las consideradas definitorias de este fenómeno y, por consiguiente, de las que despertaron mayor debate académico. Esto llega al punto de que, para algunos, no existe paradiplomacia sino es por la presencia de este “*driver*” (Lecours & Moreno, 2001). De acuerdo con las argumentaciones más difundidas en esta línea, estas motivaciones han sido usualmente vinculadas a gobiernos nacionalistas, aunque, debe decirse, también aplican en otras circunstancias. Centralizando en estos casos de nacionalismo (al ser de interés para este trabajo), aquí la paradiplomacia se ha entendido como una “(...) expresión internacional de una identidad distinta a la proyectada por el gobierno central (...) [mediante la cual,] (...) los gobiernos subnacionales buscan desarrollar un conjunto de relaciones internacionales a fin de afirmar el carácter nacional de la comunidad a la que

representan” (Lecours, 2008, p. 3). El resultado obtenido generalmente discurre entre dos polos: de un lado, una defensa de la distintividad cultural pero contenida en los parámetros nacionales (lo que se ha entendido como “*paradiplomacia identitaria*” (Paquin, 2018)); del otro, un desafío abierto a la autoridad nacional y la búsqueda de apoyo internacional para una potencial independencia (definido como “*protodiplomacia*” (Paquin, 2018)).

En resumidas cuentas, vista de una manera u otra, la paradiplomacia se ha definido, al menos para los gobiernos subnacionales que la emprenden, como “(...) un camino hacia obtener un mayor posicionamiento e influencia en la comunidad internacional” (Grydehøj, 2014, pp. 11-12); sea que esto se arraigue en la búsqueda de una independencia total (Grydehøj, 2014; Herrschel & Newman, 2017; Paquin, 2018), en alcanzar una mayor cuota de poder o liderazgo (Duchaceck, 1990; Grydehøj, 2014) o simplemente en asegurar una “(...) administración efectiva (...) de los impactos que lo global tiene sobre lo local” (Herrschel & Newman, 2017, p. v). Este foco, no sólo en los aspectos visibles sino también invisibles es lo que justamente vuelve interesante a este concepto y perspectiva, al permitirle traer a escena a la propia estructura y agencia que los actores subnacionales tienen a la hora de vincularse globalmente (Herrschel & Newman, 2017, p. 36); motivo por el cual este enfoque fue elegido.

Lo hasta aquí presentado sienta entonces los pilares sobre los cuales se ha estructurado el análisis expuesto en los capítulos que siguen. No obstante, dado el foco de este trabajo en la gobernanza global climática y algunas particularidades del caso vasco, es necesario dar mayor precisión sobre dos conceptos clave; vale decir, el de “*paradiplomacia climática*” y “*paradiplomacia identitaria*”. En lo que respecta al primero, el mismo fue entendido en los términos que Setzer (2013) define a la “*paradiplomacia ambiental*”, es decir, aquel fenómeno que “(...) consiste en gobiernos subnacionales, actuando transnacionalmente, para abordar los problemas ambientales globales” (p. 19). El término así va a ser utilizado para referir a las actividades e iniciativas paradiplomáticas, fundamentalmente transnacionales, que el País

Vasco ha emprendido en la arena global climática. Del otro lado, la noción de “*paradiplomacia identitaria*” se ha tomado al guardar relación con el peso del nacionalismo en el accionar político de la CAPV, incluyendo ello dentro de su paradiplomacia (Lecours, 2008). A fin de considerarlo, se tomó como lente interpretativo la definición brindada por Paquin (2018), uno de los autores más reconocidos en este ámbito. De acuerdo con su planteo, la “*paradiplomacia identitaria*” se define como aquella proyección autónoma externa cuyo “(...) *objetivo fundamental (...) es construir y reforzar la identidad nacional de un estado no soberano mediante el emprendimiento de acciones en el exterior*” (Paquin, 2018, p. 4). En ello, además de incluir actividades vinculadas a la paradiplomacia tradicional (funcionales, económicas, de cooperación), este tipo de paradiplomacia también engloba acciones especialmente dirigidas a promover la propia “distintividad” de su nación (motivación política) (Paquin, 2018, p. 4).

Perspectivas analíticas complementarias: la Gobernanza Multinivel y Transnacional

Producto del mismo proceso de “*crisis del Estado-Nación*”, la Gobernanza Multinivel fue otro de los conceptos que emergieron, encontrando su génesis particularmente en el proceso de integración europeo de los años ‘80 y el concomitante aumento del regionalismo en ciertos países de la Comunidad (Hooghe & Marks, 2001). Marks fue quien, en 1992, acuñó el término como forma de dar cuenta de “(...) las [nuevas] dinámicas en la toma de decisiones de la Unión Europea” (Piattoni, 2010, p. 17); más precisamente la evidente “*dispersión de autoridad*” entre el nivel europeo, el nacional y el subnacional en la toma de decisiones y ejecución de políticas públicas (Hooghe & Marks, 2001; 2003). Partiendo de este origen, el concepto ha devenido en una herramienta empleada en el análisis de los “(...) *sistemas de coordinación y negociación [que se han establecido] entre entidades formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes (...)*” (Piattoni, 2010, p. 26), tanto a nivel doméstico como externo, y ya no sólo dentro de la UE, sino también a nivel global y transnacional (Piattoni, 2010; Setzer, 2015).

Con este foco y utilidad, la perspectiva de Gobernanza Multinivel ha sido adoptada en esta investigación a fines de poder analizar, de manera más específica, los procesos dentro de los cuales la política del País Vasco en cambio climático se ha configurado (objetivo específico 1) y proyectado (objetivos específicos 2 y 3). El motivo de esta consideración radica en que, como se verá en el capítulo que sigue, la cartera de medioambiente/clima tiene carácter de competencia política compartida (no exclusiva), no sólo a escala supranacional UE y nacional España, sino también a nivel subnacional vasco, lo que obliga a considerar el reparto y dinámicas que, a este respecto, se han establecido. Con esta mira, dos herramientas analíticas fueron utilizadas: de un lado, la díada de “*self-rule*” (autonomía) y “*shared rule*” (gobierno compartido) (Marks et. al., 2008; Hanf & Morata, 2012; Royles & McEwen, 2015); del otro, la tipología de “*rutas de inserción*” delineadas en el trabajo de Bruyninckx et al. (2012), antes citado. Cada una de ellas será definida con mayor precisión en el desarrollo del estudio de caso.

Finalmente, la Gobernanza Transnacional termina de complementar lo hasta aquí dicho a partir de sus aportes en relación con las redes transnacionales. Como fue comentado en la revisión de literatura, esta mirada se centra en analizar aquellas interacciones que suceden entre una multiplicidad de actores en el espacio transnacional, incluyendo entre ellos a los no gubernamentales, gobiernos subnacionales y Estados-Nación. Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, Nye y Keohane fueron de los primeros en teorizar sobre el tema a comienzos de los años ‘70 (Andonova et al., 2009; Setzer, 2013; Bulkeley, et al., 2014). No obstante, el foco, en ese entonces, se había puesto en cómo esas “fuerzas transnacionales” incidían en los intereses de los estados (Bulkeley, et al., 2014). Recién fue para mediados de los ‘90 que la mirada se abrió hacia las “*relaciones transnacionales más allá del Estado*”, incluyendo en ello las acciones autónomas de actores no estatales y subestatales (Bulkeley, et al., 2014). En este marco, las redes se volvieron centrales al abrirles, como fue mencionado, un

camino de participación e incidencia directa a espacios multilaterales, aún frente a la carencia de un reconocimiento formal como actores parte.

Con base en este contexto, en términos concretos, a lo largo de esta investigación, por “*redes transnacionales*” fue entendida la definición propuesta por Andonova et al. (2009): es decir, iniciativas que “(...) *constituyen una forma de gobernanza transnacional, lo cual supone una dirección autoritativa por parte de los miembros de las redes a fin de alcanzar bienes públicos (...)*” (p. 53); en este trabajo, esto sería una mejoría o alivio en lo que es el cambio climático y sus efectos. La elección de esta definición se justifica en el énfasis que las autoras ponen en el carácter autoritativo y funciones de gobernanza que estas redes cumplen, permitiendo entenderlas, a su vez, como mecanismos de incidencia global que los gobiernos subnacionales pueden utilizar. Al igual que lo mencionado en la Gobernanza Multinivel, mayores especificaciones sobre esto último serán brindadas en el desarrollo del análisis.

3.3. Marco metodológico

Dadas las características del problema de investigación (fenómeno de naturaleza sociopolítica compleja) y los objetivos de investigación planteados (general y específicos), el presente estudio se estructuró bajo una metodología de tipo cualitativa, tomando al estudio de caso único como método principal. La recolección de datos se llevó adelante mediante una “*investigación documental*” (Valles, 1999) y la realización de ocho (8) “*entrevistas cualitativas semi-estructuradas*” (Hernández Sampieri et al., 2010) (7 representantes gubernamentales de la cartera de Medio Ambiente de la CAPV de tres de las legislaturas abarcadas en el recorte temporal (VIII, IX y X) y 1 representante de una de las redes en las que la CAPV participa (Regions4) – detalles en Anexo I). El análisis de datos se realizó en base a las técnicas de “*análisis cualitativo de contenido*” (Cea D'Ancona, 1996; Cáceres, 2003) y “*codificación y relativización de datos*” (Taylor & Bogdan, 1986).

En lo que refiere al Estudio de Caso único, la opción por el mismo se justificó en virtud de la adecuación de su “*alcance*” y precisiones “*técnicas*” a las necesidades específicas de este trabajo. A este respecto, pese a sus alegadas debilidades¹⁴, en esta oportunidad se lo consideró un marco valioso dada la conveniencia de su esquema metodológico para el abordaje del “*porqué*” y “*cómo*” del fenómeno bajo observación, y con ello la consideración de las múltiples variables en interacción (Yin, 2009, p. 18). La estrategia metodológica general de tipo cualitativo, por su parte, reforzó este punto al permitir mantener un foco investigativo subjetivo, interactivo y relacional (Sautu et al., 2005, p. 40). En lo que refiere a las técnicas de recolección de datos, su elección se fundamentó en motivos similares: esto es, el considerarlas concordantes a los fines de la indagación y al marco teórico-conceptual antes definido.

En términos de la implementación, por la parte de la “investigación documental”, fueron consultados documentos gubernamentales oficiales publicados (fuentes secundarias) con el fin de poder recuperar datos relevantes respecto a las acciones del País Vasco en cambio climático. Por el lado de las “*entrevistas cualitativas semiestructuradas*”, como se mencionó, fueron realizados 8 encuentros bajo una modalidad virtual (vía Zoom y Teams), contando con la participación de representantes públicos y/o académicos. Sus testimonios complementaron y agregaron datos que no habían podido ser relevados a través de la investigación documental. En ambas técnicas, el tipo de muestreo realizado fue intencional-no probabilístico, siendo su selección deliberada en base a la información que podían proveer (Maxwell, 2013, p. 99).

Finalmente, en lo que refiere al análisis de los datos, la investigación adoptó el enfoque analítico propuesto por Taylor & Bogdan (1986); esto es, un foco más “(...) hacia el *desarrollo de una comprensión en profundidad de los escenarios o personas que se estudian*” (p. 158, cursiva propia del texto) que hacia la generación de conceptos o teorías (Taylor & Bogdan,

¹⁴ Se suele aducir su relativa “*pobreza*” “(...) para identificar las condiciones antecedentes de una teoría (condiciones de fondo que activan o magnifican su acción) (...)” (Van Evera, 2002, p. 63) y 2) la imposibilidad de generalizar sus resultados (Van Evera, 2002); lo que, en otras palabras, cuestiona su valor y aporte.

1986, p. 158). Desde esta mirada, la indagación se valió de las técnicas analíticas antedichas de “*análisis cualitativo de contenido*” (Cea D’Ancona, 1996; Cáceres, 2003) y “*codificación y relativización de datos*” (Taylor & Bogdan, 1986). Con la primera se apuntó a la “(...) comprensión de los significados latentes y a la verificación de relaciones teóricas” (Cea D’Ancona, 1996, p. 352). A través de la segunda, la “*codificación y relativización de datos*”, fueron analizados los datos obtenidos en las entrevistas. Más detalles de lo aquí mencionado pueden encontrarse en los Anexos I y II.

Capítulo 4: El cambio climático en la agenda pública del País Vasco

A lo largo de este capítulo es presentada la primera parte de los resultados. Los mismos se centraron en la vertiente doméstica de la participación de la CAPV en la gobernanza global climática; esto es, el marco dentro y desde el cual su política climática se ha gestado y gestionado (OE1). Con esta mira, la exposición fue articulada con el siguiente orden. Primero se brinda una reseña sobre la evolución del cambio climático en la agenda pública vasca hasta llegar al nivel de arraigo que presenta hoy en día. Segundo, se indaga en el marco condicionante dentro del cual lo anterior tomó lugar. Aquí se incluyó una revisión de las bases competenciales que el País Vasco tiene en la materia climática y, a partir de ello, en los factores, externos e internos, que se reconocieron como incidentes para la configuración final del involucramiento.

4.1. Reseña: la política climática vasca, más de 20 años de historia

El cambio climático se conforma hoy como uno de los ejes transversales y prioritarios de la escena pública vasca. La “*Declaración Institucional de Emergencia Climática*”, suscrita por el Lehendakari Iñigo Urkullu en julio 2019 (Gobierno Vasco, 2019; Entrevistas 3 y 8), el tratamiento parlamentario (en curso) de la última “*Ley en Cambio Climático y Transición Energética*” (Gobierno Vasco, n.d.) y la fusión de la cartera de Medio Ambiente con la de Desarrollo Económico en la actual XII Legislatura (*Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente*) (Entrevista 5), son sólo algunos indicadores recientes de la centralidad que la cuestión ha adquirido en el panorama político local. A ello se suma, la creciente preocupación que el tema despierta en la sociedad y juventud vasca (Presidencia del Gobierno - Lehendakaritza, 2019). De acuerdo con lo recalado en las entrevistas realizadas, lo enumerado describe el sumun alcanzado luego de años de trabajo y gestión en la materia.

Yendo a sus inicios, el año 2002 suele ser señalado como el punto de arranque (Galarraga et al., 2011). En el marco de un proceso más general de avances en materia

ambiental (datado a los años '70) y la emisión de uno de sus hitos normativos, la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (Ley 3/1998) (De la Peña, 2013), ese año (2002) fue aprobada la 1ª Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 (EAVDS), documento en el cual se incorpora, por primera vez, la lucha contra el cambio climático como una de las metas prioritarias de la política medioambiental de la CAPV¹⁵ (Galarraga et al., 2011, p. 179). La importancia de este “empujón inicial”, sin embargo, no fue inmediatamente visible. Pese a convertirse la EAVDS en el documento ambiental marco de referencia, durante gran parte de esa década, el tema climático se vio ampliamente relegado. Fue recién pasada la primera mitad de los años '00, que el asunto climático comenzó a ganar verdadera tracción política. Como comentó una de las entrevistadas, hasta ese momento:

“no hablaba de cambio climático casi nadie; (...) se hablaba mucho de contaminación, de conservación (...), de protección, del medio ambiente marrón y verde, pero el cambio climático era un tema que a la mayoría nos quedaba muy lejos. No estaba en el día a día, ni en la prensa” (Entrevista 6).

Frente a esta situación, uno de los primeros pasos en una dirección diferente se dio durante la VIII Legislatura (2005-2009). De acuerdo con lo atestiguado por representantes de ese equipo de gobierno, por esos años, lo que se experimentó fue un verdadero “*cambio de paradigma*”, un “*salto cualitativo*” en cómo la problemática se concebía y abordaba (Entrevista 2). En efecto, lo que se aseveró es que, producto de ese viraje, el cambio climático pasó “*de ser simplemente un elemento a considerar (...) a ser el elemento al que hacer frente desde todas las políticas*” (Entrevista 2). En ello, desde ya influyeron los avances que se estaban dando a nivel internacional y europeo, pero el cambio endógeno fue fundamental. Una de las manifestaciones más salientes en esta evolución fue la emisión, en 2007, de la primera planeación específica de la CAPV en esta esfera: el denominado Plan Vasco de Lucha contra

¹⁵ La referida fue la Meta N° 5 de la EAVDS, “limitar la influencia del cambio climático” (Gobierno Vasco, 2002).

el Cambio Climático 2008-2012 (1ºPVLCC) (Galarraga et al., 2011; Entrevista 2). Este instrumento, diseñado en el marco de la entrada en vigor del primer período de compromisos bajo el Protocolo de Kioto (2008-2012) (Entrevista 3), resultó decisivo al sentar las primeras bases y directrices del abordaje vasco hacia la problemática (Galarraga et al., 2011).

Sobre estos cimientos, la siguiente Legislatura - IX (2009-2012) terminó de afianzar la posición de Euskadi a favor de esta agenda. En concreto, la asunción del primer y único gobierno socialista monocolor de la historia política reciente de Euskadi creó el escenario de oportunidad para que el cambio climático pudiera pasar de ser un tema de creciente relevancia a instaurarse como “*prioridad absoluta*” y eje transversal de la nueva gestión (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; De la Peña, 2013; Entrevista 5); lugar que, desde entonces, ha mantenido. A este respecto, si bien a lo largo de esos años no fue aprobado ningún plan sucesorio del 1º PVLCC, sí se alcanzaron dos hitos en la evolución de esta política. El primero refiere a la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, EcoEuskadi 2020; documento marco que, sucediendo a la EAVDS, consagró la elevación del “(...) concepto de desarrollo sostenible al rango de objetivo sistémico [dentro de la agenda gubernamental]” (De la Peña, 2013, p. 154). El segundo fue la emisión, en 2011, del Anteproyecto de la Ley Vasca de Cambio Climático; primera iniciativa de “*hard law*” que, además de sentar un precedente sobre un nuevo tipo de abordaje posible, planteó una mirada de largo plazo que hasta ese entonces no se tenía. Este Anteproyecto, pese a no conseguir finalmente la aprobación legislativa necesaria (De la Peña Varona, 2013; Entrevista 1), sí conformó una muestra clara del interés político pujante que la temática ya congregaba.

Los años que siguieron resultaron una especie de “prueba de fuego” en este avance. Sucediendo al gobierno socialista, para la X Legislatura, el nacionalismo (EAJ/PNV) volvió al poder y lo hizo en medio de una coyuntura económico-social sumamente compleja, derivada, primordialmente, del contexto de estabilización post crisis 2008. El nivel de ajustes que esta

gestión tuvo que implementar, según una de sus representantes, convirtió a esta Legislatura en “(...) *el gobierno más pequeño de toda la historia [vasca]*” (Entrevista 4), conllevando esto que el Departamento de Medio Ambiente tuviera que reducir su presupuesto nada menos que en un 40 % (Entrevista 4). No obstante, pese a este elevado grado de austeridad y el cambio en el color del partido gobernante, la prioridad política asignada al cambio climático se mantuvo. Así, si bien se sucedieron reacomodamientos institucionales notorios que podrían haber hecho pensar en una ruptura con la línea anterior (supresión de la OVCC en 2013 y abandono del camino normativo legislativo), según lo descrito por una de su representante, en materia climática el período se caracterizó por un “*continuismo total*” (Entrevista 4). La publicación, en 2015, de la “Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco - Klima 2050” fue justamente una de sus máximas evidencias, al plantear no sólo una continuación de lo iniciado con el 1º PVLCC, sino también al retomar la visión de largo plazo que la anterior gestión ya había puesto sobre la mesa (Gobierno Vasco, 2015). Este documento conforma el actual marco de la actuación climática de Euskadi, tanto en el plano doméstico como externo.

Los años y las legislaturas que se sucedieron desde entonces no hicieron sino reforzar el trabajo en esta línea (XI - 2016 a 2020; XII - 2020 a 2024; ambas encabezadas por el EAJ/PNV). A este respecto, las mismas han profundizado en la ambición y transversalidad de la actuación climática promovida. En particular, la actual gestión (XII), con un perfil más elevado en la materia, dio impulso a dos medidas que configuran la realidad actual de la política climática vasca. La primera fue la presentación, en 2021, del “*Proyecto de ley de transición energética y cambio climático*” (aún hoy en discusión - febrero de 2023) (Gobierno Vasco, n.d.; Entrevistas 1 y 8) retornando así al objetivo de sentar un marco normativo más firme y estable. La segunda, se vinculó a la fusión del Departamento de Medio Ambiente (tradicionalmente de las más débiles en recursos presupuestarios, administrativos y políticos – De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; De la Peña, 2013; Entrevista 5) con el de Desarrollo Económico (de

los más potentes de toda la estructura gubernamental - Entrevista 5); algo sin precedentes en la historia ambiental de Euskadi. Ambas medidas, terminaron de confirmar la convergencia, hoy consolidada, entre los intereses nacionalistas y la agenda del cambio climático.

Recapitulando, la evolución relatada trajo a la luz como el “calentamiento global” pasó de ser un tema completamente relegado en el discurso y agenda político-social vasca, a ser un eje trascendental de su esencia actual (todo en un período de aproximadamente 15 años). En el proceso confluyeron diversas variables (que en lo que sigue serán analizadas), coadyuvadas por una postura del Gobierno Vasco que entremezcló liderazgo con continuismo. El resultado ha sido una política que, además de retratarse de forma prioritaria, se ha logrado consolidar en base a dos instrumentos específicos: el 1º PVLCC y Klima 2050. Ambas han servido para enmarcar las actuaciones domésticas y también, como se verá, aquellas de orientación externa.

4.2. Base competencial multinivel en cambio climático

La reseña expuesta dejó en claro la cristalización del cambio climático en la agenda vasca. Corresponde ahora indagar en las bases y marcos que, en gran medida, han configurado este proceso, influyendo éstos no sólo en su aspecto doméstico sino también en su proyección externa (aspecto en el cual se profundizará en el próximo capítulo). En esta línea, uno de los primeros puntos esenciales a abordar fue el competencial. Como De la Peña Varona & Barcena Hinojal (2012) exponen: “(...) hablar de cualquier política desarrollada por un gobierno subnacional inmediatamente (...) lleva a un análisis de cómo los poderes están distribuidos entre los niveles territoriales que operan en un estado descentralizado, como es el caso de España” (p. 68). De allí se deriva, mayormente, la libertad que el gobierno subnacional tiene para poder actuar de forma autónoma en una materia determinada.

En el caso vasco, estos niveles gubernamentales son el europeo (supranacional), el nacional y el local, incluyendo allí a las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos (Gobierno

Vasco, 2009; Casado Casado, 2018). Entre estos, la división de poderes se ha consagrado en base a documentos y legislaciones como son: el Tratado Consolidado del Funcionamiento de la UE (TFUE); la Constitución Española de 1978 (CE); el Estatuto de Autonomía del País Vasco o Estatuto de Gernika de 1979 (vigente); la Ley Vasca de Territorios Históricos (Ley 27/1983); y la reciente Ley de Instituciones Locales de Euskadi (Ley 2/2016¹⁶, en reemplazo a la Ley 7/1985) (Gobierno Vasco, 2009; De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; Tajadura Tejada, 2018). Asimismo, a estos se suman diversas resoluciones judiciales surgidas en torno a la relación entre el derecho comunitario y las Comunidades Autónomas españolas (CCAA) (Tajadura Tejada, 2018). Dentro de este complejo encuadre, no obstante, ha sido el Estatuto de Autonomía el que, siguiendo lo establecido por la CE, determinó fundamentalmente el marco competencial dentro del cual Euskadi se inserta (Gobierno Vasco, 2009). Es allí donde quedaron definidas las prerrogativas “*exclusivas*” y “*compartidas*” que recaen sobre la CAPV.

Particularizando en la cuestión climática, el encuadre competencial se ha configurado frente a un escenario marcado por la ausencia de una materia política específica en la materia. A este respecto, tanto a nivel europeo (Delbeke & Vis, 2016), como español (Pérez Gabaldón, 2013) y vasco (Galarraga et al., 2011) el asunto ha sido abordado, fundamentalmente, desde la cartera de Medio Ambiente. En el caso europeo, esto queda concretamente especificado en el Art. 191.1 del TFUE¹⁷. En el caso español, la definición ha sido un poco más difusa. La misma devino de un proceso previo de “(...) encaje en los títulos competenciales existentes más afines (...)” (Galera Rodrigo, 2018, p. 199), entre los cuales el bloque de ambiente fue el más destacado (Pérez Gabaldón, 2013, p. 49), pero otras materias también han sido afirmadas como importantes (energía, ordenación territorial, urbanismo, transporte, industria, vivienda, etc. - De Gregotio Hurtado, et al., 2015; Galera Rodrigo, 2018). La CAPV siguió este último modelo.

¹⁶ Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/05/02/pdfs/BOE-A-2016-4171.pdf>, Última visita: 26/02/2023.

¹⁷ Enlace de consulta: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:es:PDF>. Última visita: 12/02/2023.

Es así como su Anteproyecto de la Ley en cambio Climático de 2011, al tiempo de plantear que, “en relación a los títulos competenciales, [la misma era una norma] sustancialmente ambiental” (p. 3) (amparo en los artículos Art 11.1.a del Estatuto de Autonomía y art. 149.1.23 de la CE), también afirmaba su “*carácter transversal*” (p. 3), incluyendo otras áreas como las mencionadas en el caso español.

Sobre este panorama, volviendo a la tipificación de competencias antes especificada (exclusivas y compartidas), dado que el nodo jurídico central adoptado ha sido el ambiental (complementándose, desde ya, de otras materias), y siendo que esta materia entra, a nivel europeo y español, dentro de aquellos títulos competenciales de tipo “compartidos”, la política climática ha sido entendida en estos últimos términos: es decir, una competencia compartida (no exclusiva) entre todos los agentes involucrados (supranacionales, nacionales, autonómicos y locales). En España, esto llevó a la siguiente distribución jurisdiccional general:

“De un lado, corresponde al Estado el establecimiento de la legislación básica - que en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático trae causa en buena parte de la política comunitaria - y el desarrollo de determinadas actividades ejecutoras. (...). De otro lado, las CCAA pueden desarrollar las bases estatales, establecer leyes adicionales de protección y ejecutar la política en la materia, según lo establecido en sus respectivos EEAA [Estatutos de Autonomía]” (Pérez Gabaldón, 2013, p. 50).

De esto último ha dimanado el cuadro competencial dentro del cual, la CAPV ha concebido y desarrollado su propia actuación en la materia. Como se puede inferir, aunque con limitaciones, señaladas tanto en entrevistas (Entrevista 4) como en documentos (Gobierno Vasco, 2008, p. 39), el mismo ha brindado un campo de acción relativamente autónomo desde el cual el Gobierno Vasco pudo encarar una gestión propia del asunto climático.

4.3. Factores intervinientes externos

Continuado de lo anterior, una de las ideas centrales extraídas de la revisión de literatura realizada se refirió a que, además de las competencias que un gobierno subnacional tenga en materia climática, hay otras cuestiones de índole externa e interna que inciden en su posible involucramiento. Del lado de aquellas externas, lo que se mostró relevante es el hecho mismo de que la agenda climática haya surgido, primeramente, en el ámbito internacional/multilateral; algo que, dentro de la academia se ha concebido bajo la idea de “*outside-in policy*”, esto es, “(...) una política que ha sido decidida internacionalmente y que posteriormente necesita ser “traída a casa” [por los otros niveles de gobernanza]”¹⁸ (Bruyninckx et al., 2012, p. 2). En el caso de los actores europeos, a esto se les suma la obligación paralela de trasponer la normativa emitida a nivel comunitario en sus propios ordenamientos internos; hecho que afecta tanto a los Estados como a los entes subnacionales. Dadas entonces las características de la CAPV y lo ineludible de considerar al factor externo en virtud de lo mencionado, ambos caminos de potencial influencia externa se observaron aplicables y, por ende, meritorios de ser analizados.

En este sentido, como lógicamente podía esperarse, la influencia internacional, y por sobre todo europea, en la política climática vasca se ha mostrado más que evidente. En especial, esto se ha visto tanto en lo que es la incorporación del asunto en la agenda pública vasca como en la definición y contenido asociado a su interpretación; aunque, como se verá, no tanto en lo que refiere a su posterior proyección¹⁹. A fin de profundizar en este punto, la indagación se nutrió del marco analítico expuesto por Happaerts (2012). En uno de sus trabajos, el autor analiza justamente cómo opera este tipo de influencia externa en los niveles subestatales (lo que define como la medida en la cual un gobierno subnacional “*toma en cuenta*” a la gobernanza global en desarrollo sostenible a la hora de emprender sus propias acciones en la

¹⁸ Concepto desarrollado por O’Toole (2004) específicamente para el desarrollo sostenible (pero aplicable también a la agenda del cambio climático). Extraído de la referencia que Bruyninckx et al. (2012, p.2) hacen del mismo. Las comillas en “traída a casa” son propias de la cita.

¹⁹ Conclusión extraída de un análisis propio de entrevistas y documentos oficiales.

materia (Happaerts, 2012, p. 128)), evaluando, paralelamente, “(...) si el régimen internacional (...) [desencadena] la institucionalización de una política de desarrollo sostenible a nivel subnacional” (Happaerts, 2012, p. 134). Para ello, su estudio tomó como herramientas de análisis a dos mecanismos de convergencia política: 1) “*la armonización de políticas*”, definida como el “(...) cumplimiento (...) de compromisos internacionales legalmente vinculantes [y] (...) principios normas, reglas, procedimientos (...)” (Happaerts, 2012, p. 129); 2) la “*promoción de modelos de políticas*”, “(...) difusión de guías, (...) buenas prácticas, evaluación de políticas existentes, puntos de referencia o propuesta de metas generales” (Happaerts, 2012, p. 129).

Aplicando esta esquematización al caso bajo estudio, lo siguiente fue observado. En primer lugar, lo sucedido en la CAPV parece efectivamente ser un ejemplo en el cual los avances en la gobernanza global climática han tenido una vinculación directa con la emergencia y desarrollo de una actuación sectorial propia. A este respecto, si bien Euskadi ya venía, desde los años ‘70, con un historial normativo en medio ambiente (De la Peña, 2013), la introducción particular del cambio climático en el discurso y accionar político guardó un correlato con algunos de los hitos climáticos más significativos a nivel global y comunitario. A decir, la inclusión de un objetivo climático en la Estrategia Ambiental Vasca en Desarrollo Sostenible 2002-2020 coincidió con la aprobación comunitaria del Protocolo de Kioto (año 2002) (Gobierno Vasco, 2015, p. 16). Sumado a ello, en lo referente a la emisión del 1º PVLCC, fue señalado por algunas de las entrevistas, la injerencia que tuvo tanto del contexto internacional pre COPs 2007-2008, como así también la necesidad inminente de trasponer y cumplimentar regulaciones que se venían por el lado de la Comunidad Europea (ej. Paquete Clima y Energía 2008) (Entrevista 2). Más aún, la actual Estrategia 2050, KLIMA, vio su propio “*timing*” de emisión influenciado por la COP 21. Así fue como en uno de los testimonios recuperados se declaró: “queríamos aprovechar el momento y era la oportunidad de terminarla [a la Estrategia] y presentarla en París (...)” (Entrevista 4). En resumidas cuentas, lo que parece al menos

observarse es que, sin negar la influencia concomitante de otros factores, la evolución del tema en la agenda política doméstica vasca avanzó relativamente en paralelo a los desarrollos a nivel internacional y europeo; algo destacado por una de las entrevistadas (Entrevista 6).

En segundo lugar, el caso vasco también mostró signos positivos de influencia externa en lo que ha sido la definición política atribuida al cambio climático; esto tanto en líneas generales como en cuestiones más concretas de contenido. Así, retomando el proceso de “armonización de políticas”, en términos de lineamientos macro, pudo notarse una clara resonancia de los principios, normas y reglas climáticas dominantes (en la arena global y europea). En este sentido, además de entenderse a la problemática como una de carácter urgente, multinivel y transversal, en las dos planeaciones marco emitidas por el País Vasco (1º PVLCC y Klima 2050) se ha expresado abiertamente la afiliación a normas climáticas globales clave como con son la de “*Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas*”²⁰ y el “*Principio de Precaución*”²¹ (Gobierno Vasco, 2008; 2015). De igual modo, en dichos documentos también se manifiesta la voluntad de contribuir a “(...) los objetivos de largo plazo que se asuman a nivel europeo e internacional” – 1º PVLCC (Gobierno Vasco, 2008, p. 43) (en el caso de Klima 2050, esto fue formulado a partir de la nueva meta internacional expresada ya no en porcentajes fijos de reducción de emisiones, sino en mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C (Gobierno Vasco, 2015, p. 13)). Algo similar se vio también por el lado de la definición “más práctica” que el cambio climático ha recibido en terreno vasco. Esto es lo que Happaerts (2012) analiza con el mecanismo de “*promoción de políticas*” y, puntualmente, con el “*policy framing*” (es decir, “(...) cómo el desarrollo sostenible es definido y cómo es interpretado como un problema político” (p. 136)). En relación con este aspecto, de

²⁰ Stevenson (2012; 2018) desarrolla esta noción como una “norma climática”, pero cabe la aclaración que el concepto, como tal, está mencionado explícitamente en el texto de la CMNUCC, art. 4.1 (Naciones Unidas, 1992).

²¹ Idea desarrollada en el trabajo de Condon & Sinha (2013). Los autores así lo explican: “la esencia del principio de precaución es que los estados deben actuar para prevenir el daño ambiental sin esperar por prueba científica definitiva en relación con sus causas” (Condon & Sinha, 2013, p. 30).

acuerdo con los datos recabados, el entendimiento político que se ha consolidado dentro del Gobierno Vasco se ha correspondido, en gran medida, con aquel vigente a nivel internacional y europeo. A decir, una alineación con el discurso climático dominante de “*Modernización Ecológica*” (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; De la Peña, 2013) o, como Stevenson & Dryzek (2014) lo denominaron, “*Mainstream Sustainability*”²². Señal de esto ha sido la preeminencia de los instrumentos de mercado y acuerdos voluntarios por sobre otras herramientas de gestión más “(...) tradicionales como la regulación y asignación de fondos”²³ (De la Peña, 2013, p. 151).

En tercer lugar, en toda esta estructuración, el rol de la UE fue descrito particularmente como clave; esto tanto en un plano inspirador, como normativo y planificador. Como fue señalado en una de las entrevistas, y claramente visible en los documentos de planeación emitidos, “(...) la UE es el marco de referencia [básico] (...) para el diseño de políticas y (...) metas” (Entrevista 3); “Europa planifica, Europa crea objetivos, (...) es un referente clarísimo para los países del entorno europeo” (Entrevista 5). A ello se suma el tema de los fondos que la UE asigna para la acción climática (Entrevistas 4 y 5). Así, lo que se ha planteado es que Euskadi termina “*mirando más a la UE que la propia España*” (Entrevista 3), figura que, de hecho, está casi ausente en los instrumentos normativos emitidos por la CAPV en este campo. No obstante, de acuerdo con lo atestiguado en las entrevistas, el peso de la UE llegaría hasta ahí. En este sentido, un punto recalcado en los testimonios ha sido el de la lejanía y formalidad que primaría en las relaciones Euskadi-Europa ocasionando, como se verá en secciones posteriores, que a pesar de esta trascendencia “doméstica”, en lo que hace a la proyección climática externa que el País Vasco ha impulsado, su influencia ha sido mucho menor.

²² Según este, el cambio climático se presenta como una problemática susceptible de ser abordada “(...) dentro de los parámetros [capitalistas] de la economía vigente” (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 43).

²³ Un detalle más completo de los instrumentos utilizados se presenta en el trabajo de Galarraga et al, (2011).

4.4. Factores intervinientes internos

Habiendo analizado los factores de orden externo, en esta sección se profundizó en aquellos de carácter interno. Como se ha referido, hay elementos de esta índole que, junto a las competencias jurisdiccionales, determinan de forma significativa la capacidad y voluntad del actor subnacional para involucrarse en esta agenda (D'Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011; Bruyninckx et al., 2012; Mcewena & Bomberg, 2013; Royles & McEwen, 2015). A este fin, el análisis se centró en cuatro elementos - 1) el nivel de autogobierno; 2) política identitaria; 3) dinámicas políticas domésticas; 4) estructuras de gobernanza. Los mencionados fueron seleccionados en base a la relevancia que han probado tener según la literatura consultada y también al mostrar ser de valor para el entendimiento del caso bajo estudio.

Nivel de autogobierno

Vinculado a la cuestión competencial, una de las variables explicativas que la literatura ha trabajado es la del nivel de autonomía subnacional (D'Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011; Bruyninckx et al., 2012; De la Peña Varona, 2013; Royles & McEwen, 2015; entre otros). Entendido como el contexto más amplio dentro del cual el alcance jurisdiccional antes visto se inserta, lo que la autonomía permite analizar es el grado de descentralización que caracteriza a un arreglo político-territorial nacional (como, por ejemplo, el de España) y la verdadera “*capacidad para la acción*” (Royles & McEwen, 2015) que el gobierno subnacional tiene. El supuesto base que se maneja es que “cuanto mayor sea el poder constitucional y fiscal de un gobierno regional [subnacional] mayor debería ser su capacidad para involucrarse en un *policy-making* autónomo en campos de su jurisdicción” (Royles & McEwen, 2015, p. 1037).

Desde la teoría, esto abre el camino para la consideración de aportes brindados desde la Gobernanza Multinivel y otros más específicos del Federalismo. Como se hizo mención en el marco teórico, estas posturas avanzan en dos aspectos complementarios. Por el lado de la

Gobernanza Multinivel, se presenta un abordaje desde el cual entender la evidente dispersión de la autoridad acontecida entre esferas de gobernanza (tanto en términos jurisdiccionales como funcionales) (Hooghe & Marks, 2003). Por el lado del Federalismo, se profundiza en cómo dicha dispersión se ha desarrollado, específicamente, a nivel interestatal. Un concepto central que emergió sobre esta última línea de indagación fue el de “*autoridad regional*”, definida como la combinación entre el poder formal y el poder real que un gobierno subnacional tiene para poder ejercer realmente dicha autoridad (Marks et al., 2008, p. 114). Esta noción, a través de categorías analíticas como son la de “autonomía” (*self-rule*) y “gobierno compartido” (*shared-rule*)²⁴, ha permitido indagar y dimensionar el nivel de autoridad del cual una subunidad estatal dispone en ámbitos como el legislativo, el ejecutivo, el institucional y el fiscal (Marks et al., 2008, p. 115).

Con base en este trasfondo, y en el marco conceptual de “autoridad regional”, dentro de los estudios consultados, la CAPV ha sido descrito como un caso de “doble cara”. Primeramente, su esquema de *self-rule/shared-rule* viene fijado por tres instrumentos clave: de un lado, dos ya mencionados, la Constitución Española de 1978 (la cual establece las bases para el ordenamiento altamente descentralizado que caracteriza a España) y el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 (reglamento que termina de reafirmar la repartición de competencias entre el estado español y el autonómico) (Moreno, 2002); del otro, el Concierto Económico, acuerdo por el cual, en virtud de un reconocimiento histórico de derechos forales, se fija sobre Euskadi un “*régimen fiscal especial*” que lo beneficia, puesto en términos simples, de una cierta independencia fiscal y una mayor autonomía en lo que refiere a gasto público (Moreno, 2002, p. 401). El ordenamiento de allí obtenido ha dotado a la CAPV, por una parte,

²⁴ La autonomía ha sido definida como “la autoridad ejercida por un gobierno regional sobre aquellos que viven en su territorio” (Marks et. al, 2008, p. 115). El gobierno compartido, por su lado, como aquella autoridad subnacional ejercida “(...) sobre el país como un todo” (Marks et. al., 2008, p. 115); es decir, la influencia que puede ejercer sobre las decisiones, actuaciones y financiamiento de orden nacional.

de unos niveles de autonomía o autogobierno que están entre los más altos de Europa y el mundo; por otra parte, de un “gobierno compartido relativamente mucho más débil (Moreno, 2002; De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; De la Peña Varona, 2013). En otras palabras, a la par de beneficiarse de una libertad constitucional para ejercer su poder jurisdiccional con relativa autonomía (política y financiera), al País Vasco se le presentan serias dificultades para poder incidir realmente en la política nacional. De allí la “doble cara”.

Volviendo al supuesto originalmente planteado sobre “*capacidad para la acción*” (Royles & McEwen, 2015), dado su foco en el aspecto de “*self-rule*”, lo que observa es que, en términos generales, la CAPV se ha visto favorecida por un contexto “de autonomía” propicio, al disponer no sólo de las competencias necesarias sino también de los recursos para el desarrollo de una actuación de esta naturaleza. No obstante, lo cierto es que la vertiente de “*shared-rule*”, y su bajo nivel asociado, también ha influenciado este desarrollo. En ese punto se ha destacado su incidencia, más que nada en lo que ha sido el tipo de proyección elegida (Hanf & Morata, 2012) (materia abordada en detalle más adelante).

Política identitaria

Otro de los factores influyentes de origen endógeno ha sido el de la presencia de una política de distintividad o de identidad dentro de la unidad subestatal. En términos generales, lo que se aduce es que la misma impacta sobre ciertas condiciones de base, reforzando la voluntad política a favor del involucramiento. Así, en trabajos como el de Royles & McEwen (2015), se plantea que dicha política identitaria lo que añade son elementos intangibles que lo que hacen es “*empoderar*” a la “*capacidad para la acción climática*” que el gobierno subnacional en cuestión ya de origen tenga (p. 1070). Esto es algo que se ha visto en casos como Quebec, Flandes, Gales, Escocia, Cataluña y también, en el País vasco (Royles & McEwen, 2015, p. 1038). Siguiendo con esta misma línea, Happaerts (2012) también demostró

que aquellos “(...) gobiernos subnacionales con una identidad territorial distintiva reaccionan diferente a las tendencias internacionales (...)” (p. 127); más concretamente, se muestran más receptivos y permeables a dichas tendencias debido a su objetivo de alcanzar una expresión “(...) en el nivel internacional (...) [y] ser [allí] reconocidos como un actor legítimo (Happaerts, 2012, p. 139). Por tanto, tomando en cuenta estas apreciaciones, la reconocida política identitaria vasca se volvió una de las variables necesarias de considerar.

A este respecto, el nacionalismo ha estado presente en el espectro político de Euskadi al menos desde el s. XIX, siendo una de las fuerzas que más ha influenciado la política de la región (Brown, 2000; Lecours & Moreno, 2001; Gobierno Vasco, 2009; entre otros). Su origen político es situado en la fundación del Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV) en 1895, tras el liderazgo de Sabina Arana, quien es considerado el “*padre*” del movimiento (Brown, 2000; Vazquez Larrea, 2006). Profesando una lógica primigenia reactiva y contestataria en defensa de un “*nosotros vasco*” y en contra de una opresión castellana/española percibida (Brown, 2000; Voutat, 2000; Pearson, 2010), lo que Sabina Arana logró fue articular esa lucha detrás de unas banderas que, en cierta medida, todavía siguen vigentes; estas son, lograr la independencia política de España y reunificar al territorio vasco en “*Euskal Herria*” (Guerrero Torres, 2000). Manteniéndose relativamente sobrio, este rasgo beligerante alcanzó uno de sus puntos más álgidos durante la dictadura de Francisco Franco (1939-1975) con la formación de ETA (Euskadi Ta Askatasuna - Euskadi y Libertad) en 1959, organización armada nacida en resistencia a la persecución y censura abierta infringida contra el pueblo vasco durante esos años, pero que extendió su actuación por varias décadas más (Brown, 2000). Con actividad hasta 2011, el accionar del grupo supuso una fase de violencia política que condicionó ampliamente al tejido sociopolítico de la CAPV y de España (Ruiz Vieytez, 2013). Por otra parte, la llegada de la democracia ocasionó un giro significativo al movimiento nacionalista no parte de ETA. La aprobación de la Constitución Española de 1978 y el reconocimiento allí dado

al principio de autonomía condujo a la emergencia de una mirada más cívica y concordante con un posible reacomodamiento de las aspiraciones independentistas dentro de los nuevos parámetros y arreglos democráticos; lo que se denominó como un “*autonomismo más pragmático*” (Guerrero Torres, 2000, p. 10). Esta visión quedó consolidada con la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979 y es la postura que prima hoy en día (Euskobarómetro, 2019). En adición, un último aspecto a mencionar refiere a la postura que este nacionalismo “cívico” adoptó frente a la pertenencia al espacio de la UE. Afirmado por la literatura (como Pearson, 2010) y también en las entrevistas realizadas, aquí lo que se destacó es la vocación y afiliación europeísta que Euskadi mantiene evidenciada en la fuerte defensa que realizan del “proyecto europeo”, de una “Europa de las Regiones” y de la participación de gobiernos subnacionales en la construcción de una Europa más fuerte (Entrevista 2).

En base a lo descrito, la envergadura de la variable nacionalista en la política vasca se evidencia claramente, lo que no ha escapado del ámbito climático. Durante el marco temporal de este estudio esta importancia incluso se vio, a su vez, enfatizada dado el liderazgo que el EAJ/PNV mantuvo en tres de las cuatro Legislaturas comprendidas (VIII, X, XI); sólo fue durante la IX Legislatura (2009-2012) que el PSOE ocupó su lugar, pero igualmente, sin alcanzar una mayoría y siendo el nacionalismo la fuerza opositora mayoritaria (Entrevista 4). Siendo así y focalizando en los fines de esta investigación, lo que se comprobó es el rol clave que esta variable jugó primordialmente al haber aportado elementos que vigorizaron el involucramiento de la CAPV en esta agenda. Tomando base en el marco analítico presentado por Happaerts (2012), la variable nacionalista sería una de las fuerzas detrás del alineamiento evidenciado frente a los desarrollos externos (mencionado en la sección anterior) y de la elevada ambición que la misma ha presentado, incluso superior a la de sus contrapartes (Grupo Spri, 2022). De igual modo, desde lo señalado por Royles & McEwen (2015), lo identitario estaría por detrás del dinamismo y activismo que la CAPV ha exhibido en esta agenda,

impulsando una visión de la acción climática “(...) una oportunidad para desarrollar un perfil [propio] (...) en el escenario internacional (...)” (Royles & McEwen, 2015, p. 1038), incluso frente a “*límites constitucionales*” posibles. Esto último ha quedado más evidenciado en lo que se expone en el capítulo que sigue.

Dinámicas políticas domésticas

En adición a lo anterior, esta ha sido otra de las variables identificadas en el Estado del Arte como relevantes. De acuerdo con la literatura, este elemento refiere a la necesidad de que haya una confluencia entre la existencia de una “voluntad política” interesada en promover la acción climática como una prioridad y de una instancia política que permita darle lugar y potenciar, a su vez, su alcance (Bruyninckx et al., 2012; Bulkeley, 2013; Duggan, 2019). Es decir, lograr una sincronía entre liderazgo individual y circunstancia conducente para poder así consolidar y dar sostenibilidad a un potencial involucramiento en la materia.

En el caso de la CAPV, como se pudo observar en la reseña, esto es algo que se dio, especialmente, a lo largo de la IX Legislatura (2009-2012). Para ese entonces, si bien las políticas climáticas (y también las ambientales y en desarrollo sostenible asociadas) ya venían con una madurez interesante gracias al trabajo de las gestiones precedentes (de hecho, ya estaba en implementación el 1º PVLCC), fue el cambio de gobierno que sobrevino en ese período - conformando el primer y único gobierno monocolor socialista de la historia vasca - lo que brindó el escenario para catalizar la consolidación del cambio climático como una de las prioridades de país (Bruyninckx et al., 2012; De la Peña, 2013; Entrevista 4). En esa instancia, justamente lo que se dio fue la coincidencia entre oportunidad e interés. Respecto a lo primero, como De la Peña (2013) lo expone: “esta novedosa circunstancia [que no sea un gobierno de coalición y que sea uno de un color partidario distinto, situó] (...) al nuevo ejecutivo en una posición inmejorable para abordar la integración de la variable medioambiental [y se entiende

a la climática] en el resto de las políticas sectoriales y de acometer por primera vez una estrategia integral de desarrollo sostenible [lo que fue EcoEuskadi 2020]” (p. 152). Respecto a lo segundo (el interés), estuvo del lado del ejecutivo la voluntad de plantear al cambio climático como una absoluta de su gestión (Entrevista 1) y hacer de ello su “sello distintivo” (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; Entrevista 4). Esta conjunción, acompañada de los avances que también se estaban dando a escala global y europea condujo no sólo a dar continuidad sino, fundamentalmente, al impulso de nuevas medidas que reforzaron el camino ya en marcha - implementación de un nuevo modelo de gestión ambiental dentro del Departamento de Medio Ambiente (menos tecnicista, más abierto y transversal); la emisión de la referida Estrategia EcoEuskadi 2020; y la iniciativa de la Ley Vasca en Cambio Climático (Anteproyecto 2011) (Leturiondo Aranzamendi et al., 2014; Entrevista 1). De esta manera, lo que se hace explícito a partir de ese momento es “(...) la intención de liderar la nueva estrategia de desarrollo sostenible [y de allí, la climática] desde Lehendakaritza [presidencia vasca] (...)” (De la Peña, 2013, p. 153), evidenciando el nivel de prioridad política alcanzado y desde allí mantenido.

Estructura institucional de gobernanza climática

Finalmente, otro de los elementos a considerar fue el institucional. Esta variable ha probado tener una incidencia significativa en un nivel “más práctico” del involucramiento subnacional; precisamente, en cómo éste se logra canalizar y ejecutar. Aquí se ha destacado la importancia de contar con “(...) marcos institucionales habilitantes y estructuras de gobernanza (...) que apoyen la implementación de medidas (...)” (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011, p. 48). De hecho, trabajos como los del D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira (2011) y Sainz de Murieta (2021) han sido claros en señalar que una de las principales barreras que los entes subnacionales enfrentan a la hora de desarrollar una actuación climática propia es la falta de mecanismos institucionales de coordinación (más que nada, de tipo vertical).

De acuerdo a los datos relevados de trabajos como De la Peña Varona (2012), documentos oficiales y entrevistas, lo que se pudo confirmar es la existencia de una “gobernanza climática institucional” en la CAPV conducente a su involucramiento climático; lo que De la Peña Varona (2012) describe como “*redes de gobernanza*”, esto es, “(...) una pluralidad de actores que establecen entre sí vínculos de cooperación más o menos estables en un contexto de mutua interdependencia” (p. 126). Esta gobernanza, asentada originalmente en lo dispuesto por la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País vasco (Ley 3/1998) (instrumento que determinó el entramado institucional básico compuesto por el Departamento de Medio Ambiente y la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe y al “*principio de participación*” como guía para el abordaje) (De la Peña Varona, 2012; Entrevista 6), con los años, y la llegada del 1º PVLCC y Estrategia Klima 2050, fue robustecida llegando a adquirir un alto nivel de complejidad. Actualmente, la misma se compone de actores públicos de los tres niveles gubernamentales (autonómico, foral y local), privados y sociales.

Tabla 1: Actores de la gobernanza institucional climática de la CAPV

Tipo de actor	Detalle
Actores institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Departamento de Medio Ambiente (con las diferentes denominaciones que ha tenido) ● Ihobe / OVCC (hasta 2013) ● CAMA (Consejo Asesor de Medio Ambiente) ● Otros Departamentos seccionales vinculados ● Diputaciones Forales (Álava, Bizkaia; Gipuzkoa) ● Los ayuntamientos agrupados en dos redes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Udalsarea (Agenda 21) - Red de Municipios Vascos por la Sostenibilidad ○ EUDEL - Asociación de Municipios Vascos (Gobierno Vasco, 2008; 2015).
Organizaciones empresariales	Estos han gozado de un peso significativo dada la estructura económica de Euskadi y ser quienes enfrentan, en gran medida, los costos de las medidas dispuestas (De la Peña Varona, 2012). Aquí participan varias organizaciones, pero dentro de las más relevantes estarían: CONFEBASK (Confederación Empresarial Vasca); ACLIMA (Cluster de Industrias de

	Medio Ambiente de Euskadi); IZAITE (Asociación Vasca de Empresas por la Sostenibilidad) (De la Peña Varona, 2012).
Organizaciones de la sociedad civil	Aquí se han incluido a sindicatos y asociaciones y/u ONGs ecologistas (De la Peña Varona, 2012). Una de las más renombradas es Ekologistak Martxan (De la Peña Varona, 2012).
Actores académicos	De acuerdo con la descripción de De la Peña Varona (2012) entre ellos se incluyen a “(...) personas individuales y a agentes colectivos como determinados centros tecnológicos, consultorías, fundaciones, entidades de promoción científica y grupos universitarios de investigación” (p. 140). Entre ellos puede destacarse el rol de centros específicos como el BC3, pero también otros como Tecnalía (tecnología), Azti (ciencia y tecnología marina y alimentaria), Neiker (desarrollo agrario) e IK4 (alianza de centros tecnológicos).
Ciudadanía en general	Denominada Irekia. Este ha sido un actor destacado en las entrevistas realizadas y también mencionado en documentos oficiales (Gobierno Vasco, 2008; 2015).

Nota: Tabla de creación propia construida en base a una tipología ideada por De la Peña Varona (2012) para la política ambiental vasca, añadiendo a la “ciudadanía” (actor destacado en entrevistas realizadas y textos consultados). El detalle en el contenido se extrajo de los textos citados y de un documento emitido en el marco de la elaboración de la Estrategia Klima 2050: “*Focalización estratégica para la elaboración de la Estrategia Vasca frente al Cambio Climático*” (Gobierno Vasco et al., 2014).

Dentro de todo este entramado, el Departamento de Medio Ambiente e Ihobe han sido señalados en las entrevistas como los nodos coordinantes cruciales. No obstante, pese a la centralidad de estos actores, todos los agentes mencionados en la tabla fueron descritos como vitales para lo que ha sido el dinamismo y sostenibilidad que la actuación climática de Euskadi ha mostrado (Análisis propio de entrevistas y documentos oficiales). Especialmente, unas aclaraciones merecen ser realizadas sobre algunos de estos agentes:

- La Oficina Vasca de Cambio Climático (OVCC): durante los años 2009-2013 este organismo formó parte central de esta arquitectura. Creada mediante el Decreto 77/2009²⁵ este organismo fue ubicado dentro de Ihobe, asumiendo el rol de “(...) eje coordinador del conjunto

²⁵ Disponible en: <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2009/04/07/77/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>. Última visita: 13/02/2023.

de las políticas de los diferentes Departamentos de este Gobierno en la Lucha Contra el Cambio Climático” (Gobierno Vasco, 2008, p. 30). En 2013, tras la asunción de la X Legislatura, y en medio del contexto general de profunda crisis económica y recorte derivado de los presupuestos (punto destacado en la reseña), la OVCC fue suprimida, siendo sus funciones luego reabsorbidas por Ihobe (Entrevista 4).

- La Academia: recalcado por autores como De la Peña Varona (2012, p. 125) y algunas de las personas entrevistadas (Entrevistas 2, 6 y 8), el factor del conocimiento (como recurso) ha ocupado un lugar “*estelar*” dentro de esta gobernanza. Dada la fuerte naturaleza técnica de la problemática y la adopción temprana, a nivel autonómico, del principio “*Science for Policy Making*” (utilizar la ciencia para ayudar/apoyar la toma de decisiones políticas) (Entrevista 6), el Gobierno Vasco tomó como una de sus líneas de actuación centrales el invertir en la formación de una base de conocimiento científico propio en la materia (Entrevista 6). Es así como, en el 1º PVLCC se dispuso la creación de un centro científico especializado (Acción N° 74: “Creación, lanzamiento y gestión de un *Basic Excellence Research Center* (BERC) sobre cambio climático” (Gobierno Vasco, 2008, p. 73)). El BC3 surgió de esta iniciativa y junto a otros actores académicos llegaron a conformar una red científico-tecnológica que no sólo ha sido de apoyo en la política climática doméstica, sino que además ha contribuido en el posicionamiento internacional de Euskadi (en esto se ahondará en el próximo capítulo).

- Asociativismo público-privado: otro de los rasgos del abordaje climático vasco ha sido el del fuerte asociativismo público-privado que lo sustenta. Como fue aclarado en una de las entrevistas, esta es una característica extensiva a todo el “enfoque vasco” en general (Entrevista 2). Sin embargo, en el ámbito del clima, la misma adquirió una mayor preeminencia. De hecho, se estima que hubiera sido “*imposible*” llegar a la instancia actual de involucramiento de haber carecido de esta alianza, más que nada, dado su peso en el diseño, implementación y efectividad

de las acciones impulsadas general (Entrevista 2). Ihobe ha sido la principal fuerza coordinante detrás de estas colaboraciones (De la Peña Varona, 2012; Entrevista 3).

Concluyendo este aparatado, lo que se evidencia es la envergadura que la “*red de gobernanza*” climática de la CAPV ha alcanzado y la importancia que la misma ha tenido para la configuración e instrumentalización final de las actuaciones dispuestas. Como se verá, esto no sólo se confinado a un ámbito doméstico, sino que la misma también ha tenido implicancias en la proyección que Euskadi ha impulsado en esta arena.

4.5. Resumen del capítulo

El presente capítulo abordó el involucramiento climático de la CAPV desde su aspecto doméstico; más precisamente, desde el desarrollo de su política climática interna. Para ello, la argumentación comenzó presentando una breve reseña sobre cómo ha sido la evolución de dicha política en la agenda pública vasca. Luego de ello, se analizaron las principales variables identificadas en su desarrollo. En este punto, fueron abordadas variables de índole externo, siendo el escenario normativo en el cual la actuación vasca se inserta (agenda de tipo “*outside-in policy*”), y otras de índole interno. En estas últimas fueron incluidas: el marco competencial y el nivel de autonomía de Euskadi, su política identitaria, sus dinámicas políticas internas y, finalmente, la estructura de gobernanza endógena construida alrededor de este tema. Como se verá en el capítulo que sigue, la importancia de haber considerado estos factores radica en el hecho mismo de que ha sido esta política doméstica la base desde la cual el País Vasco ha impulsado sus acciones paradiplomáticas en la materia.

Capítulo 5: El cambio climático como arena de proyección paradiplomática del País

Vasco

En función de lo presentado en el capítulo anterior, esta sección puso atención en lo que conforma, en esencia, el objeto bajo análisis: la participación del País Vasco en arenas de gobernanza global climática. A este fin, partiendo de un breve panorama sobre la evolución de esta actuación, la exposición fue articulada en torno a dos de sus componentes esenciales: por un lado, sus fundamentos y, por el otro, sus características más salientes (OE2 y OE3).

5.1. La paradiplomacia climática vasca: desarrollo y evolución

La paradiplomacia es una de las actividades que el Gobierno Vasco ha impulsado históricamente de manera prioritaria. Como se menciona en su Estrategia de Acción Exterior de 2005 (Secretaría General de Acción Exterior, 2005): "a lo largo de la historia, la sociedad vasca ha mantenido una tradición de relaciones con el mundo exterior al más alto nivel, tanto por parte de sus instituciones como de los representantes de entidades económicas, sociales o culturales" (p. 3). Incluso, se enfatiza que, "(...) en épocas de grave precariedad, [Euskadi] ha priorizado el objetivo de darse a conocer en el mundo mediante la creación de sólidas relaciones exteriores que posibilitaran que fuera reconocida tal como era y pretendía ser (...)" (Secretaría General de Acción Exterior, 2005, p. 4). Lo que es más, esto lo ha hecho sin importar si contaba o no con el beneplácito del gobierno central español (Colino, 2007).

El interés estratégico asociado a esta actividad se ha deslindado, primordialmente, de la propia historia, cultura, e idiosincrasia político-nacionalista vasca (Lecours & Moreno, 2001; Lopez de Lacalle, 2014; De Castro Ruano, 2015; Ugalde Zubiri, 2022): a decir, un pueblo que ha buscado intensamente promover y defender su identidad, no sólo hacia el interior de su territorio sino también hacia el exterior (M. Ray & P. Bieter, 2015). Dentro de la literatura, esto ha llevado a interpretarla, mayormente, como ejemplo de paradiplomacia identitaria (Lecours

& Moreno, 2001). Asimismo, esto se ha vinculado al notable desarrollo que ha tenido (Lopez de Lacalle, 2014; De Castro Ruano, 2015; Ugalde Zubiri, 2022) – punto evidenciado en el alto grado de formalización y múltiples ámbitos temáticos hacia los cuales se ha propagado. Las Estrategias de Acción Exterior de los últimos casi 20 años²⁶ así lo explicitan; aquí se incluyen los documentos de Secretaría General de Acción Exterior (2005), Secretaría General de Acción Exterior (2011), Gobierno Vasco (2014), Presidencia del Gobierno – Lehendakaritza (2018).

En efecto, uno de los ámbitos a los cuales esta proyección se ha extendido es el del cambio climático. En términos de evolución histórica, esta remonta sus inicios incluso a antes de la emisión del 1º PVLCC (2008). Su primera manifestación formal específica fue observada en el año 2004 cuando, como parte de la delegación española, tres representantes vascos concurren, por primera vez, a una de las Conferencias de las Partes (COPs) de la CMNUCC, la COP10 en Buenos Aires (Análisis propio de las “Listas de Participantes” COPs 2002-2021, detalle en Anexo II). Sirviendo de precedente, dos años antes, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Sudáfrica (2002), el País Vasco, en conjunción con otros gobiernos subnacionales (como Cataluña) estuvo dentro de los principales promotores de la formación de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4sd por sus siglas en inglés, hoy renombrada como Regions4) (Happaerts et al., 2010); instrumento que, desde el 2005 en adelante, se convirtió en uno de los principales mecanismos con los cuales el País Vasco aseguró su presencia en las COPs (punto que se abordará más adelante). De igual modo, otros emprendimientos transnacionales sumaron progresivamente a esta “cartera” paradiplomática. Aquí se destaca la participación dentro de ENCORE (Conferencia Ambiental de Regiones de Europa), ICLEI (hoy Gobiernos Locales por la Sostenibilidad), The Climate

²⁶ A este respecto, pese al desarrollo extendido de la Acción Exterior Vasca, incluso desde la etapa pre-franquista, la CAPV careció de una Estrategia Marco del área hasta el año 2005 (Ugalde Zubiri, 2022). Asimismo, se realiza la aclaración que, en 2021, fue emitida una nueva estrategia, actualmente vigente: la Estrategia Marco de Internacionalización, Euskadi Basque Country 2025 (2021) (Ugalde Zubiri, 2022, p. 19).

Group y otras iniciativas de reporte global (Gobierno Vasco, 2015; 2017). Asimismo, ya con el 1º PVLCC en marcha, el mencionado BC3 (Centro Vasco de Cambio Climático) se convirtió en otro de los canales de participación climática internacional utilizados (Análisis propio de entrevistas y “Listas de Participantes” COPs 2002-2021, detalle en Anexo II).

El interés, activismo y ambición que la CAPV ha mostrado en este despliegue externo, como así también en su política doméstica le ha valido ganar diversos reconocimientos. Aquí pueden señalarse: 1) la elección de su ciudad capital, Vitoria-Gasteiz, como “Capital Verde Europea” (2012) (European Commission - Environment, 2012); 2) la elección del País Vasco como sede de la 8va. Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (2016) y posterior emisión de la “Declaración Vasca” como “*guía en el camino a seguir*” en pos del desarrollo sostenible (8va. Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, 2016); 3) la distinción de su última estrategia en cambio climático, KLIMA 2050, como “(...) uno de los 24 programas públicos líderes a nivel global en lo que refiere a alcanzar una economía resiliente al clima y baja en carbono” (Rich, 2020), en la COP21 de París (2015); 4) la distinción del Centro Vasco para el Cambio Climático, BC3, como el segundo think-tank más influyente a nivel global en materia climática y el primero a nivel europeo (Bizkaia Talent, n.d.; Gobierno Vasco, 2015); 5) y el otorgamiento del financiamiento, por parte de la UE, para el Proyecto Life integrado, “Urban Klima 2050”, la mayor iniciativa de acción climática de Euskadi para los próximos años (Urban Klima 2050; Entrevista 3).

En suma, el conjunto de estos elementos evidencia tanto la envergadura como el carácter estratégico que ha primado en el involucramiento de la CAPV en arenas de la gobernanza global climática; puntos que serán aún más evidentes con el análisis de sus fundamentos (OE2) y características más salientes (OE3).

5.2. Fundamentos de la paradiplomacia climática vasca

Marco competencial de la paradiplomacia climática vasca

Tal como fue visto en el capítulo anterior, una de las primeras cuestiones a abordar en el análisis de cualquier política subnacional refiere a las competencias que dicho gobierno tiene para actuar en una determinada materia. En el caso de la paradiplomacia, un aspecto enfatizado por autores como Setzer (2013) y Lecours (2008), alude a las extensas limitaciones que la misma suele enfrentar a nivel nacional e internacional. De hecho, Lecours (2008) la presenta como “(...) una actividad que típicamente cae en una zona legal y constitucional gris dado que las constituciones casi siempre dan poderes exclusivos sobre los asuntos exteriores al estado” (p. 6); punto que a su vez se replica en el escenario internacional.

La Acción Exterior de la CAPV ha evidenciado, en efecto, esta lógica. A este respecto, Ugalde Zubiri, autor que ha estudiado en profundidad este caso, destaca lo limitado del marco jurídico dentro del cual Euskadi impulsa su proyección exterior (2022). Por un lado, concordando con lo dicho por Lecours (2008), la Constitución Española de 1978 ubica a las “*relaciones internacionales*” dentro de las materias sobre las cuales el estado español guarda competencia exclusiva (art. 149.3) (Ugalde Zubiri, 2022). Por el otro, el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 (sin reformas hasta el momento), lejos de rebatir este punto, “carece de menciones concretas a competencias directas de acción exterior de la CAPV” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 34). Por lo tanto, en un estado de situación bastante restringido, la proyección vasca tuvo que encontrar fundamento en bases alternativas; primordialmente jurisprudenciales.

En este marco, uno de los fallos judiciales que brindaron un “aval legitimador” clave fue el 165/1994, sobre el establecimiento de la Delegación Vasca en Bruselas (Lecours & Moreno, 2001; Lopez de Lacalle, 2014; Ugalde Zubiri, 2022). En la sentencia, favorable a la posición vasca, el Tribunal “(...) autorizó a la CAPV, y por extensión al resto de CC.AA. [Comunidades Autónomas], a realizar actividades de “proyección externa” de sus

competencias (...)” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 32); eso sí, excluyendo, desde luego, ciertas áreas de reserva únicamente estatal. En virtud de esta “autorización”, dicho fallo se convirtió en una de las piedras basales en la “internacionalización autonómica”. De forma complementaria y paralela, otros elementos también coadyuvaron a promover progresivamente un cierto marco normativo a esta actuación. Aquí se destacan, “(...) el contexto europeo [relativamente habilitante con la participación exterior autónoma de sus gobiernos subnacionales], (...) acuerdos bilaterales que (...) se han ido alcanzando con el Gobierno español, y los acuerdos multilaterales entre CC.AA. y el Estado en relación con la UE” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 36). Gracias a la suma de estos elementos, la proyección autonómica hacia terrenos europeos e internacionales es, hoy en día, mayormente aceptada o, al menos, tolerada (Colino, 2007).

Particularizando en la agenda del cambio climático y la paradiplomacia de Euskadi en este campo, lo que se observó es que la “justificación legal” se ha amparado, principalmente, en lo que el fallo 165/1994 describió como una proyección en el ejercicio de sus competencias asignadas (Secretaría General de Acción Exterior, 2005; Gobierno Vasco, 2014); lo que es, en las prerrogativas ambientales y climáticas de las cuales el País Vasco dispone (tratadas en el capítulo anterior). Han sido estas, las que han brindado, principalmente, el respaldo “de iure” necesario para legitimar legalmente la actuación exterior bajo estudio.

Bases normativas-institucionales

Otro de los fundamentos sobre los cuales la actuación paradiplomática bajo estudio se ha cimentado refiere al de sus bases normativas-institucionales, las cuales han mostrado una “colaboración” cristalizada entre el área de Acción Exterior y la cartera de Medio Ambiente.

Por la parte del área de Acción Exterior, como fue resaltado en un inicio, la proyección es una materia que, históricamente, ha estado dentro de las actividades estratégicas del gobierno vasco. Esto ha implicado que, desde una etapa temprana, la consolidación de una arquitectura

institucional fuera una de las prioridades centrales (Lopez de Lacalle, 2014). Así, desde finales de los '80 y comienzos de los '90, una batería de instituciones comenzó a erigirse en torno a esta cartera, dando forma al que hoy es su aparato institucional (Lopez de Lacalle, 2014; Ugalde Zubiri, 2022). En el mismo se integran organismos, agencias especializadas, consejos asesores y también oficinas y delegaciones (como la ya mencionada, Delegación Vasca en Bruselas) (Lopez de Lacalle, 2014; Ugalde Zubiri, 2022). Asimismo, una variedad de actores sociales, económicos y políticos también comenzó a intervenir activa y progresivamente en el diseño e implementación de las actuaciones (Lopez de Lacalle, 2014; Ugalde Zubiri, 2022). De hecho, dentro de estos últimos, las propias carteras gubernamentales han sido destacadas como de las más activas, junto a “(...) sus organismos autónomos, sociedades públicas, (...), Territorios Históricos y Entes Locales” (Decreto 187/2006)²⁷. Liderando y coordinando esta estructuración ha estado una de esas instituciones: la Secretaría General de Acción Exterior (SGAE), creada en 1991 (Decreto 258/1991)²⁸. Desde 2006, la misma es, a su vez, apoyada por la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (CIAE) (Ugalde Zubiri, 2022).

Considerando esta compleja estructura institucional, uno de los aspectos de su gestión interna resultó relevante; más precisamente, la diferenciación que se establece entre aquellas acciones de proyección consideradas inherentes al ámbito exterior y aquellas que, por su naturaleza, presentan una naturaleza sectorial (Ugalde Zubiri, 2022, p. 18). Detallando, como parte de las primeras estarían la participación de Euskadi en instituciones de la UE y otros organismos internacionales (ej. la ONU), tareas de cooperación (tanto al desarrollo, como las transfronterizas e interregionales) y la vinculación con las comunidades vascas en el exterior (Secretaría General de Acción Exterior, 2005, pp. 11-14; Ugalde Zubiri, 2022, p. 18). Por parte de las segundas, aquellas “(...) materias y competencias asignadas [al gobierno autonómico]

²⁷ Consultado en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1019656. Última visita 17/12/2022.

²⁸ Consultado en: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/1991/04/9101391a.pdf>. Última visita 17/12/2022.

para su gestión interna o doméstica pero que son susceptibles de ser proyectadas en el contexto internacional” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 18) - lo que Ugalde Zubiri (2022) define como “*prolongación funcional de las administraciones*” (p. 194). En virtud de lo analizado en las Estrategias de Acción Exterior que cubren el marco temporal 2008-2020, la participación de Euskadi en la gobernanza global climática encastraría dentro de esta segunda distinción; lo que es, una política sectorial/multisectorial de proyección exterior.

Lo dicho ha tenido las siguientes implicancias. Por el lado normativo, si bien a nivel general, la paradiplomacia climática vasca se ampara en lo dispuesto desde Acción Exterior, en lo específico, la misma es encauzada, fundamentalmente, desde la política ambiental/climática doméstica; algo que emula lo identificado en la sección de competencias. En materia documental, esto se ha evidenciado en que, mientras las planificaciones de política exterior consultadas (Secretaría General de Acción Exterior, 2005; Secretaría General de Acción Exterior, 2011; Gobierno Vasco, 2014; Presidencia del Gobierno - Lehendakaritza, 2018) hacen sólo una mención superficial de la actuación en esta área (incluso casi sin utilizar el término de “cambio climático”), las estrategias de política climática (mencionadas en el capítulo anterior), son las que han referido expresamente a la paradiplomacia climática como una de sus líneas prioritarias de actuación: 1º PVLCC: Línea 88, “Colaboración Internacional” (Gobierno Vasco, 2008, p. 76); Estrategia Klima 2050: Línea 24, Actuación 69, “Posicionar a Euskadi en la esfera internacional en materia climática” (Gobierno Vasco, 2015, p. 54). En términos llanos, estas últimas son las que han guiado primordialmente a la proyección bajo estudio.

Por otro lado, el abordaje institucional también se ha visto condicionado con lo anterior. Como Ugalde Zubiri (2022) aclara, derivado de la distinción organizativa antes detallada, dos modelos diferentes de conducción de la política exterior fueron delineados: uno para aquellas actuaciones de naturaleza externa intrínseca y otro para aquellas de proyección sectorial (p. 18). Mientras que en las primeras la conducción recae en la Presidencia (Lehendakaritza) y la

SGAE, las segundas suelen ser canalizadas “(...) desde los departamentos gubernamentales a las que están adscritas y sus numerosas agencias, empresas públicas y otros entes” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 18), actuando la SGAE, en este caso, desde una función complementaria (brazo de apoyo al departamento respectivo). Dada entonces la naturaleza sectorial de la proyección climática, lo que los testimonios recogidos revelaron es una gestión institucional desde este segundo tipo descrito; es decir con una intervención mayor por parte del Departamento de Ambiente e Ihobe que de la propia SGAE. Así lo explicaban algunas de las entrevistadas:

“Tiene que ver con las dinámicas de los Departamentos: por ejemplo, todo el plano europeo lo trabajábamos con Acción Exterior, pero las dinámicas de los departamentos y (...) de las redes están muy vinculadas a la materia, a la del cambio climático, y esa la coordinábamos y la liderábamos nosotros, la lideraba el Departamento. (...). Es decir, Acción Exterior estaba al tanto, pero (...) tampoco tenía capacidad para intervenir en todas las redes" (Entrevista 2).

“(...) por un lado están los departamentos competentes en la materia (...), que son los que están diseñando y liderando cuál es la política medioambiental de un gobierno. Resulta entonces lógico que sean ellos los que tengan las relaciones internacionales y las relaciones con las diferentes redes (...) pero es cierto que todo esto se canalizaba a través de Acción Exterior. (...). “[Respecto a ello] todo pasaba por la información. Acción Exterior colaboraba, prestaba toda la ayuda de recursos materiales y humanos, pero dejaba a cada Departamento (...) sea quien liderara y decidiera la política internacional en sus temas competentes. Y sigue siendo así" (Entrevista 5).

En pocas palabras, esta “amalgama” consolidada y sinérgica entre las estructuras de gobernanza de Acción Exterior y las de la política doméstica en clima - gozando estas últimas del liderato - es lo que explicaría por qué la participación en la escena global climática es

tratada, desde las autoridades de Euskadi, no tanto como algo “sui generis”, sino, más bien, como un componente o nivel más en su ya consolidada gobernanza interna (Entrevista 3).

Bases motivacionales

Finalmente, otro de los fundamentos centrales detrás de la expansión paradiplomática de Euskadi en el ámbito climático refiere a sus motivaciones. A este respecto, como fue presentado en el marco teórico, dentro de la literatura son cuatro los “grandes” alicientes que se han observado detrás de la paradiplomacia. Estos son: económicos, de cooperación, funcionales y políticos. Los tres primeros vinculado mayormente a cuestiones competenciales y responsabilidades asignadas a la jurisdicción subnacional (Soldatos, 1990; Keating, 1999; Lecours, 2008; Tavares, 2016); el último, más a una idea de promover una imagen internacional en apoyo a intereses nacionalistas domésticos y/o de otro tipo, como electorales (Soldatos, 1990; Keating, 1999; Lecours & Moreno, 2001; Lecours, 2008; Tavares, 2016; Paquin, 2018). Dado el esfuerzo que la actuación subnacional externa conlleva, el peso explicativo de estos fundamentos motivacionales ha sido significativo (Soldatos, 1990; Keating, 1999; Lecours, 2008; Tavares, 2016; entre otros). Es más, en el campo temático que nos ocupa (el cambio climático), el rol de las mismas se ha visto incluso acentuado dadas las particularidades de la problemática y de su gobernanza: falta de una obligación formal externa que compele a las autoridades subnacionales a involucrarse; la carencia casi total, hasta hace pocos años, de ventanas de oportunidad dentro del régimen internacional climático para su participación autónoma; y el largo plazo que la acción climática implica (puntos vistos en el Capítulo 1 y 2).

Considerando este contexto, las entrevistas realizadas y documentos consultados revelaron diversas motivaciones cruciales detrás de la participación de Euskadi en la gobernanza global climática. Las mismas condicen con las categorías antes mencionadas (económicas, de cooperación, políticas y funcionales), sumándose otras de tipo “personal”;

todo ello englobado, de forma general, por el velo de “*paradiplomacia identitaria*” que caracteriza al común de la acción exterior vasca (Lecours & Moreno, 2001; entre otros). En lo siguiente se brinda un detalle sobre cada una de ellas.

Políticas: este tipo de motivaciones, como fue mencionado, conforman el “*core*” de la singularidad vasca. Como De Castro Ruano (2015) indica: “(...) es un hecho empíricamente demostrable que cuando en una colectividad territorial existe una fuerte identidad diferenciada, (...), su acción exterior suele ser más intensa y rica, convirtiéndose ésta en un elemento adicional de afirmación política (...) [al proporcionar] visibilidad como entidad políticamente autónoma, diferenciada y singular” (p. 17). En el caso vasco, esto ha llevado a que dicha proyección sea impulsada no sólo en ámbitos políticos y culturales, sino también en otros de naturaleza más funcional o técnica, como ha sido el caso del cambio climático.

En esta línea, uno de los aspectos más destacados ha sido el peso que ha tenido la “búsqueda de liderazgo”. Esta búsqueda, aunque inscripta de por sí en el “ADN político [general] vasco” (Entrevista 2), en la agenda aquí abordada se vio reforzada por tres cuestiones. Por un lado, debido a la identificación que se ha hecho del cambio climático como un problema global con el cual Euskadi, en virtud de su naturaleza solidaria, debe de colaborar. Por el otro, producto de la visualización de esta agenda como una que toca y afecta al bienestar e intereses vascos, entendiéndose, por ende, necesario el alcanzar un mejor posicionamiento dentro de los principales ámbitos decisores globales²⁹. Tercero, dada la obligación percibida de mantener una buena imagen alcanzada entre otros actores pares, como un gobierno de referencia en acción climática (como así también en otras materias) (Entrevista 1).

Entonces, desde esta mirada, el comprometerse con los problemas globales, como el del cambio climático, se concebiría como “moralmente” correcto (“(...) una buena manera de

²⁹ Conclusiones extraídas de un análisis propio de entrevistas y documentos oficiales.

colocarse en el mundo” - Entrevista 2), y a su vez, como fundamental en la defensa de los intereses propios que la comunidad vasca tiene tanto en el plano doméstico como externo (Entrevista 8). De allí la necesidad de promover esa presencia y liderazgo en ámbitos climáticos globales y construir, en base a ello, un perfil internacional propio (Royles & McEwen, 2015).

Cooperación: además de este afán de liderazgo, otro de los rasgos salientes dentro de la participación de Euskadi en la gobernanza global climática ha sido el espíritu de cooperación mantenido (Entrevista 2). Como una de las entrevistadas refirió, además de colocarse en el mundo, lo que el País Vasco ha buscado es “*colocarse en el mundo con otros*”, o en palabras exactas, “queremos mostrar lo que somos, pero también queremos aprender de otros y queremos estar en el mundo con otros” (Entrevista 2). En la agenda climática (pero también en otras), este aspecto se ha evidenciado, especialmente, en el impulso dado a la creación y trabajo colaborativo dentro de redes transnacionales y llegada, a través de ellas, a instancias de decisión multilateral (punto que se abordará en la sección siguiente). Lo importante a destacar es que, de acuerdo con lo comentado en los testimonios, este ánimo de cooperación se vincula también a una cuestión cultural. Euskadi desde siempre ha trabajado en forma de red y en relación con diferentes agentes (Gobierno Vasco, 2009; Entrevista 2), algo que hoy se observa en su forma de gestión doméstica; fuertemente arraigada en un asociativismo multinivel (entre diferentes niveles de gobierno y carteras) y multiactoral (incluyéndose en ello a las asociaciones público-privada, participación social y ciudadana, papel de la Academia) (Entrevista 2 y 3).

Económicas: otra de las justificaciones enfatizadas en esta proyección ha sido la económica. Sobre esta línea, la acción en cambio climático, además de algo “moral” (como fue antes referido), ha sido retratada como una oportunidad para la competitividad e internacionalización de los agentes económicos vascos y para el desarrollo del territorio en general (elemento

alineado al discurso de “*Mainstream Sustainability*” mencionado en el capítulo anterior) (Entrevista 1). Ya desde bien temprano en la política climática vasca, el medio ambiente (y con ello, el cambio climático) fue concebido en su 1º PVLCC como un potencial “(...) elemento de competitividad [para] las empresas y (...) motor para la creación de nuevos productos y servicios (...) [promoviendo así una mayor] diversificación del tejido productivo [local] (...)” (Gobierno Vasco, 2008, p. 44). A la par, fueron resaltadas las ventajas de fomentar el desarrollo de energías renovables y eficiencia energética a fin de aminorar la dependencia energética de Euskadi (la cual, en su Estrategia Klima 2050 se indicaba que llegaba a más de un 90%) (Gobierno Vasco, 2015, p. 33). En este marco, la proyección externa cumpliría un rol de potenciar estos beneficios domésticos al jugar un papel de medio para atraer inversiones y fondos para el desarrollo de proyectos; ello derivado de la mayor visualización y oportunidades de *networking* que dicha proyección permite (Keating, 1999; Entrevista 7). Justamente, “Urban Klima 2050”, iniciativa financiada por la UE y mencionada en la presentación del capítulo, podría tomarse como ejemplo que evidencia esto mismo.

Funcionales: acompañando lo hasta aquí dicho, este tipo de motivaciones también se han hecho presentes en la vertiente climática de la paradiplomacia vasca y, de hecho, con un rol bastante decisivo. En este punto se han combinado: por un lado, la conciencia que primó dentro de las autoridades y ciudadanía vascas respecto a la vulnerabilidad y responsabilidad de Euskadi frente al origen y efectos del cambio climático (Gobierno Vasco, 2008; 2015; Entrevista 8) - de hecho, la propia Estrategia Klima 2050 expresa que su emisión respondió “*a una demanda de la sociedad vasca*” (Gobierno Vasco, 2015, p. 26) -; y por el otro, la necesidad de las autoridades vascas de desplegar políticas efectivas en la materia dentro del marco de prerrogativas que le incumben (Gobierno Vasco, 2014; Entrevistas 5 y 8).

Desde el planteo teórico de Tavares (2016), estas variables lo que plantean es una acción exterior motivada no tanto como “(...) un fin en sí mismo sino como un medio para fortalecer competencias y programas locales (...) a través de tener un brazo en el exterior. Por lo tanto, la paradiplomacia tendría una doble cara [*Janus-faced*, según el autor] - una mirando hacia adentro y otra hacia afuera” (p. 41). Particularmente, de acuerdo a los datos relevados del caso, desde esta mirada la proyección exterior en arenas climáticas ha sido particularmente valorada por las autoridades por las posibilidades de aprendizaje, construcción de capacidades y acceso a recursos (financieros y no financieros) que la misma abre, coadyuvando, a su vez, a la mejor atención de las demandas y necesidades antes planteadas³⁰.

Intereses personales: En todo este entramado de motivaciones políticas, de cooperación, económicas y funcionales, también se ha hecho presente lo que Tavares (2016) conceptualiza como “*intereses personales*” (pp. 42-43). Tomando su planteo, lo que el autor argumenta es que “con la excepción de un puñado de grandes ciudades y estados, el aparato de política exterior de los gobiernos subnacionales es embrionario y sensible a la ambición y dedicación (o falta de ello) de algunos líderes (Tavares, 2016, p. 42). En el caso vasco, esto se ha hecho evidente gracias a la presencia de “*promotores climáticos locales*”³¹ (D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira, 2011) que en un punto moldearon la actuación climática resultante. En esta línea, una de las figuras más renombradas ha sido la de Sabin Intxaurreaga (Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Legislatura VII - 2001-2005), considerado “*alma máter*” de la estrategia en sostenibilidad ambiental del País Vasco y quien inició, de alguna forma, con la paradiplomacia climática de Euskadi al ser uno de los grandes impulsores y defensores de la Red Nrg4sd, hoy Regions4 (Entrevista 4). En adición, los grupos de trabajo

³⁰ Conclusión extraída de un análisis propio de entrevistas y documentos oficiales.

³¹ D’Almeida Martins & Da Costa Ferreira (2011) definen a este concepto como “(...) la presencia de un campeón local comprometido que pueda poner al cambio climático en la agenda política” (p. 46).

dentro de las Legislaturas VIII y IX también entrarían en esta categoría, al haber promovido, como fue expuesto en secciones precedentes, la consolidación del cambio climático como prioridad de gobierno (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012; Entrevistas 1 y 4). En pocas palabras, como una de las entrevistadas atestiguó, lo relevante de considerar estas variables “personales” está en que, “al fin de cuentas, las personas, sus preocupaciones y motivaciones [cuentan]” (Entrevista 2) a la hora de dilucidar una actuación gubernamental.

En conclusión, a lo que se ha arribado a nivel de bases motivacionales es a un mapa multicolor, siendo destacados justificativos de diferente tipo y lógica que, de forma agregada, se han complementado logrando explicar, en gran medida, el alcance y ambición exhibida.

5.3. Atributos de la paradiplomacia climática vasca

Rutas de inserción utilizadas

En complemento a los fundamentos hasta aquí analizados (competencias, marco normativo-institucional y motivacional), el “camino” que la paradiplomacia representa (Grydehøj, 2014) se compone además de las que han sido entendidas como “*rutas de inserción*” (caminos de llegada a lo global) (Bruyninckx et al., 2012). Entre ellas, dos tipos se han diferenciado: por un lado, las denominadas “mediadas” (es decir, arbitradas por el estado nacional o por la UE) y, por el otro, las “directas” (vía autónoma o a través de iniciativas colectivas transnacionales) (García Segura, 1996, pp. 255-256; Bruyninckx et al., 2012, pp. 13-14; Herrschel & Newman, 2017, p. 52). Asimismo, vinculadas a estas “*rutas*”, existen también instrumentos o herramientas que permiten la materialización de la proyección. Entre ellos, los hay de los más formales (como el establecimiento de delegaciones) hasta las más informales (como reuniones o actividades de diplomacia pública) (Grydehøj, 2014, p. 17). El punto central está en que su elección (tanto de las rutas como de instrumentos asociados), lejos de ser una opción aleatoria, responde al propio marco competencial que constriñe a la unidad subnacional

(Criekemans, 2010) y a los objetivos concretos que estos actores se planteen con su proyección (Grydehøj, 2014, p. 17; Herrschel & Newman, 2017).

En el caso de la paradiplomacia climática bajo estudio, lo que se pudo observar es la apelación a ambos tipos de “*rutas*”: mediadas y directas; aunque, debe decirse, que ha sido esta última (directa) la que rápidamente ganó preeminencia (Hanf & Morata, 2012; Análisis propio de entrevistas y documentos oficiales). Asimismo, corroborando lo planteo desde la parte teórica, en esta elección de camino ha influido, de forma significativa, el marco competencial y legal relativamente débil que Euskadi cuenta en materia exterior; el objetivo arraigado en su cultura política de construcción de una *polity* propia (nacionalismo); y cuestiones estructurales de diseño institucional, a nivel europeo y español, que han hecho de los (pocos) canales internos de participación externa, unos de efectividad cuestionada (idea vinculada, en parte, al bajo nivel de *shared-rule* abogada en el capítulo anterior).

Tabla 2: Rutas e instrumentos de inserción en la paradiplomacia climática vasca³²

Ruta		Instrumentos
Mediada	Intraestatal (vía España)	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación en la elaboración de una posición internacional común en materia de cambio climático; ● Participación dentro de las delegaciones españolas en negociaciones multilaterales, como las COPs.
	Intraeuropea (vía UE)	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación en ámbitos de incidencia en las políticas comunitarias climáticas (ej. Comité de las Regiones); ● Participación en redes regionales europeas (ej. ENCORE).
Directa	Iniciativas colectivas	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación en redes transnacionales globales (Regions4, The Climate Group, ICLEI); ● Participación en iniciativas de reporte y campañas.
	Vía autónoma	<ul style="list-style-type: none"> ● BC3 y actividades de diplomacia pública (eventos, acuerdos, declaraciones).

Nota: Tabla de elaboración propia en base al trabajo de Bruyninckx et al. (2012, p. 14) y los datos recabados en Análisis propio de entrevistas y documentos oficiales.

³² Desde ya, este listado no niega la existencia de otros instrumentos, pero, en base a los datos recolectados, los indicados fueron los que sobresalen en importancia.

Ruta mediada

Dentro de este camino de inserción quedaron agrupados los mecanismos de inserción que, de alguna manera, resultan arbitrados por un nivel “superior” de gobierno, ya sea estatal o supranacional europeo. En ambos casos, los datos recabados revelaron una baja apelación al uso de estos, fundamentándose ello en motivos diferentes, pero en un punto (estructural) común. En lo que sigue se presentarán de forma concisa los detalles de cada una.

Ruta intraestatal: esta vía discurre entre dos mecanismos. Por un lado, aquel que brinda al actor subnacional una oportunidad de incidencia en la política del estado central y que, sin hacerse presente directamente en la arena internacional, le permite defender o alcanzar sus propios objetivos en la materia (García Segura, 1996, p. 255). Por el otro, está el mecanismo por el cual el gobierno subnacional se hace presente en la escena internacional, pero como parte de la delegación o comitiva del estado central (es decir, no de forma independiente) (Colino, 2007, p. 14). Desde allí, el agente subnacional lo que hace es intentar coordinar una postura final que incluya sus preferencias en el asunto. En el caso vasco, ambos pudieron ser identificados, aunque con una mayor visibilidad por parte del segundo.

Por parte del segundo, en efecto, este fue el que permitió a Euskadi atender a su primera COP en 2004 (COP 10, Buenos Aires) y también a otras, como las COP 11 (2005), COP 12 (2006), COP 13 (2007) y COP 15 (2009). No obstante, luego este recurso fue abandonado casi por completo (Análisis propio de “Listas de Participantes” COPs 2002-2021, detalle en Anexo II). Al indagar en los motivos de esta decisión, lo que los entrevistados destacaron fue lo siguiente: “la delegación de gobierno, que era la que estaba participando en las COPs, (...) no daba pie a la entrada de ninguna CCAA. Entre ellos entendían que debían de realizar su papel y nosotros el nuestro” (Entrevista 1). Sumado a ello, “a la hora de preparar su participación, la delegación española organiza su comisión y no ofrece [muchos] espacios a los gobiernos

subnacionales” (Entrevista 4). Por ende, podría inferirse que estas barreras percibidas han sido entonces las que explicarían el abandono de la vía.

En lo que refiere al primero - el “camino interno” de incidencia - tampoco parece haber encontrado un puerto fértil. A este respecto, la realidad es que, a pesar de ser la materia climática una de competencias compartidas entre el estado central y las CCAA, y ser proclamadas, las aportaciones de cada administración autonómica, como “*una parte inseparable de la política climática nacional*” (Gobierno de España, 2009, p. 170), los puentes de coordinación con el gobierno central no parecen haber sido lo suficientemente efectivos a la hora de brindar a los gobiernos autonómicos oportunidades para tener una real influencia sobre la política pública final (Colino, 2007; Pérez Gabaldón, 2013). Detallando, en términos formales, son cuatro los espacios institucionales dentro de los cuales los gobiernos autonómicos cuentan con algún tipo de representación: 1) el Consejo Nacional del Clima, un “(...) foro institucional de participación (...) en la elaboración y seguimiento de las políticas (...) promovidas por el Estado” (Gobierno de España, 2017, p. 41); la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, un espacio de coordinación, casi exclusivo entre la Administración General del Estado y las CCAA (Gobierno de España, 2017, pp. 41-43); 3) Conferencias Sectoriales (en especial la de Medio Ambiente - CSMA), conformando un nodo central en esta arquitectura (Entrevistas 1 y 2); 4) Conferencias Bilaterales (Pérez Gabaldón, 2013). A estos foros, a su vez se suman otras unidades de trabajo y diálogo más de tipo ad-hoc (Gobierno de España, 2013; Entrevista 2). No obstante, pese a la existencia de estos canales, dado el vacío constitucional respecto a cómo configurar la cooperación entre ambos niveles de gobierno, y la existencia de acuerdos intergubernamentales de participación bastante limitados (Hanf & Morata, 2012), el valor de esos espacios como herramientas de proyección y promoción de los intereses autonómicos, ha sido, cuanto menos, cuestionado (Hanf & Morata, 2012; Pérez Gabaldón, 2013). En algunas de las entrevistas, lo que se comentó fue lo siguiente:

“Existen mecanismos formales, mecanismos de coordinación [entre la CAPV y España], pero la realidad es que son reuniones súper formales, no son reuniones de trabajo” (Entrevista 6).

“Teníamos relación con el gobierno central español. (...), el gobierno español era quien firmaba los acuerdos internacionales y era obvio que esos acuerdos luego había que ir cumpliéndolos. En ese punto sí se establecían instancias de colaboración y diálogo, pero quizá no mucho más allá. [En relación a la CSMA], (...) era un órgano de coordinación bastante estéril [agenda de 40 temas, en los cuales no había priorización]. Entonces, si bien País Vasco participaba, la incidencia del Estado Central en su planificación era escasa” (Entrevista 2).

En adición a esta baja efectividad percibida, la poca apelación a esta vía de proyección también se vio impulsada desde otro lado. En virtud de cuestionamientos persistentes hacia el modelo territorial de España (configurado en la Constitución de 1978 y que ha resultado en un sistema asimétrico, inestable y competitivo más que colaborativo - (Hanf & Morata, 2012; Casado Casado, 2018)) y del acentuado nacionalismo que caracteriza a la lógica política vasca, una gran desconfianza ha permeado la idea de utilizar estos canales. A decir, en muchas ocasiones, las CCAA han visto a estos foros “como una forma de control por parte del poder central y una forma de intromisión o injerencia competencial (...), [con una potencial afectación negativa] a su haz de facultades en la materia y a sus intereses particulares como región (...)” (Pérez Gabaldón, 2013, p. 54), resultando ello en un rechazo a utilizarlas.

Resumiendo, ya sea por las trabas impuestas, por su percibida ineficacia en lo que hace a alcanzar los objetivos de proyección que Euskadi se plantea, o por la poca confianza hacia las intenciones del estado central español, el camino mediado interestatal ha sido una de las vías que, aunque inicialmente utilizada, crecientemente ha sido relegada anteponiéndose, en su lugar, el uso de canales más directos y con un mayor poder de agencia propia.

Ruta intraeuropea: siendo otro de los caminos “mediados”, el mismo engloba las vías que, por fuera de las nacionales, han servido a los gobiernos subnacionales, al menos en lo formal, como puerta de entrada directa al proceso de toma de decisiones de la UE, y con ello, de trampolín hacia el escenario global (Bruyninckx et al., 2012, p. 15). En esta línea, los autores Hooghe & Marks (1996) explican que, justamente, uno de los procesos que sobrevinieron con el avance de la integración europea, fue el de la “(...) multiplicación de canales extra-nacionales para la actividad política subnacional” (Hooghe & Marks, 1996, p. 73); ello dado el creciente interés por parte de las instituciones europeas y gobiernos subnacionales de incidir en los procesos decisorios comunitarios (los primeros, dado que los segundos son quienes implementan gran parte de las políticas decididas; y los segundos, dado el impacto ineludible que las políticas referidas acarrearán en su espacio competencial y presupuesto de gobierno (Schakel, 2020) Producto de este proceso, diversas esferas institucionales se consolidaron como vías para el escalamiento subnacional autónomo; cinco centrales han sido: 1) el Comité de las Regiones; 2) el Consejo de Ministros; 3) la Comisión Europea; 4) oficinas regionales; 5) asociaciones transnacionales (Hooghe & Marks, 1996, p. 74).

Puntualizando en el caso vasco y en la agenda de su paradiplomacia climática, lo que pudo rescatarse de las entrevistas realizadas es la trascendencia relativamente baja que este camino ha tenido. En este sentido, pese a ser la influencia europea uno de los elementos centrales identificados en la conformación de la política climática doméstica (punto abordado en el capítulo anterior), en el plano de su proyección exterior, Europa ha quedado, en términos llanos, “*lejana*” (Entrevistas 5 y 6). Uno de los testimonios recabados así expresó que, en temas de medio ambiente y cambio climático, la relación con la Unión Europea ha sido “*indirecta*” (Entrevistas 1). En palabras exactas de otra de las funcionarias entrevistadas:

“teníamos la sensación de que Europa estaba muy lejos. (...). Nos costaba llegar a tener una relación estrecha. La relación de las instituciones europeas era con

los Estados Nacionales y no con los gobiernos regionales, entonces la cosa ahí chirriaba. No estaba del todo engrasado" (Entrevista 5).

Asimismo, particularmente en relación con el Comité de las Regiones, lo que se destacó fue su poca llegada al tema. Como uno de los representantes atestiguó, al menos durante sus años de gestión, el lugar dado a las cuestiones ambientales y climáticas era notablemente bajo, y "(...) si se trataba el tema, había una comunicación por escrito (...), pero no había una relación directa. Eran entonces reuniones informales" (Entrevista 1).

Esta falta de correspondencia, desde ya, no negó aportes puntuales de la participación de Euskadi en esas arenas europeas institucionales. En efecto, este fue otro de los puntos destacados en las entrevistas y documentos consultados, principalmente haciendo referencia al trabajo dentro de la Delegación en Bruselas (Entrevistas 1, 2, 4, 5, y 6) y redes regionales como ENCORE, pero también en la Comisión y el Parlamento Europeo (aunque en una medida mucho menor) (Entrevistas 4 y 6). Sólo por mencionar algunos de ellos, por parte de la Delegación se resalta su rol como "*enlace entre los tres niveles de gobierno*" (europeo, nacional y autonómico) (Hanf & Morata, 2012, p. 152) y nexos informativos (*bottom-up* y *top-down*) (Schakel, 2020, p. 769), permitiéndole al gobierno tanto acceder y anticiparse a legislaciones de relevancia y a oportunidades de financiamiento, como llegar a agentes europeos de interés (Entrevistas 1, 2, 4, 5, y 6). En esto último, también ha ayudado la representante de Euskadi en el Parlamento Europeo (ya hace más de 12 años), Izaskun Bilbao Barandica, al colaborar en lo que son las tareas de vinculación, coordinando reuniones y eventos de interés en nombre de Euskadi " (Entrevista 4). Sobre ENCORE, la Conferencia Ambiental de Regiones de Europa y una de las "*asociaciones transnacionales [europeas]*" a las que, podría entenderse, Hooghe & Marks (1996) hacían referencia, se ha destacado su valor como plataforma de llegada e incidencia en la gobernanza medioambiental y de desarrollo sostenible europea (Gobierno

Vasco, 2017) aunque, debe decirse, sin llegar a estar entre los canales principales que los entrevistados destacaron en el desarrollo de la paradiplomacia climática bajo estudio.

Entonces, sin desvalorizar las contribuciones señaladas, la lejanía y poca llegada efectiva que los entrevistados identificaron, fundamentalmente, en las esferas institucionales europeas ha hecho que las mismas, si bien presentes como alternativas de proyección externa, hayan quedado lejos de ser la vía predilecta de proyección del País Vasco en esta arena.

Ruta directa:

Otra de las rutas de inserción paradiplomática es la denominada “*directa*”. En la misma se engloban todos aquellos medios de involucramiento global subnacional que operan de forma “*extraestatal*” y “*extraeuropea*” (Bruyninckx et al., 2012, p. 15), diferenciándose entre ellas dos tipos: por un lado, aquellas opciones de vinculación colectiva (fundamentalmente asociaciones o redes transnacionales de naturaleza global) (Bruyninckx et al., 2012; Herrschel & Newman, 2017) y por el otro, iniciativas de un carácter más autónomo (sin ningún tipo de intermediación previa) (Herrschel & Newman, 2017, pp. 54-56). Como se expondrá, a diferencia de lo observado en la ruta anterior, los datos recabados permitieron afirmar a esta como la ruta mayormente empleada por Euskadi en su participación global climática.

Iniciativas colectivas: en lo que refiere a esta vía, las redes transnacionales han sido uno de sus ejemplos más difundidos. En este trabajo, las mismas fueron entendidas en base a la definición brindada por Andonova et al. (2009); esto es, “(...) una forma de gobernanza transnacional, la cual engloba la dirección autoritativa de sus miembros con el fin de alcanzar bienes públicos (...)” (p. 53). Como fue mencionado en capítulos anteriores, estos espacios de colaboración han cumplido un rol fundamental al abrir oportunidades de participación directa a actores tradicionalmente “vetados” del espacio político global; algo evidenciado

profusamente en el campo climático. Las redes han provisto, en este sentido, de un valioso instrumento de representación, potenciando la visibilidad de este tipo de agentes y suministrando, asimismo, recursos vitales (financieros y no financieros) que han habilitado y posibilitado su participación (Andonova et al., 2009; Bulkeley, et al., 2014; Duggan, 2019; Setzer, et.al., 2020; Entrevista 7).

Sobre este trasfondo, las entrevistas realizadas y documentos consultados permitieron confirmar a este mecanismo como el “predilecto” de Euskadi a la hora de desplegar su paradiplomacia climática. Como una de las representantes entrevistadas expresó, “[en la gobernanza global climática] se participaba fundamentalmente a través de redes de gobiernos subnacionales” (Entrevista 5); algo también afirmado desde la literatura, en donde el País Vasco es señalado como uno de los agentes subnacionales más activos dentro de estas asociaciones (Royles & McEwen, 2015). A este respecto, si bien es cierto que la utilización de estos espacios colectivos no ha sido exclusiva del campo climático³³, en este ámbito, su apelación ha sido amplia, viéndose promovida primordialmente desde tres esferas. Primero, desde la exposición internacional que estos espacios ofrecen, fortaleciendo, a su vez, el posicionamiento y llegada de la CAPV a centros neurálgicos de la gobernanza global climática. Una de las representantes entrevistadas así lo declaró: “estas redes les permitían tener una voz propia en estas cumbres internacionales [algo muy complicado para las regiones]. Si no, siempre se quedaban diluidos dentro de las delegaciones estatales y había cuestiones, directamente, en las que ellos no se sentían representados (...)” (Entrevista 4). Lo que es más, en ese “dar voz”, estas iniciativas también fomentan “(...) un reconocimiento de facto de los gobiernos no centrales [como los subnacionales] dentro del sistema de Naciones Unidas” (Lopez de Lacalle, 2014, p. 58); elemento por demás valorado desde una mirada nacionalista como la vasca. En segundo lugar,

³³ Desde el comienzo de su Acción Exterior buscó integrarse a asociaciones transnacionales, primero europeas, y luego globales (Ugalde Zubiri, 2022, p. 260), llegando hoy a pertenecer a “(...) un total de 122 “redes internacionales”, tanto de índole general y político como de carácter sectorial o dedicadas a diversas materias. De ellas, 79 son de alcance europeo; y 43 de extensión mundial o global” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 262).

estas redes también sirven como espacio de aprendizaje y contribución de capacidades que potencialmente podrían generar nuevas y mejores formas de abordar domésticamente temas puntuales que el cambio climático engloba (Happaerts et al., 2010; Análisis propio de entrevistas). Una de las entrevistadas así explicó que la participación en redes especializadas hacía que brotaran ahí diferentes “iniciativas, conocimientos, intercambios, foros, protocolos de actuación” (Entrevista 5). En tercer lugar, complementando lo anterior, la participación en estas redes además ha sido valorada por el acceso que ofrecen a fondos o proyectos de financiamiento (Entrevista 8). En suma, la participación en redes parecería responder a las principales motivaciones que movilizan y nutren a la paradiplomacia climática.

Considerando estos aspectos, analizando más en concreto, tres han sido las redes transnacionales globales “climáticas” (es decir, redes que abordan al cambio climático como tema exclusivo o como uno dentro de una agenda más amplia) en las que el País Vasco ha mostrado un mayor activismo. A decir, *Regions 4 Sustainable Development* (antes denominada nrg4sd – Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible); *The Climate Group* (y de allí derivado, otras iniciativas como Under2Coalition); e *ICLEI* (hoy, Gobiernos Locales para la Sostenibilidad; antes Consejo Internacional para la Iniciativas Ambientales Locales). Con ello no se refuta la participación de la CAPV en otras organizaciones transnacionales globales de incidencia climática, pero estas tres son las que fueron destacadas en las entrevistas realizadas y documentos oficiales consultados. Asimismo, se destaca que, en los tres casos mencionados, el País Vasco ha mantenido una participación que, en los términos de Ugalde Zubiri (2022) se caracteriza como “*efectiva*”, es decir, asumiendo un liderazgo dentro de emprendimientos y proyectos que cada una de esas redes impulsa y no quedándose en una mera “*colaboración limitada y puntual*” carente de cualquier protagonismo (p. 262).

Por el lado de *Regions4*, la misma se presenta como “(...) la voz global de gobiernos regionales (estados, regiones y provincias) ante las instituciones de la ONU, iniciativas de las

UE y decisiones globales en los campos de cambio climático, biodiversidad y desarrollo sostenible” (Regions4, n.d.). La misma simboliza “(...) la primera red inter-subnacional en desarrollo sostenible que opera a nivel global” (Happaerts et al., 2010, p. 128) y que mantiene un énfasis característico en las relaciones Norte-Sur (Happaerts et al., 2010) y Sur-Sur (Regions4, n.d.). En términos históricos, sus orígenes se remontan al año 2002 cuando, en el marco de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, 23 gobiernos regionales hicieron pública su voluntad de formar una red de gobiernos regionales desde donde fomentar la cooperación y el intercambio global de experiencias en desarrollo sostenible; lo que se denominó como la “Declaración de Gauteng” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 274). Para el año 2004, esa declaración de intenciones alcanzó una formalización mayor siendo registrada en Bélgica, adquiriendo plena personería legal (Happaerts et al., 2010; Ugalde Zubiri, 2022). Desde entonces, la misma se ha centrado en “*empoderar a los gobiernos regionales*” ofreciendo a sus miembros recursos en el plano de *advocacy* (por ej. la participación en eventos globales), construcción de capacidades e intercambio de conocimiento (aprendizaje entre pares y acceso a herramientas especializadas) y cooperación (otorgando incluso financiamiento) (Regions4, n.d.). Dentro de toda esta estructuración, el País Vasco ha sido uno de sus miembros más activos (Happaerts et al., 2010; Entrevista 7). Siendo signatario de la Declaración de la Declaración de Gauteng, fue quien ofreció la sede para su posterior traducción estatutaria y quien, en repetidas oportunidades, ocupó la Copresidencia, hoy Presidencia única, de la organización (la actual Consejera de Medio Ambiente, Arantxa Tapia, tiene a cargo este rol desde el año 2020 y hasta el 2023) (Ugalde Zubiri, 2022, p. 276). En efecto, la inversión que Euskadi ha hecho en esta red lo ha puesto en un lugar de tal trascendencia que una de sus representantes lo describió de la siguiente manera: “yo diría que la red no podría haber sobrevivido si no hubiera sido por el rol que jugaron una o dos regiones en su gobernanza interna. El País Vasco fue esencial en este sentido” (Entrevista 7). En virtud de esta gran apuesta que la CAPV ha hecho en la red, ha sido,

asimismo, uno de los que mayor “retribución paradiplomática” ha obtenido. Observado en su participación dentro de las COPs, *Regions4* se ha establecido como el canal principal a través del cual ha logrado mantener una presencia ininterrumpida en estos eventos³⁴, aprovechando este espacio también para *networking* y para exhibir sus propios avances en política climática (con sus respectivos beneficios asociados). Además, a través de la asociación, Euskadi ha fomentado alianzas con gobiernos pares (Happaerts et al., 2010) y ha aprovechado, de manera significativa las oportunidades de aprendizaje ofrecidas (de gran importancia, sobre todo, en las etapas iniciales de la estrategia climática que el País Vasco estaba diseñado a nivel doméstico – Entrevista 8). En pocas palabras, ha dado mucho pero también ha recibido.

La segunda de las redes, *The Climate Group* (el Grupo del Clima) guarda una condición distinta. Surgida entre los años 2003 y 2004, la misma se encuentra conformada no sólo por gobiernos regionales sino también por empresas y gobiernos locales (The Climate Group, 2023). En adición a ello, sus acciones se centran exclusivamente en cambio climático; como su nombre y misión lo indican – “(...) conducir la acción climática. Rápido” (The Climate Group, 2023). Para ello, lo que la organización ofrece son apoyos también en términos de *advocacy*, colaboración entre partes, exhibición de logros alcanzados y suman el tema del monitoreo (*Annual Disclosure Report*) (The Climate Group, 2023). De esta manera, los miembros participantes se benefician con oportunidades de participar en eventos internacionales del calibre de las COPs y otras organizadas por la propia Red (por ej. la Semana del Clima en Nueva York), como así también medios para fortalecer sus propios abordajes (*networking – peer learning*) y atraer mayor visibilidad hacia sus acciones. El País Vasco, por su parte, se unió en el año 2010, exhibiendo desde entonces un activismo meritorio, algo que incluso le valió el ser destacada como región “*líder*” en acción climática (The Climate Group,

³⁴ Conclusión extraída en base a un análisis propio de las “Listas de Participantes” a las COPs 2002-2021, detalle en Anexo II.

2019). En este sentido, además de participar y apoyar diversas iniciativas impulsadas dentro de esta, Euskadi ocupó la presidencia del grupo tanto en 2011 como en el año 2014 (Eitb.eus, 2011; Irekia, 2014). Dentro de las iniciativas referidas se destaca la formación, en 2014, del *Compact of States and Regions*, y, en 2015, la *Under2Coalition*. El País Vasco forma parte de ambas y, de hecho, es parte del Comité de Dirección y ha hecho también las veces de Secretaría de la *Under2Coalition* (Ugalde Zubiri, 2022, p. 278). Este aporte que la CAPV ha brindado, también le ha valido beneficios. Entre ellos, se destaca su participación en eventos globales de gran talante en el ambiente climático (como las COPs, pero también otras Cumbres), el poder promover eventos propios y logros en la materia y también el poder mantener “numerosos contactos bilaterales con otros gobiernos no centrales” (Ugalde Zubiri, 2022, p. 278).

Finalmente, la tercera de las redes es *ICLEI*, otra asociación de índole exclusivamente pública y centrada en el desarrollo sostenible (el cambio climático es sólo uno de los temas que aborda). Creada en 1990, en la sede de Naciones Unidas, y durante la plenaria de cierre del Congreso Mundial de Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible, con su emergencia esta organización conformó “(...) la primera y todavía más grande y amplia asociación de gobiernos locales enfocadas en la sostenibilidad local, acción climática y resiliencia” (Brugmann, 2020, p. 1). A partir de ese momento, ICLEI ha venido trabajando en pos de “(...) alcanzar mejoras tangibles en la sostenibilidad global (...) a través de acciones locales cumulativas” (ICLEI, 2011, p. 4). A tal efecto, sus acciones se centran en promover el aprendizaje conjunto, construcción de capacidades, creación de alianzas y también incidencia (ICLEI, 2023). El País Vasco forma parte de ICLEI, no en su carácter de gobierno subnacional per se, sino a través de Udalsarea (la Red Vasca de Municipalidades Sostenibles - mencionada en el Capítulo 4 como parte de su gobernanza climática doméstica). Udalsarea se unió a ICLEI en el año 2005, en carácter de “*asociación subnacional*” representando a las municipalidades que la conforman (ICLEI, n.d.). Desde esta posición, Euskadi ha participado activamente, siendo uno de los

emblemas de su involucramiento el haber sido sede de la 8va. Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Europa (2016) y dándole nombre a su declaración final: la “Declaración Vasca” (ICLEI, n.d.; 8va. Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, 2016). En la actualidad, 955 municipios de Europa han suscrito al documento, volviéndose un “(..) hito relevante para el rol de los municipios en el desarrollo sostenible y la acción climática” (ICLEI, n.d.), dotando a la CAPV de un notable protagonismo.

La revisión del detalle de cada una de las redes analizadas permite dimensionar y bajar al plano de lo real cómo opera este mecanismo y con qué significancia para el despliegue de la paradiplomacia climática de Euskadi. Como el mismo Gobierno lo expone: la participación en estos espacios resulta “*fundamental*” para “fortalecer la posición vasca ante las instancias internacionales (...) [y propiciar] un papel de liderazgo [para la región] (Gobierno Vasco, 2017); siendo ambos objetivos esenciales para las motivaciones que subyacen a su proyección en esta arena. De allí entonces podría entenderse la amplia apelación a este mecanismo.

Autónoma: esta es la última de las vías identificadas de relevancia en el caso. La misma refiere a un modo de vinculación en la que el gobierno subnacional se lanza “solo” al escenario global; es decir, sin mediar representación alguna por parte de una red transnacional, estado nacional y/o institucional internacional. Este camino es el que los autores Herrschel & Newman (2017) conceptualizan como “*go it alone*” o mecanismo “*ciudad a estado*” y es el que identifican como el más “*individual, autónomo*” (p. 52) y, por ende, el “(..) de mayor independencia operacional y separación del estado” (p. 54). De acuerdo a estos autores, dados los atributos mencionados, las ciudades y/o regiones que han recurrido a este mecanismo son, generalmente, aquellas que poseen, ya de por sí, una capacidad económica, conexiones, “*reconocimiento y credibilidad*” (Herrschel & Newman, 2017, p. 55) suficientes como para poder costear y asegurar, en alguna medida, el éxito de sus iniciativas. El País Vasco justamente ha probado ser uno de estos casos.

De forma reconocida, uno de los ejemplos más ostensibles del impulso unilateral de Euskadi ha sido el establecimiento de la Delegación Vasca en Bruselas (Herrschel & Newman, 2017) (proceso que comenzó en 1986 y concluyó en 1994 tras la sentencia antes referida), pero no ha sido el único. Las políticas de internacionalización económica y empresarial, promovidas desde los años '80 (Ugalde Zubiri, 2022), han sido otra de sus evidencias. Particularizando en la esfera del cambio climático, también se han identificado ejemplos. En este sentido, según lo atestiguado en las entrevistas, y en complemento al trabajo dentro de redes, el Gobierno Vasco ha hecho un uso apreciable de esta vía en su paradiplomacia climática, principalmente, a través de tres canales: 1) institucional; 2) firma de acuerdos (convenios de colaboración); 3) acciones del estilo de diplomacia pública³⁵ (Análisis propio de entrevistas).

En lo que refiere al canal calificado como “institucional”, lo que fue destacado es el papel de la Academia; universidades y centros de investigación, en general, y del Centro Vasco para el Cambio Climático (BC3), en particular. Este último, constituido en 2008, en virtud de lo dispuesto por el 1º PVLCC y conformarse como uno de los pilares centrales de la estrategia y gobernanza climática doméstica (punto abordado en el capítulo anterior), el mismo también ha servido para el reconocimiento y participación internacional de Euskadi en esta arena. A este respecto, además de haber sido distinguido por el *International Centre for Climate Change Governance* “(...) como el primer think tank más influyente de Europa y el segundo del mundo en economía y política climática (...)” (Gobierno Vasco, 2015, p. 19), el BC3 se ha erigido como uno de los actores de apoyo en la toma de decisiones internacionales en la materia (tanto en mitigación como adaptación), contando no sólo con conexiones del talante del IPCC, sino también con acceso a foros relevantes del estilo de las COPs (BC3. Basque Centre for Climate Change, 2023). De esta manera, a la par de Regions4 y The Climate Group, el BC3 ha sido una de las plataformas desde las cuales el País Vasco se ha asegurado un lugar en las negociaciones

³⁵ Para la articulación de esta sección fueron útiles los trabajos de Grydehøj (2014) y Lopez de Lacalle (2014).

globales multilaterales (el BC3 participó en la COP16 del 2010, y de forma ininterrumpida de la COP 19, 2013 a la COP26, 2021) (Análisis propio de las “Listas de Participantes” COPs 2002-2021, detalle en Anexo II). Como una de las entrevistas específico:

“(…) lo que tener un centro aquí te da [potencialmente] es acceso a información, datos, redes, contactos con otros países, regiones, (…) casos de estudio [con las oportunidades de aprendizaje que de allí se derivan, y] (…) financiamiento. (…). [Por tanto] representa no sólo una oportunidad de aumentar tu visibilidad como región en el extranjero, sino también de tener acceso a información de primer nivel y desarrollar actividades muy innovadoras [que fortalecen la visibilidad antes mencionada y las posibilidades de efectividad de las políticas domésticas implementadas]”. (Entrevista 6).

Otro de los canales referidos ha sido la firma de acuerdos. A este respecto, el País Vasco ha hecho un uso extensivo de este mecanismo en su paradiplomacia en general (Lopez de Lacalle, 2014). En cambio climático se destacan convenios con gobiernos subnacionales, fundaciones y organismos internacionales (centrados exclusivamente en la cuestión climática o más amplios que incluyen al clima como uno de sus subtemas) (Gobierno Vasco, 2021; Ugalde Zubiri, 2022; Entrevistas 2, 5 y 8). A modo de ejemplo, respecto a instituciones benéficas, una de las entrevistadas recordó la firma de un “Convenio de Compensación” con la Fundación Wangari Maathai, durante la VIII Legislatura. En virtud del acuerdo, el Gobierno Vasco se comprometía a compensar sus emisiones con el apoyo a proyectos de reforestación en África (Entrevista 2). En cuestión de vínculos con otros gobiernos pares, se destacan acuerdos con Baviera (Alemania), Gales (Reino Unido) y Flandes (Bélgica) (Gobierno Vasco, 2021; Ugalde Zubiri, 2022). Luego, en relación con organismos internacionales, Euskadi ha firmado convenios con entidades del sistema de Naciones Unidas, con la Comunidad

Iberoamericana y también con la OCDE, abordando materias que incluyen al medio ambiente y al desarrollo humano sostenible (Gobierno Vasco, 2021; Ugalde Zubiri, 2022, pp. 448-449).

Finalmente, resta por considerar el tercero de los canales identificados: acciones del estilo de diplomacia pública. Con fines aclarativos, por “*diplomacia pública*” se entiende a aquella actuación que, aunque orientada hacia públicos externos (suprarregionales, globales), generalmente se desarrolla de forma intra-jurisdiccional, no extra como la paradiplomacia (Grydehøj, 2014, p. 13). Desde esta base, la gama de acciones posibles es significativamente amplia. En el caso climático vasco, las que fueron fundamentalmente identificadas han sido: la pronunciación de declaraciones (de intenciones o en apoyo a alguna iniciativa) y la promoción de foros y eventos propios con los cuales se ha buscado tener una resonancia internacional. Así, dentro de las declaraciones, pueden destacarse la “*Declaración de Uribe*” (2009) (De la Peña Varona & Barcena Hinojal, 2012); la “*Declaración Institucional de Adhesión al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático*” (2016) (Irekia, 2016); y la “*Declaración Institucional de Emergencia Climática*” (2019) (Gobierno Vasco, 2019). Todas ellas representan un momento clave para la política climática vasca, no sólo a nivel interno sino también externo, al ratificar la conformidad de Euskadi con los avances y compromisos que a nivel global se estaban discutiendo y asumiendo. Por la parte de los eventos, un ejemplo meritorio de notarse fue la “*Conferencia Internacional del Clima*”, evento llevado adelante por el Gobierno de Euskadi, en 2019, en el marco de su primera Semana del Clima (ASTEKLIMA), en 2019. Siendo impulsada en el marco de “(...) la iniciativa de Naciones Unidas “Momentum for Change” (en línea con el Acuerdo de París) (Change the Change. International Conference on Climate Change, 2019) y de la Estrategia Klima 2050 (RETEMA. Revista Técnica de Medio Ambiente, 2019), la misma llegó a alcanzar una repercusión externa considerable (en Europa y América, tanto por los ponentes que participaron como por su difusión mediática) (Gobierno Vasco, 2019). Sumado a ello, logró exhibir un caso de coordinación multinivel exitosa, contando con

el aval y colaboración de parte del Gobierno Español, la Diputación Foral de Guipúzcoa y del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián (Gobierno Vasco, 2019; Ugalde Zubiri, 2022). De allí entonces su gran reconocimiento.

Concluyendo, es ostensible el valor de este camino directo autónomo para los objetivos y despliegue de la paradiplomacia climática vasca. En gran medida, el mismo se ha mostrado sinérgico y complementario a lo antes visto sobre las iniciativas transnacionales y, de hecho, como una de las entrevistadas enfatizó, en muchos sentidos, estas iniciativas autónomas se han desprendido o vinculado al propio trabajo impulsado desde las redes (Entrevista 7).

Naturaleza

En este último apartado sobre las principales características de la acción exterior vasca en cambio climático se conjugan, en un punto, todos los componentes hasta aquí vistos (fundamentos y rutas de inserción utilizadas). En particular, en lo que esta sección pone foco es en el nivel de conflictividad o cooperación que la paradiplomacia bajo estudio ha presentado en su interrelación con su contraparte nacional; lo que el autor Soldatos (1990) denomina como la “*naturaleza*” de la paradiplomacia. La importancia de su consideración se deriva del hecho de que, si bien la actuación paradiplomática resulta, de por sí, una práctica tradicionalmente controvertida o disputada (García Segura, 1996; Grydehøj, 2014; Kuznetsov, 2015), no necesariamente es una que implique un conflicto abierto con la nacional. Por el contrario, la misma también puede atravesar un proceso “(...) de racionalización conforme al cual los gobiernos federales aceptan o incluso aprecian el rol internacional de las unidades federadas como un complemento a sus emprendimientos internacionales” (Soldatos, 1990, p. 49).

Desde este supuesto, lo que se ha analizado desde la literatura son diferentes caracteres que la paradiplomacia podría presentar de acuerdo al nivel de conflictividad que la caracterice. De esta manera, en el texto de Soldatos (1990), retomada luego por autores como García Segura

(1996) y Kuznetsov (2015), lo que se bosqueja es una tipología analítica por la cual se distinguen dos categorías básicas “macro” de posibles naturalezas. Por un lado, están aquellas paradiplomacias “*cooperativas*”, y que podrían desarrollarse de forma “*coordinada*” por el nivel nacional o bajo un formato “*conjunto*” entre el nivel subnacional y nacional (Soldatos, 1990, p. 38). Por el otro, están aquellas que se despliegan de forma “*paralela*”, pudiendo darse en “*armonía*” con el estado central o en completa “*discordia*” (Soldatos, 1990, p. 38). El quid divisorio entre ambas, y con ello, en su nivel de conflictividad, estaría en la temática que la paradiplomacia bajo estudio aborde. Es decir, si bien la proyección exterior subnacional se presenta naturalmente como un desafío a la autoridad nacional (Grydehøj, 2014), “el conflicto sólo (...) [surgiría] cuando las entidades de nivel superior [las nacionales, por ejemplo] sienten que su propia autoridad está amenazada por las acciones de las entidades de menor nivel” (Grydehøj, 2014, p. 16). En especial, esto suele observarse en contextos en los cuales existen fuertes sentimientos nacionalistas en alguna de las partes involucradas (Soldatos, 1990; Lecours & Moreno, 2001; Grydehøj, 2014).

Sobre lo descrito, no sorprende que la paradiplomacia vasca haya sido una, históricamente, caracterizada por niveles altos de conflictividad con su contraparte española. Como una representante del EAJ/PNV expuso en un ensayo consultado, “desde un comienzo, (...) la voluntad política [del Gobierno Central Español tendió] a entrar en cortocircuito con las actividades exteriores de la Comunidad Autónoma [del País Vasco] (...)” (Lopez de Lacalle, 2014, p. 61); algo que se ha evidenciado en la cantidad de recursos judiciales que han mediado en el tema (Lopez de Lacalle, 2014, p. 61). No obstante, pese a este grado de discordia, progresivamente se fueron abriendo espacios temáticos en los cuales ha primado la complementariedad y colaboración entre ambos niveles gubernamentales (Colino, 2007). Es decir, si bien la conflictividad existe, ha habido ciertas materias en las cuales la prolongación

externa de Euskadi parecería haber sido aceptada, o al menos tolerada, por parte del gobierno central español. Precisamente, la agenda del cambio climático sería una de ellas.

En efecto, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la vinculación entre ambos niveles gubernamentales, en lo que han sido acciones claras de paradiplomacia climática (como, por ejemplo, participación en las COPs o dentro de redes transnacionales), ha estado lejos exhibir un “rechazo mutuo”. Al contrario, manteniendo un respeto por el rol de cada uno (España, por un lado, y el País Vasco, por el otro), entre ambos se han establecido, primordialmente, lazos de colaboración y comunicación³⁶. Algunas de las entrevistadas lo describieron así:

(En las COPs) “[por la parte española] (...) entendían que debían de realizar su papel y nosotros el nuestro. (...). Sí nos ayudaban en muchas ocasiones (...) [como a conseguir las acreditaciones necesarias]. Además, una cosa que hacían por las mañanas era que contaban los avances del día anterior. Lo mismo de su parte [desde la comitiva vasca], se contaban en qué eventos paralelos estaban, en qué y con quién” (Entrevista 1).

"Recuerdo en la COP de Lima, por la tarde, la Delegación Española solía hacer un briefing de cómo iban las cosas y yo me acercaba. Se encontraba con la delegada de la Oficina de Cambio Climático o la Secretaria de Estado y se ponían un poco en común de cómo iba todo" (Entrevista 4).

En adición, en otro de los testimonios, y ya desde una mirada más general sobre cómo era la vinculación entre Euskadi y el Gobierno Central, lo que se mencionó fue lo siguiente:

“Yo la impresión que tengo es, con el gobierno central, bien. [La relación] Era correcta, había colaboración; sobre todo había traspase de información. (...). Como las relaciones se canalizaban fundamentalmente a través de las redes

³⁶ Conclusión extraída de un análisis propio de las entrevistas realizadas.

transnacionales, ahí el gobierno español tenía poco que decir y poco decía".

(Entrevista 5).

Entonces, en base a estos testimonios recuperados y la tipología referida en un inicio (Soldatos, 1990), lo que se ve reflejado es una paradiplomacia climática que, aunque desarrollada de forma "*paralela*" (es decir, no coordinada ni en conjunto a la nacional), mantiene un grado considerable de "*armonía*" (no conflictiva) con respecto a las actuaciones impulsadas desde el gobierno central español. En este sentido, lo que parecería haber primado es una aceptación por parte de este último, cuando menos por default (lo que Colino (2007) describe como una aceptación "*por tolerancia o desbordamiento*" (p. 22)), de la racionalidad que moviliza al País vasco en esta dirección. Significativamente, ello implicaría que, sin llegar a perder el rasgo identitario-nacionalista que impregna a toda la lógica política vasca y que llega a su actuación climática, la paradiplomacia bajo estudio habría logrado ser entendida más en términos de interdependencia que de suma cero. Ello es lo que explicaría la naturaleza resultante; una con menos disputas y más colaboración.

5.4. Resumen del capítulo

A lo largo de este capítulo, se buscaron abordar los dos últimos objetivos específicos. Con esta mira, se brindó primero una contextualización sobre la evolución de la paradiplomacia climática. Luego de ello, pasaron a exponerse los resultados. Se comenzó analizando aquellos referidos a los fundamentos de esta proyección (OE1) ordenándolos en tres secciones: bases competenciales, bases normativas-institucionales y bases. De forma seguida, se pasó a aquellos vinculados a los atributos analizados (OE2): las rutas e instrumentos de inserción utilizados y la naturaleza resultante. Sobre esta base, lo que sigue se pasará a articular la conclusión de la investigación, destacando allí las observaciones consideradas más relevantes para la misma.

Capítulo 6: Conclusión del trabajo

El presente trabajo se abocó al estudio de la participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza global climática, tomando, para ello, el caso (único) de la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi (CAPV); uno de los actores subnacionales más activos en esta arena. La indagación se focalizó concretamente en poder responder a la pregunta de qué ha explicado y cómo se ha caracterizado su involucramiento climático, limitando la mira al período 2008-2020 (etapa definida por el inicio de la primera estrategia vasca en el tema y su consolidación en la agenda pública como asunto prioritario). En pos de este objetivo, la investigación se valió de los aportes teóricos de la Paradiplomacia, Gobernanza Multinivel y Gobernanza Transnacional al brindar, en conjunto, un marco analítico propicio (a decir, la identificación y entendimiento de la participación externa subnacional como fenómeno de las relaciones internacionales y una consideración de los procesos y ámbitos en los cuales dicha “internacionalización” se moldea y exhibe). En cuestión metodológica, bajo el método de estudio de caso único (como fue referido), la orientación adoptada fue de tipo cualitativa, asistida de una recolección de datos mediante las técnicas de entrevista semiestructuradas e investigación documental, las cuales, en suma, resultaron satisfactorias para las metas perseguidas. Sobre estas bases, los resultados permitieron dar respuesta a la pregunta de investigación, revelando un caso en el cual, el origen y modalidades de la implicación externa bajo estudio se ha explicado más por una combinación de factores domésticos que externos, sin negar con ello la influencia significativa que estos últimos han demostrado tener en la misma. Como parte de estos elementos domésticos se han destacado cuestiones estructurales, pero, sobre todo, factores inmateriales vinculados a su idiosincrasia nacionalista.

En lo que sigue se brinda un resumen de la línea argumentativa, resaltando las principales observaciones realizadas sobre cada uno de los aspectos abordados para luego cerrar con unos comentarios finales.

6.1 Resumen sobre la línea argumentativa seguida

La exposición se articuló a lo largo de cinco capítulos (excluyendo el presente), sirviendo, cada uno de ellos, de base para el siguiente. En el Capítulo 1, fueron presentados los principales lineamientos estructurales del trabajo: definición de la situación problemática; los objetivos centrales; justificación y aclaraciones sobre el objeto de estudio elegido (tanto sobre la CAPV como la definición adoptada de por “gobierno subnacional”). En virtud de ello, en el Capítulo 2 se profundizó en el contexto dentro del cual, la situación problemática antes citada y el fenómeno bajo estudio, se inscriben. En particular, la atención se puso en la evolución que la gobernanza global en cambio climático ha tenido, hasta convertirse en uno de los ejes de la política internacional actual, y en el rol que, en este escenario, los actores subnacionales han ocupado; esto tanto en términos funcionales como vías de participación. Con este panorama, a lo largo del Capítulo 3 fueron examinados los antecedentes académicos en la temática y, a partir de ellos, fue planteado el marco analítico y metodológico que esta investigación adoptó (mencionado al inicio de esta sección). Con ello, se terminó de presentar el “campo contextual” (factual y teórico) dentro del cual esta investigación se inscribe. Sólo para detallar algunos aspectos, la revisión de literatura permitió revelar el interés y curiosidad que el asunto ha generado dentro de los círculos de Ciencia Política e internacionalistas, evidenciado en la publicación de varios estudios en esta línea (mayormente cualitativos y estudios de caso comparativos, pero también los hay cuantitativos y estudios de caso único). Asimismo, dentro de las proposiciones teóricas más salientes, algunas han versado sobre las motivaciones y condicionantes que los agentes subnacionales enfrentan en su proyección dentro de esta agenda, y otros han pesquisado en los mecanismos que generalmente utilizan con esta misión; en casi todos los casos, fue destacada la incidencia que los factores domésticos suelen tener para el involucramiento final alcanzado. Dada su relevancia para los objetivos de este trabajo, las mismas fueron tomadas como base para la indagación.

Con los principales fundamentos contextuales y teórico- metodológicos definidos, en los capítulos 4 y 5 se procedió a la presentación de los resultados; en el primero (Capítulo 4), se puso foco en los cimientos domésticos del involucramiento vasco en la agenda climática; y el segundo (Capítulo 5), en los aspectos más específicos de su proyección. La importancia de este orden y, primordialmente, de considerar la dimensión doméstica referida se debió a que, concordando con varios de los puntos vistos en la literatura precedente referidos al peso de lo doméstico, el País Vasco no es que haya desarrollado una acción exterior climática separada de su acción doméstica, sino que, por el contrario, ha sido su estrategia climática interna la que, en gran medida, ha guiado y motivado su proyección (Línea 88 (Gobierno Vasco, 2008); Línea 24 - Actuación 69 (Gobierno Vasco, 2015)).

Adentrando con más profundidad en esta apreciación, el capítulo 4 justamente sirvió a los fines de dar luz sobre el marco doméstico dentro del cual la política climática vasca se ha moldeado (OE1). Dentro de las principales ideas en ello abordadas, dos son resaltadas. En primer lugar, el carácter legal de “*competencia compartida*” que ha sido asociada a la materia climática, tanto a nivel de la UE, como de España y la CAPV (incluyendo en ello a los territorios forales y ayuntamientos). Como resultado, esto permitió demostrar la capacidad del Gobierno Vasco para actuar en la materia. Asimismo, otro de los resultados en los que pareció importante volver a reparar fue en el entramado de elementos que, en paralelo a lo competencial, parecen haber ejercido una influencia definitiva en la política climática vasca. Algunos de estos resultaron, en un punto, esperables en base a la literatura consultada; por ejemplo, la influencia externa (internacional y sobre todo europea), el nivel de autonomía política y financiera de la cual la CAPV goza y el peso de la variable identitaria. Otros, al contrario, fueron menos esperables. En este rango estaría el papel fundamental que ha jugado la Academia en la actuación climática impulsada por Euskadi, el marcado rasgo “asociativista” público-privado que la misma presenta y la gobernanza institucional que, en mayor o menor

medida, logró vincular a los diferentes agentes implicados y afectados por la acción climática impulsada. En suma, lo que se observó fue el peso mayoritario de condicionantes domésticos a la hora de explicar la “idiosincrasia climática vasca”.

Pasando al capítulo 5, la exposición se dirigió de lleno a los otros dos OE de esta investigación: aquellos dirigidos a identificar los fundamentos y principales características de la proyección externa del País Vasco en la gobernanza global climática. Puesto en términos simples, ¿qué es lo que ha llevado a Euskadi a buscar una prolongación externa de la política climática doméstica antes referida? Y, en adición, ¿adoptando qué atributos lo ha hecho? Aquí, del lado de los fundamentos, fue destacado el carácter de proyección “sectorial” con el cual la paradiplomacia climática vasca se ha legitimado y gestionado, gozando la cartera de Medio Ambiente e Ihobe de un rol coordinador central en esta actuación, y la Secretaría General de Acción Exterior más un papel de apoyo. Asimismo, también pudo revelarse la matriz motivacional multicolor que ha estado por detrás del activismo sostenido que Euskadi ha exhibido en esta arena. A este respecto, fueron identificados diferentes tipos de intereses subyacentes (funcionales, de cooperación, económicos, personales); todos ellos atravesados por un elemento político común afin al carácter identitario de su paradiplomacia en general. Consecuentemente, dichos resultados, referirían a una paradiplomacia climática que presenta también un tono identitario, siendo ese componente político el que mayormente explica el vigor, persistencia y ambición detrás de la participación vasca en arenas de gobernanza global climática. Sobre estos cimientos, los atributos analizados también brindaron un aporte en el entendimiento integral del caso. El foco aquí se puso en dos de los más salientes: los caminos de inserción utilizados y la naturaleza que la actuación ha exhibido. Sobre los primeros, fue comprobada la preferencia ostensible de las autoridades vascas por aquellas vías de índole más directa y con mayor poder de agencia para el agente subnacional. Aquí han sobresalido las redes transnacionales, pero no han sido las únicas. También se ha apelado a caminos más

individuales o autónomos, como lo visto con el BC3 y la organización de eventos de alcance internacional. En su elección, si bien se evidenciaron cuestiones estructurales, también se vieron reflejadas las motivaciones antes referidas, tanto funcionales, económicas y políticas, siendo subrayada por el propio gobierno la visibilidad y posicionamiento que dichos caminos otorgan a Euskadi y los beneficios de allí derivados. Finalmente, sumando a este análisis del caso, se indagó en la naturaleza que esta paradiplomacia ha exhibido en su interacción con el gobierno central español. En este punto, fue destacable el carácter poco conflictivo la habría caracterizado. En este sentido, pese al rasgo identitario que la atraviesa, y que en otros ámbitos éste ha sido causa de disputa, en el ámbito del cambio climático no ha sido así. Ya sea por el carácter “sectorial” formalmente otorgado a esta proyección o la naturaleza competencial compartida/interdependiente de la problemática, lo que el cambio climático parece haber abierto es un “middle ground” dentro del cual, pese a discrepancias y discordias históricas, y mantener cada uno su relativa independencia, el Gobierno de España y el Gobierno de Euskadi han sabido hallar y aprovechar puntos de encuentro y acuerdo mutuamente beneficiosos.

6.2 Comentarios finales

La emergencia climática representa uno de los grandes desafíos del presente siglo. Sus efectos e implicancias, extendidas a lo largo y ancho del planeta, han traído a la escena internacional a una infinidad de “nuevos” actores, entre ellos, los gobiernos subnacionales. Frente a este avance, la gobernanza global no ha quedado inmune. Como parte del proceso más general de “*difusión de poder*” que la política internacional atraviesa (Nye, 2011), de lo que se habla es de un replanteo de la autoridad (en lugar y significados), incluyendo ello a la gobernanza global climática (Hickmann, 2016). En este marco, este trabajo procuró servir de aporte al entendimiento del que se ha convertido en uno de esos nuevos “*locus*” de autoridad climática (tomando la idea de (Hickmann, 2016, p. 188)), el agente subnacional.

El análisis del caso de la CAPV permitió reafirmar dos aspectos importantes. Por un lado, la resonancia que las variables domésticas pueden tener en el ámbito global dada su significancia en el modo y nivel del involucramiento subnacional externo. Por el otro, la necesidad de considerar el abordaje climático de una forma más cooperativa y menos competitiva. Como una de las entrevistadas enfatizó, desde su experiencia en la defensa de más y mejores espacios de participación subestatal en la escena climática global:

“no es que quieres que los gobiernos nacionales cedan su lugar (*step back*, en inglés). Tú todavía quieres que ellos jueguen su rol, pero de una forma más colaborativa. También porque los gobiernos subnacionales tienen sus límites. (...). [Ellos] pueden hacer lo que quieran en su nivel, pero no pueden cubrir lo que ocurre a nivel nacional” (Entrevista 7).

Esta misma idea incluso se puede extender a las múltiples vinculaciones ocurriendo simultáneamente entre otros espacios multinivel y transnacionales. Lo central es que cada uno tiene un papel que cumplir si la problemática climática quiere atenderse efectivamente.

Al final del día, como Nye (2011) expresa, con problemas “*sin fronteras*” sucediéndose de forma concomitante (como lo es el cambio climático) y nuevos actores emergiendo en posiciones autoritativas dentro de la política global, se vuelve vital entender que “(...) el poder con otros es tan importante como el poder sobre otros” (p. 50). Ampliar la mirada y profundizar en el entendimiento de estas nuevas dinámicas resulta fundamental, y es en este punto que el estudio de la paradiplomacia aún tiene mucho por aportar.

Bibliografía

- 8va. Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. (2016). *La Declaración Vasca. Nueva hoja de ruta para ciudades y pueblos europeos. Creando municipios productivos, sostenibles y resilientes para una Europa habitable e inclusiva*. Bilbao: sustainablecities.eu. Obtenido de https://conferences.sustainablecities.eu/fileadmin/user_upload/_imported/uploads/DOCUMENTS/Basque-Declaration-SPANISH-WWW.pdf
- Abbott, K. W. (2012). The transnational regime complex for climate change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 571 – 590.
- Andonova, L. B., Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2009). Transnational Climate Governance. *Global Environmental Politics*, 9(2), 52 - 73.
- Arikan, Y., & Brekke, K. (2015). *A brief history of local government climate advocacy: the Local Government Climate Roadmap – mission [almost] accomplished!* ICLEI.
- Bäckstrand, K., & Lövbrand, E. (2015). Climate governance after Copenhagen: research trends and policy practice. En K. Bäckstrand, Lövbrand, & E. (Eds.), *Research Handbook on Climate Governance* (págs. XVII - XXX). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- BC3. Basque Centre for Climate Change. (2023). *Stakeholders*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de About us: https://www.bc3research.org/target_groups.html
- Betsill, M., Dubash, N. K., Paterson, M., van Asselt, H., Vihma, A., & Winkler, H. (2015). Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape. *Global Environmental Politics*, 15(2), 1 - 10.
- Bizkaia Talent. (s.f.). *BC3, the world's second most influential Think Tank*. Recuperado el 20 de 12 de 2020, de Bizkaia Talent: <https://www.bizkaiatalent.eus/en/influyente-politico-climatico/>
- Bodansky, D. (2001). The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher, & D. F. Sprinz, *International Relations and Global Climate Change* (págs. 23 - 40). London: The MIT Press.

- Brown, D. (2000). Constructing Nationalism: the Case of the Basques. En D. Brown, *Contemporary Nationalism. Civic, ethnocultural and multicultural politics* (págs. 68 - 86). Londres: Routledge.
- Brugmann, J. (2020). *30 Years of Local Action to Address Global Challenges: Notes on the Founding of ICLEI-Local Governments for Sustainability--From Early Precedents to Timely Lessons*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de Iclei-story: <https://www.iclei-story.org/>
- Bruyninckx, H., Happaerts, S., & Van den Brande, K. (2012). Introduction. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-Making and Multi-Level interactions* (págs. 1 - 26). London: Palgrave Macmillan.
- Bulkeley, H. (2013). 1. Climate change - an urban problem? En H. Bulkeley, *Cities and Climate Change* (págs. 1-17). Oxon: Routledge.
- Bulkeley, H. (2013). Cities and subnational governments. En J. S. Dryzek, R. B. Norgaard, & S. (ed.), *Oxford handbook of climate change and society* (págs. 464-478). Oxford: Oxford University Press.
- Bulkeley, H., Andonova, L. B., Betsill, M. M., Compagnon, D., Hale, T., Hoffmann, M. J., . . . VanDeveer, S. D. (2014). 1. Introducing Transnational Climate Change Governance. En H. Bulkeley, L. B. Andonova, M. M. Betsill, D. Compagnon, T. Hale, M. J. Hoffmann, . . . S. D. VanDeveer, *Transnational Climate Change Governance* (págs. 1 - 16). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Revista de la escuela de Psicología*, 53 - 82.
- Casado Casado, L. (2018). II. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio ambiente. En L. Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (págs. 75 - 150). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Cea D'Ancona, M. d. (1996). Capítulo 10: El análisis de contenido cuantitativo. En M. d. Cea D'Ancona, *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social* (págs. 351-376). Madrid: Editorial Síntesis S.A.

- Chaloux, A., & Paquin, S. (2012). Green Paradiplomacy in North America: Successes and Limits of the NEG-ECP. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-Making and Multi-Level Interactions* (págs. 217 - 238). London: Palgrave Macmillan.
- Chaloux, A., Paquin, S., & Séguin, H. (2015). Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations: A Focus on Québec. *International Negotiation*(20), 291 - 318.
- Change the Change. International Conference on Climate Change. (2019). *El mayor reto ambiental al que nos enfrentamos como planeta*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Change the Change. International Conference on Climate Change: <https://www.changethechange.eus/es/conferencia/>
- Colino, C. (2007). *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. OPEX - Observatorio de la Política Exterior Argentina. Fundación Alternativas. doi:ISBN: 978-84-96653-58-0
- Condon, B. J., & Sinha, T. (2013). 2. International Legal Framework. En B. J. Condon, & T. Sinha, *The Role of Climate Change in Global Economic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Constitución Española*. (1978). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Criekemans, D. (2010). Introduction. En D. (. Criekemans, *Regional Sub-State Diplomacy Today* (págs. 1-10). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- D'Almeida Martins, R., & Da Costa Ferreira, L. (Mayo de 2011). Opportunities and constraints for local and subnational climate change policy in urban areas: insights from diverse contexts. *International Journal of Global Environmental Issues*, 11(1), 37 - 53.
- De Castro Ruano, J. L. (2015). Los últimos desarrollos de la Acción Exterior del Gobierno Vasco: la Estrategia Basque Country 2020. *Acción Exterior y Comunidades Autónomas*. 93, págs. 13-44. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics. doi:ISBN 9788439392736
- De Gregorio Hurtado, S., Olazabal, M., Salvia, M., Pietrapertosa, F., Olazabal, E., Geneletti, D., . . . Reckien, D. (2015). Understanding How and Why Cities Engage with Climate Policy: an Analysis of Local Climate Action in Spain and Italy. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 23 - 44.

- De la Peña Varona, A. (Enero-junio de 2012). Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *GAPP - Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7), 125-147.
- De la Peña Varona, A. (2013). Políticas de mitigación del cambio climático en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Un análisis comparado con Escocia, Cataluña y Flandes. *XI Congreso de la AECPA*, (págs. 1 - 27).
- De la Peña Varona, A., & Barcena Hinojal, I. (2012). Sustainable Development Policies in the Basque Country. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-Making and Multi-Level Interactions* (págs. 67 - 84). London: Palgrave Macmillan.
- De la Peña, A. (Julio de 2013). Claves explicativas y desarrollo de las políticas de sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Revista Española de Ciencia Política*(32), 143-159.
- Delbeke, J., & Vis, P. (2016). EU's climate leadership in a rapidly changing world. En J. Delbeke, & P. (. Vis, *EU Climate Policy Explained* (págs. 4 - 25). European Union,.
- Depledge, J. (2005). 3. The Challenges of Climate Change Negotiations. En J. Depledge, *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime* (págs. 18 - 34). London: Earthscan.
- Depledge, J. (2005). 9. Negotiating Arenas. En J. Depledge, *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime* (págs. 104 - 136). London: Earthscan.
- Dickson, F. (2014). The Internationalisation of Regions: Paradiplomacy or Multi-level Governance? *Geography Compass*, 8(10), 689 - 700.
- Dingwerth, K., & Green, J. F. (2015). 14. Transnationalism. En K. Bäckstrand, & E. (. Lövbrand, *Research handbook on climate governance* (págs. 153 - 163). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Duchaceck, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En M. H. J., & P. (. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units*. (págs. 1 - 33). Oxford: Oxford University Press.

- Duggan, J. (2019). *The Role of Sub-state and Non-state Actors in International Climate Processes: Subnational Governments*. The Royal Institute of International Affairs, Energy, Environment and Resources Department. London: Chatam House.
- Eitb.eus. (22 de 11 de 2011). *Patxi López será nombrado copresidente europeo de The Climate Group*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Eitb.eus: <https://www.eitb.eus/es/noticias/economia/detalle/781572/patxi-lopez-sera-nombrado-copresidente-europeo-the-climate-group/>
- Engel, K. H., & Orbach, B. Y. (2008). Micro-Motives and State and Local Climate Change Initiatives. *Harvard Law & Policy Review*, 2, 119-137.
- Estatuto de Autonomía para el País Vasco*. (1979). Jefatura de Estado - BOE. Recuperado el 24 de 6 de 2018, de Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>
- European Commission - Environment. (21 de 12 de 2012). *Gracias Vitoria-Gasteiz!* Recuperado el 20 de 12 de 2022, de European Green Capital: <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/gracias-vitoria-gasteiz/>
- Euskadi.eus. (s.f.). *Conoce Lehendakaritza*. Recuperado el 31 de 10 de 2021, de <https://www.euskadi.eus/web01-a1ezaleh/es/>
- Euskobarómetro. (2019). *Euskobarómetro - Estudio periódico de la opinión pública vasca*. Bilbao: Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU. Obtenido de <https://www.ehu.es/es/web/euskobarometro>
- Galarraga, I., Gonzalez-Eguino, M., & Markandya, A. (2011). The Role of Regional Governments in Climate Change Policy. *Environmental Policy and Governance*, 21, 164-182. doi:10.1002/eet.572
- Galera Rodrigo, S. (2018). Capítulo 6 - Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En S. Galera Rodrigo, & M. (. Gómez Zamora, *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica* (1º Edición ed., págs. 195 - 234). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Segura, C. (Enero-Marzo de 1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(91), 235-264.
- Gobierno de España. (2009). *Quinta Comunicación Nacional de España - CMNUCC*.

- Gobierno de España. (2013). *Sexta Comunicación Nacional de España - CMNUCC*.
- Gobierno de España. (2017). *Séptima Comunicación Nacional de España - CMNUCC*.
- Gobierno Vasco. (s.f.). *13. Proyecto de Ley de Transición energética y cambio climático*. Recuperado el 12 de 02 de 2023, de Euskadi.eus: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/13-proyecto-de-ley-de-transicion-energetica-y-cambio-climatico/>
- Gobierno Vasco. (2002). *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*. Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE.
- Gobierno Vasco. (2008). *Plan Vasco de Lucha Contra el Cambio Climático 2008-2012*. Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe.
- Gobierno Vasco. (2009). *Conocer el País Vasco. Viaje al interior de su cultura, historia, sociedad e instituciones*. Comunidad Autónoma del País Vasco: Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2011). *Anteproyecto de Ley de Cambio Climático*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. Obtenido de https://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/03_AMBITS/Llei_cc/docs/anteproyecto_ley_vasca.pdf
- Gobierno Vasco. (2014). *Estrategia Marco de Internacionalización 2020 - Estrategia Basque Country*. Vitoria-Gasteiz: Basque Government Publications Central Service.
- Gobierno Vasco. (2015). *Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco - KLIMA 2050*. Vitoria-Gasteiz: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco - Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- Gobierno Vasco. (11 de 12 de 2017). *Redes internacionales y cambio climático*. Recuperado el 03 de 01 de 2023, de Euskadi.eus: <https://www.euskadi.eus/informacion/redes-internacionales-y-cambio-climatico/web01-a2ingkli/es/>
- Gobierno Vasco. (30 de 07 de 2019). *El Lehendakari lee una declaración institucional ante la emergencia del Cambio Climático*. Obtenido de Ihobe.eus: <https://www.ihobe.eus/actualidad/lehendakari-lee-una-declaracion-institucional-ante-emergencia-cambio-climatico-2>
- Gobierno Vasco. (30 de 07 de 2019). *El Lehendakari lee una declaración institucional ante la emergencia del Cambio Climático*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Ihobe -

Noticias: El Lehendakari lee una declaración institucional ante la emergencia del Cambio Climático

Gobierno Vasco. (16 de 04 de 2019). *La Conferencia de cambio climático Change the Change obtiene una valoración de notable alto*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Euskadi.eus: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2019/la-conferencia-de-cambio-climatico-change-the-change-obtiene-una-valoracion-de-notable-alto/>

Gobierno Vasco. (27 de 05 de 2021). *Organismos internacionales*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Acción Exterior: <https://www.euskadi.eus/organismos-internacionales/web01-s1leheki/es/>

Gobierno Vasco. (01 de 12 de 2021). *Relaciones Bilaterales*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Acción Exterior: <https://www.euskadi.eus/relaciones-bilaterales/web01-s1leheki/es/>

Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Tecnalia, Factor CO2, BC3, Neiker, Azti, Limia & Martin, UPV/EHU – Cátedra UNESCO. (2014). *Focalización estratégica para la elaboración de la Estrategia Vasca frente al Cambio Climático*. Gobierno Vasco. Obtenido de https://www.contratacion.euskadi.eus/webkpe00-kpeperfi/es/contenidos/anuncio_contratacion/exp74j3341/es_doc/adjuntos/seccion1.pdf

Grupo Spri. (16 de Septiembre de 2022). *Euskadi participa en la Semana del Clima de Nueva York, como ejemplo de territorio avanzado en acción climática*. Obtenido de Grupo Spri - El blog de la empresa vasca: <https://www.spri.eus/es/sostenibilidad-ambiental/euskadi-participa-en-la-semana-del-clima-de-nueva-york-como-ejemplo-de-territorio-avanzado-en-accion-climatica/>

Grydehøj, A. (2014). Goals, Capabilities, and Instruments of Paradiplomacy by Subnational Jurisdictions. En A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé i Ferrando, L. Lopez de Lacalle, & M. Ackrén, *Paradiplomacy* (págs. 6 - 21). Centre Maurits Coppieters.

Guerrero Torres, A. (2000). El origen del nacionalismo vasco. *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, 3, 1-13. doi:ISSN 1575-7161

Gupta, J., van der Leeuw, K., & de Moel, H. (September de 2007). Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 4(3), 139-148.

- Hajer, M., & Versteeg, W. (2011). Voices of Vulnerability: the Reconfiguration of Policy Discourses. En J. S. Dryzek, R. B. Norgaard, & D. (. Schlosberg, *Oxford Handbook of Climate Change and Society* (págs. 82-95). United Kingdom: Oxford University Press.
- Hale, T. (August de 2016). "All Hands on Deck": The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. *Global Environmental Politics*, 16(3), 12-22.
- Hanf, K., & Morata, F. (2012). Spanish Subnational Involvement in Multi-Level Sustainable Development Issues. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governements. Policy-Making and Multi-Level Interactions* (págs. 141 - 159). London: Palgrave Macmillan.
- Happaerts, S. (2012). Are you talking to us? How subnational governments respond to global sustainable development governance. *Environmental Policy and Governanc*, 22, 127-142. doi:10.1002/eet.1577
- Happaerts, S. (2012). Sustainable development in Quebec and Flanders: Institutionalizing symbolic politics? *Canadian Public Administration*, 55(4), 553 - 573.
- Happaerts, S., Brande, V. d., Karoline, & Bruyninckx, H. (2010). Governance for Sustainable Development at the Intersubnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, 20(1), 127-149. doi:10.1080/13597560903187362
- Happaerts, S., Van den Brande, K., & Bruyninckx, H. (2011). Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*(11), 321 - 339.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). Capítulo 13. Muestreo en la investigación cualitativa. En R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, & M. d. Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación. Quinta Edición* (págs. 392-405). México DF: Mac Graw Hill.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). Capítulo 14: Recolección y análisis de los datos cualitativos. En R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, & M. d. Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación* (Quinta edición ed., págs. 406 - 489). México: McGraw Hill / Interamericana Editores, S.A. DE C.V.

- Herrschel, T., & Newman, P. (2017). 1. Cities Joining States as International Actors. En T. Herrschel, & P. Newman, *Cities as International Actors - Urban and Regional Governance Beyond the Nation State* (págs. 1 - 22). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Herrschel, T., & Newman, P. (2017). 2. Cities and the Global Arena—From Connectors to Actors: The Questions of Space and Territory. En T. Herrschel, & P. Newman, *Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State* (págs. 23 - 50). London, UK: Palgrave Macmillan .
- Herrschel, T., & Newman, P. (2017). 3. Cities and the Changing Nature of International Governance. En T. Herrschel, & P. Newman, *Cities as International Actors - Urban and Regional Governance Beyond the Nation State* (págs. 51-106). Londres: Palgrave Macmillan. doi:DOI 10.1057/978-1-137-39617-4
- Herrschel, T., & Newman, P. (2017). Preface. En T. Herrschel, & P. Newman, *Cities as International Actors - Urban and Regional Governance Beyond the Nation State* (págs. v-vii). Londres: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-39617-4
- Hickmann, T. (2016). 1. Introduction: the reconfiguration of authority in world politics. En T. Hickmann, *Rethinking Authority in Global Climate Governance - How transnational climate initiatives relate to the international climate regime* (págs. 1-19). Londres / Nueva York: Routledge.
- Hickmann, T. (2016). 7. Conclusions. En T. Hickmann, *Rethinking Authority in Global Climate Governance: How transnational climate initiatives relate to the international climate regime* (págs. 177-198). Abingdon, Oxon / New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hoffmann, M. J. (2009). Experimenting with Climate Governance . *Amsterdam Human Dimensions of Environmental Change meeting (Agency Stream)*, (págs. 1 - 28).
- Högenauer, A.-L. (2012). Subnational Involvement in EU Policy-Making: The Case of Scottish Flood Risk Management. En H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. (. Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governments Policy-Making and Multi-Level Interactions -* (págs. 198-216). Londres: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L., & Marks, G. (Winter de 1996). "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *The Journal of Federalism*, 26(1), 73-91.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). 1. Multi-Level Governance in the European Union . En L. Hooghe, & G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (págs. 1 - 32). Maryland, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. .
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hsu, A., Weinfurter, A. J., & Xu, K. (2017). Aligning subnational climate actions for the new post-Paris climate regime. *Climatic Change*, 419 - 432.
- ICLEI. (2011). *ICLEI Charter*. ICLEI.
- ICLEI. (2023). *About us*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de ICLEI Local Governments for Sustainability: https://iclei.org/about_iclei_2/
- ICLEI. (s.f.). *UDALSAREA 2030 (Basque Country)*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de Member in the spotlight: <https://iclei-europe.org/member-in-the-spotlight/udalsarea-2030/>
- IPCC. (2022). Summary for Policymakers. En H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, . . . A. (. Okem, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (págs. 3-33). Cambridge, UK/New York: Cambridge University Press. doi:doi:10.1017/9781009325844.001
- Irekia. (09 de 12 de 2014). *COP20-Lima: Climate Group appoints Basque Country to the Presidency for Europe*. Obtenido de Irekia - News - Environment and Territorial Policy: <https://www.irekia.euskadi.eus/en/news/23574-cop20-lima-climate-group-appoints-basque-country-the-presidency-for-europ>
- Irekia. (02 de 11 de 2016). *El Consejo de Gobierno se adhiere a la “Declaración Vasca”, hoja de ruta para ciudades y pueblos sostenibles, apoyada en la Conferencia Habitat III de Quito y ratifica el Acuerdo de París contra el cambio climático que entra el viernes en vigor*. Recuperado el 25 de 02 de 2023, de Irekia: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/35234-consejo-gobierno-adhiere-declaracion-vasca-hoja-ruta-para-ciudades-pueblos-sostenibles-apoyada-conferencia-habitat-iii-quito-ratifica-acuerdo-paris-contra-cambio-climatico-que-entra-viernes-vigor-consejo-gobier>

- Jørgensen, K., Jogesh, A., & Mishra, A. (2015). Multi-level climate governance and the role of the subnational level. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12(4), 235-245.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 1-16.
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (March de 2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7 - 23.
- Kreienkamp, J. (2019). *The Long Road to Paris: The History of the Global Climate Change*. University College London, Department of Political Science / School of Public Policy. London: Global Governance Institute Policy Brief Series.
- Kuznetsov, A. S. (2015). 5. Constructing an explanatory framework for the study of subnational governments' involvement in international relations. En A. S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs* (págs. 100-119). Abingdon, Oxon/New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Lacascade, J. Y., & Laureano-Ortiz, R. (2020). La paradiplomacia climática en el Caribe: hacia una inserción de los territorios caribeños de la Unión Europea en la cooperación regional. En J. Laguardia Martínez, *Cambio climático y sus impactos en el Gran Caribe* (págs. 111-124). CLACSO. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1gm01fj.9>
- Lecours, A. (2008). Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*, 1-15.
- Lecours, A., & Moreno, L. (2001). Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country. *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, 1, 1-20. Obtenido de https://digital.csic.es/bitstream/10261/1472/1/paradiplomacy_statelesspdf
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2009). Environmental governance and political science. En D. M. A., & O. R. Young, *Governance for the Environment. New Perspectives*. (págs. 69 - 97). Cambridge: Cambridge University Press.
- Leturiondo Aranzamendi, A., Escala Urdapilleta, J. I., Olarreaga Tellechea, F., & Cañadas, A. (Enero-junio de 2014). Hacia una Administración Pública moderna. Experiencia de la Administración ambiental vasca. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 145-159. doi:<http://dx.doi.org/10.24965/real.v0i1.10145>

- Lopez de Lacalle, L. (2014). Basque Paradiplomacy and European Union Enlargement. En A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé i Ferrando, L. Lopez de Lacalle, & M. Ackrén, *Paradiplomacy* (págs. 50 - 63). Centre Maurits Coppieters.
- Luterbacher, U. (2018). 1. Our Approach. En U. Luterbacher, & D. F. Sprinz, *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges* (págs. 1 - 12). Massachusetts, United States of America: The MIT Press.
- M. Ray, N., & P. Bieter, J. (2015). It broadens your view of being Basque’: identity through history, branding, and cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 21(3), 241-257. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/10286632.2014.923416>
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (April - June de 2008). Measuring Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2 - 3), 111 - 121.
- Maxwell, J. A. (2013). Chapter 5. Methods: What will you actually do? En J. A. Maxwell, *Qualitative Research Design. An interactive approach* (Tercera Edición ed., págs. 91 - 120). California: SAGE.
- Mcewena, N., & Bomberg, E. (11 de 09 de 2013). Sub-state Climate Pioneers: The Case of Scotland. *Regional & Federal Studies*, 1 - 23.
- Moreno, L. (2002). Decentralization in Spain. *Regional Studies*, 36(4), 399-408. doi:[10.1080/00343400220131160](https://doi.org/10.1080/00343400220131160)
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Naciones Unidas. Obtenido de https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf
- Nye, J. S. (Spring de 2011). The Future of Power. *Bulletin of the American Academy*, LXIV(3).
- OECD. (2019). Financing climate objectives in cities and regions to deliver sustainable and inclusive growth. *OECD Environment Policy Papers*(Nº 17). doi:<https://doi.org/10.1787/ee3ce00b-en>
- OECD. (2019). Financing climate objectives in cities and regions to deliver sustainable and inclusive growth - Key findings. Obtenido de <https://www.oecd.org/cfe/Financing-Climate-Flyer.pdf>
- Paquin, S. (2018). Identity Paradiplomacy in Québec. *Québec Studies*, 66(1), 3 - 26.

- Pearson, B. (2010). The International and the Local in a European Basque Country: The Changing Landscape of Belonging and Territoriality. En M. P. Rodríguez, *Basque - European Perspectives on Cultural and Media Studies* (págs. 31 - 50). Estados Unidos: Center for Basque Studies, University of Nevada Reno.
- Pérez Gabaldón, M. (2013). El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*(6), 48 - 58.
- Piattoni, S. (2010). 1. Conceptual Analysis. En S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance - Conceptual, Empirical, and Normative Challenges* (págs. 17-31). Oxford: Oxford University Press.
- Presidencia del Gobierno - Lehendakaritza. (2018). *Plan de Acción Exterior 2018-2020. Euskadi Basque Country*. Vitoria-Gasteiz: Presidencia del Gobierno - Lehendakaritza. Obtenido de https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/04_plandep_xileg/es_def/adjuntos/acci%C3%B3n%20exterior%20remisi%C3%B3n%20parlamento.pdf
- Presidencia del Gobierno - Lehendakaritza. (2019). *Actitudes de la ciudadanía hacia el medio ambiente*. Gabinete de Prospección Sociológica - Gobierno Vasco. Obtenido de <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/documentacion/2021/actitudes-de-la-ciudadania-hacia-el-medio-ambiente/>
- Rambelli, G., Donat, L., Ahamer, G., & Radunsky, K. (2017). *An overview of regions and cities with-in the global climate change process - a perspective for the future*. European Union: European Committee of the Regions.
- Regions4. (s.f.). *Call4Projects*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de Regions4 Sustainable Development: <https://regions4.org/project/call4projects/>
- Regions4. (s.f.). *We are Regions4*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de Regions4 Sustainable Development: <https://regions4.org/about-us/regions4/>
- Regions4. (s.f.). *What we do*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de Regions4 Sustainable Development: <https://regions4.org/our-work/what-we-do/>
- Rei, F., Borges Cunha, K., & Vera Pérez, N. (2013). La paradiplomacia ambiental global y el papel de las comunidades autónomas españolas. *Foro Internacional*, *LIII*, 337 - 362.

- RETEMA. Revista Técnica de Medio Ambiente. (18 de 02 de 2019). *Euskadi muestra cómo compaginar crecimiento económico y lucha contra el cambio climático*. Recuperado el 07 de 01 de 2023, de Actualidad - Clima: <https://www.retema.es/actualidad/euskadi-muestra-como-compaginar-crecimiento-economico-lucha-contra-cambio-climatico>
- Rich, B. (6 de 1 de 2020). *Sustainability in a small place: the Spanish Basque Country as a 21st Century model*. Recuperado el 15 de 10 de 2021, de Open Democracy: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/sustainability-small-place-spanish-basque-country-21st-century-model/>
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. En J. N. Rosenau, & E.-O. (. Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics* (págs. 1-29). New York: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1997). 1. Frontiers. En J. N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (págs. 3-11). Cambridge: Cambridge University Press.
- Royles, E., & McEwen, N. (2015). Empowered for action? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales. *Environmental Politics*, 4(6), 1034 - 1054.
- Ruiz Vieytez, E. (2013). A New Political Status for the Basque Country? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 12(2), 79-105.
- Sainz de Murieta, E. (2021). *Raising ambitions on climate adaptation - Lessons learnt and contributions from regional governments*. Bruselas: Regions4. Obtenido de <https://regions4.org/publications/raising-ambitions-on-climate-adaptation/>
- Sainz de Murieta, E., & Setzer, J. (2019). *Climate Change Adaptation in a Multi-level Governance Context: A Perspective from Subnational Governments*. Regions4. Obtenido de <https://www.regions4.org/media-center/>
- Sautu, R., Boniolo, P., Pablo, D., & Elbert, R. (2005). La construcción del marco teórico en investigación social . En R. Sautu, P. Boniolo, D. Pablo, & R. Elbert, *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* (págs. 29-52). Buenos Aires: CLACSO.

- Schakel, A. H. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767-775. doi:10.1177/1369148120937982
- Secretaría General de Acción Exterior. (2005). *Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Lehendakaritza - Secretaría General de Acción Exterior.
- Secretaría General de Acción Exterior. (2011). *Marco Estratégico de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Secretaría General de Acción Exterior.
- Setzer, J. (2015). Testing the Boundaries of Subnational Diplomacy: The International Climate Action of Local and Regional Governments. *Transnational Environmental Law*, 1-19.
- Setzer, J. (June 2013). *Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations*. London: London School of Economics and Political Science.
- Setzer, J., Sainz de Murieta, E., Galarraga, I., Rei, F., & Pinho, M. M. (2020). Transnationalization of climate adaptation by regional governments and the RegionsAdapt initiative. *Global Sustainability*, 1-10. doi:https://doi.org/10.1017/sus.2020.6
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann, & P. (. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units* (págs. 34 - 53). Oxford: Oxford University Press.
- Sprinz, D. (2010). The "Sandwich Solution" to Global Climate Policy. En D. P. AG, *Delivering Tomorrow. Towards Sustainable Logistics. How Business Innovation and Green Demand Drive a Carbon-Efficient Industry* (págs. 71-74). Bonn, Germany: Deutsche Post AG.
- Steffen, W. (2013). A truly complex and diabolical policy problem. En J. S. Dryzek, R. B. Norgaard, & D. (. Schloberg, *Oxford Handbook of Climate Change and Society* (págs. 21-37). Oxford: Oxford University Press .
- Stevenson, H. (2012). Institutionalizing Unsustainability: Global Climate Governance. En H. Stevenson, *Institutionalizing Unsustainability. The paradox of Global Climate Governance* (págs. 1 - 18). California: University of California Press.

- Stevenson, H. (2018). 1. Global Politics and the Environment. En H. Stevenson, *Global Environmental Politics: Problems, Policy, and Practice* (págs. 1 - 16). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press .
- Stevenson, H. (2018). 7. Transnational Governance Experiments. Climate Change. En H. Stevenson, *Global Environmental Politics* (págs. 140-166). Cambridge: Cambridge University Press.
- Stevenson, H., & Dryzek, J. S. (2014). Governance with and without institutionalized authority: the importance of public space. En H. Stevenson, & J. S. Dryzek, *Democratizing Global Climate Governance* (págs. 37-60). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Tajadura Tejada, J. (2018). La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas. En L. I. Gordillo Pérez, *Constitución Española e Integración Europea. Treinta Años de Derecho Constitucional de la Integración* (págs. 187-258). Valencia. Obtenido de https://www.academia.edu/39608302/La_aplicaci%C3%B3n_del_Derecho_europeo_por_las_Comunidades_Aut%C3%B3nomas
- Tavares, R. (2016). Essentials of Paradiplomacy. En R. Tavares, *Paradiplomacy. Cities and States as global players* (págs. 1 - 61). Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1986). Capítulo 6: El trabajo con los datos. Análisis de los datos en la investigación cualitativa. En S. Taylor, & R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (págs. 152 - 176). Buenos Aires: Paidós.
- The Climate Emergency Declaration and Mobilisation. (01 de Febrero de 2023). *Climate emergency declarations in 2,316 jurisdictions and local governments cover 1 billion citizens*. Recuperado el 04 de Febrero de 2023, de The Climate Emergency Declaration and Mobilisation: <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>
- The Climate Group. (19 de 02 de 2019). *Basque Country steps up as international climate leader*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de The Climate Group: <https://www.theclimategroup.org/our-work/news/basque-country-steps-international-climate-leader>
- The Climate Group. (2023). *About us*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de The Climate Group: <https://www.theclimategroup.org/about-us>

The Climate Group. (2023). *Join us*. Recuperado el 06 de 01 de 2023, de The Climate Group: <https://www.theclimategroup.org/join-us>

Ugalde Zubiri, A. (2022). 1. Introducción. En A. Ugalde Zubiri, *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectivas (1980-2021)* (págs. 13-22). Basauri (Bizkaia): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). doi:ISBN: 978-84-7777-648-2

Ugalde Zubiri, A. (2022). 5. Acciones promocionales exteriores de las capacidades propias, con especial mención a los sectores económico y cultural. En A. Ugalde Zubiri, *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectiva (1980-2021)* (págs. 191-254). Basauri (Bizkaia): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

Ugalde Zubiri, A. (2022). 6. Asociaciones de cooperación interregional y redes mundiales de Gobiernos No Centrales. En A. Ugalde Zubiri, *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectiva (1980-2021)* (págs. 255-286). Basauri (Bizkaia): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

Ugalde Zubiri, A. (2022). 9. Acuerdos exteriores (MoU), alianzas estratégicas y prioridades geográficas. En A. Ugalde Zubiri, *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectivas (1980-2021)* (págs. 427-470). Basauri (Bizkaia): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

UN Environment Programme. (14 de Diciembre de 2022). *Climate Ambition Alliance: Net Zero 2050*. Recuperado el 04 de Enero de 2023, de Climate Initiatives Platform: https://climateinitiativesplatform.org/index.php/Climate_Ambition_Alliance:_Net_Zero_2050#:~:text=The%20Climate%20Ambition%20Alliance%20brings,zero%20CO2%20emissions%20by%202050.

UNFCCC. (2022). *Race to Resilience - Building the resilience of 4 billion people*. Recuperado el 04 de Enero de 2023, de Climate Champions: <https://racetozero.unfccc.int/system/racetoresilience/>

UNFCCC. (2022). *Race to Zero - Halving emissions by 2030*. Recuperado el 04 de Enero de 2023, de Climate Champions: <https://racetozero.unfccc.int/system/race-to-zero/>

- UNFCCC. (s.f.). *History of Non-Party Stakeholder Engagement*. Recuperado el 04 de Febrero de 2023, de UNFCCC: <https://unfccc.int/climate-action/introduction-climate-action/history-non-party-stakeholder-engagement>
- Urban Klima 2050. (s.f.). *¿Qué es?* Recuperado el 20 de 12 de 2022, de Urban Klima 2050: <https://urbanklima2050.eu/es/que-es/>
- Valles, M. S. (1999). La Investigación Documental: Técnicas de lectura y documentación. En M. S. Valles, *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (págs. 109- 141). Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Van Evera, S. (2002). ¿Qué son los estudios de casos? ¿Cómo debieran realizarse? En S. Van Evera, *Guía para estudiantes de ciencia política* (págs. 61-103). Barcelona: Gedisa Editorial .
- Vazquez Larrea, I. (2006). Los orígenes del nacionalismo vasco. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, XVI(2)*, 141 - 161.
- Voutat, B. (2000). Territorial Identity in Europe: the Political Processes of the Construction of Identities in Corsica, the Basque Country, Italy, Macedonia and the Swiss Jura. *Contemporary European History, 9(2)*, 285-294.
- Yin, R. K. (2009). Introduction. How to Know Whether and When to Use Case Studies as a Research Method. En R. K. Yin, *Case Study Research. Design and Methods. Fourth Edition* (págs. 2-23). Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Zelli, F., & van Asselt, H. (2015). 11. Fragmentation. En K. Bäckstrand, & E. Lövbrand, *Research Handbook on Climate Governance* (págs. 121 - 131). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

ANEXOS

ANEXO I - Detalle sobre las entrevistas³⁷

Presentación

El proceso de entrevistas fue llevado a cabo en enero y febrero de 2022. Las mismas tuvieron un formato semiestructurado, realizándose bajo una modalidad remota o virtual. Las plataformas utilizadas fueron Zoom y Teams. Como fue referido en la parte metodológica del cuerpo de la investigación, la selección de los/as entrevistados/as se fundamentó en un “*muestreo intencional-no probabilístico*” (Maxwell, 2013, p. 99). Para ello, lo que se realizó, inicialmente, fue un mapeo propio que incluyó personajes políticos que, de una manera directa, han estado involucrados en la política climática vasca durante el período de estudio y su proyección internacional (Entrevistas 1, 2, 4, 7). Esto luego fue complementado mediante la técnica de “*bola de nieve*” (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 398), la cual se sucedió de dos maneras: por recomendación de personas entrevistadas (Entrevista 5, 6, 7) y/o personas contactadas inicialmente para la entrevista, que por un motivo u otro decidieron no participar pero que, sin embargo, me refirieron con otros pares que consideraban más pertinentes (Entrevista 3). Este último fue el caso de los/las Secretarios/as Generales de Acción Exterior (SGAC), quienes, en todos los casos me aconsejaron contactar al Departamento de Medio Ambiente y/o a Ihobe. Pese a ello, en algunos de esos casos me brindaron elementos que fueron de gran utilidad para el desarrollo de este trabajo, los cuales serán mencionados más adelante.

Como resultado, la muestra final se compuso de personas que cumplían con uno o más de los siguientes perfiles: 1) *Representantes políticos*: adscritos a la cartera departamental de Medio Ambiente en las Legislaturas incluidas; 2) *Personal técnico*: miembros de Ihobe; 3) *Académico*: especialistas en cambio climático; 4) *Representante de red transnacional*: de la

³⁷ Las transcripciones completas y tablas de análisis realizadas se ponen a disposición para consulta en caso de necesitarlo/requerirlo.

que el País Vasco es miembro. Abajo se presenta el listado final, ordenado por fecha de entrevista (ascendente), incluyendo nombre completo y perfil:

Tabla 3: Lista de personas entrevistadas y detalles

Nº	Nombre completo	Cargo	Perfil	Fecha y hora de la entrevista
1	Francisco Olarreaga Tellechea	Director de Planificación Ambiental Mayo 2009 - Dic 2012 IX Legislatura	Político	18/01/2022 - 13:00hs (España)
2	Esther Larrañaga Galdos	Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio Mayo 2005 - Mayo 2009 VIII Legislatura	Político	24/01/2022 - 18:00hs (España)
3	Mari Mar Alonso Martin	Directora de Acción Climática, Ihobe	Técnico	25/01/2022 - 09:00hs (España)
	Malake Muñoz	Técnica especialista en cambio climático, Ihobe	Técnico	
4	Ana Isabel Oregi Bastarrika	Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial Dic 2012 - Nov 2016 X Legislatura	Político	27/01/2022 - 09:00hs (España)
5	Maria Arantza Leturiondo Aranzamendi	Ex-Viceconsejera de Medio Ambiente Jun. 2011 - Dic. 2012 IX Legislatura	Político	01/02/2022 - 13:00hs (España)
6	Elisa Sainz de Murieta	Directora de Biodiversidad y Participación Ambiental 2005 - 2009 VIII Legislatura). Investigadora BC3 - Profesora Universidad del País Vasco (UPV/EHU)	Político y Académico	03/02/2022 - 14:30hs (España)
7	Héloïse Chicou	Climate and advocacy Program Manager, Regions 4	Representante de Red Transnacional	17/02/22 - 15:00hs (Reino Unido)
8	Amaia Barredo Martín	Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental Enero 2013 – Agosto 2015 X Legislatura Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental Marzo 2021 - Actualidad XII Legislatura	Político	24/02/2022 - 16:30hs (España)

Nota. Tabla de elaboración propia.

Otros contactos y aportes

Como fue mencionado, dentro de las solicitudes de entrevista se incluyeron aquellas dirigidas a aquellos/as políticos que, a lo largo de mi período de estudio (2008-2020), ocuparon el cargo de Secretarios/as Generales de Acción Exterior de Euskadi (Iñaki Aguirre Arizmendi, Guillermo Echenique González y María Ángeles Elorza Zubiria). En todos los casos, si bien su respuesta fue negativa al pedido de entrevista (justificando su respuesta en el poco aporte que consideraban podían brindar a los objetivos de mi investigación), todos ellos me compartieron datos en extremo útiles para el avance de esta.

En este punto, destaco las aclaraciones que, muy amablemente, me hicieron respecto al funcionamiento interno de la Acción Exterior en Euskadi en general y de la proyección exterior en cambio climático, incluyendo en ello especificaciones sobre las funciones de la Secretaría y los principios estratégicos que han guiado la política exterior de la CAPV. Asimismo, hago una mención especial sobre la contribución de Iñaki Aguirre Arizmendi (Ex -Secretario General de Acción Exterior de 1999 a 2009 y actual Parlamentario del PNV desde 2013), quien además de iluminarme sobre lo anterior, me compartió el documento de la Estrategia de Acción Exterior 2005 de la CAPV aprobada durante su gestión (utilizada en el desarrollo del trabajo y citada en las referencias).

ANEXO II - Análisis histórico de Listas de Participantes (COPs) (2002-2021) - Participación del País Vasco

Tabla 3: Lista de Participantes COPs 2002-2021 y análisis propio

Año	COP	Lugar	Mecanismo utilizado	Detalles	Enlace
2002	COP 8	Nueva Delhi, India	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • No participó en la delegación española y no se observó que ninguna otra CCAA participara. • Tampoco dentro de una organización no gubernamental 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop8/inf02.pdf
2003	COP 9	Milán, Italia	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • No participó en la delegación española y no se observó que ninguna otra CCAA participara. • Tampoco dentro de una organización no gubernamental. Nrg4sd todavía no estaba dentro de las organizaciones no gubernamentales participantes. 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop9/inf01.pdf
2004	COP 10	Buenos Aires, Argentina	Multinivel: dentro de la delegación española	<ul style="list-style-type: none"> • Primera participación identificada dentro de la delegación española: >>Sr. Sabin INTXAURRAGA MENDIBIL - Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente - Gobierno Vasco >>Sr. Iñaki EZKURRA YURREBASO - Viceconsejero de Medio Ambiente Gobierno Vasco >>Sra. Izaskun IRIARTE IRURETA - Coordinadora Secretaría de Nrg4sd • Nrg4sd todavía no aparece per se dentro de las organizaciones no gubernamentales participantes. 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop10/inf03.pdf

2005	COP 11	Montreal, Quebec, Canadá	<p>Multinivel: >> dentro de la delegación española</p> <p>Transnacional: >> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación identificada dentro de la delegación española: >>Sr. Xavier Caño - Asesor de la Consejera de Medio Ambiente del Gobierno Vasco >>Sr. Alberto Gartzia - Asesor de Comunicación del Gobierno Vasco >>Sra. Esther Larrañaga - Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco >>Sr. Ibon Galarraga Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco • Primera participación identificada de Nrg4sd como organización no gubernamental. Dentro de los participantes vascos: >>Mr. José Luis Aurrekoetxea General Director of IHOBE - IHOBE >>Ms. Izaskun Iriarte Irureta - Coordinator of nrg4SD Secretariat 	<p>Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2005/cop11/eng/inf02p01.pdf</p> <p>Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2005/cop11/eng/inf02p02.pdf</p>
2006	COP 12	Nairobi, Kenia	<p>Multinivel: >> dentro de la delegación española</p> <p>Transnacional: >> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación identificada dentro de la delegación española: >>Sra. Esther Larrañaga - Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco >>Sr. Ibon Galarraga - Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco • También participó Nrg4sd como organización no gubernamental. Dentro de los participantes vascos: >>Mr. Xabier Caño - General Director - IHOBE 	<p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2006/cop12/eng/inf01.pdf</p>

				<p>>>Ms. Izaskun Iriarte - Director of the Horizontal Services - Department Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Alberto Jiménez de Aberasturi - Director of Planning, Evaluation and Environmental Control Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Mikel Irujo Amezaga - Advisor Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Alberto Gartzia - Media Advisor - Basque Parliament</p> <p>>>Ms. Estefanía Beltran de Heredia - Member Basque Parliament</p> <p>>>Ms. Miren Aitzane Garate Pagaldai - Member Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Julián Martínez Ona - Member Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Juan Porres Azkona - Member Basque Parliament</p> <p>>>Ms. Nekane Altzelai Uliondo - Member Basque Parliament</p> <p>>>Ms. Maria Gemma Zabaleta Areta - Member Basque Parliament</p> <p>>>Ms. Natalia Rojo Solana - Member Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Leopoldo Barreda de los Rios - Member Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Oscar Matute Garcia de Jalon - Member Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Sabin Intxaurreaga - Coordinator of the nrg4SD Secreteriat - Ministry for the Environment - Basque Government</p>	
--	--	--	--	--	--

				>>Mr. Alberto Figueroa Larraudogoitia - Advisor - Basque Parliament	
2007	COP 13	Bali, Indonesia	<p>Multinivel: >> dentro de la delegación española</p> <p>Transnacional: >> Red nrg4sd</p>	<p>>>Mr. Alberto JimÈnez de Aberasturi - Director of Planning, Evaluation and Environmental Control - Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Alberto Santos Gartzia Garmendia - Media Advisor - Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Xabier Caño - General Director/Coordinator of the Basque Office on Climate Change - Basque Government - IHOBE</p> <p>>>Mr. Ignacio Quintana San Miguel - Technical Director - Basque Government - IHOBE</p> <p>>>Ms. Batirtze Larracochea Emaldi - Secretary of the Minister for the Environment and Land Use Planning - Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>>>Mr. Jose Ramón Bengoetxea - Nrg4SD Secretariat - Ministry for the Environment - Basque Government</p> <p>• Participación identificada dentro de la delegación española: >>Sra. Esther Larrañaga - Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco >>Sr. Ibon Galarraga - Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.</p> <p>• También participó Nrg4sd como organización no gubernamental. Dentro de los participantes vascos:</p>	<p>Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2007/cop13/eng/inf01p01.pdf</p> <p>Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2007/cop13/eng/inf01p02.pdf</p>
2008	COP 14	Poznan, Polonia	<p>Transnacional: >> Red nrg4sd</p>	<p>• Primera vez que no se identifica una participación del Gobierno Vasco dentro de la delegación española.</p>	<p>Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2008/cop14/eng/inf01p01.pdf</p>

				<ul style="list-style-type: none"> • Se unificó la participación a través de la red Nrg4sd. Dentro de los participantes vascos: <ul style="list-style-type: none"> >>Sra. Esther Larrañaga Galdos - Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco >>Sr. Ibon Galarraga Gallastegui - Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco >>Mr. Alberto Santos Gartzia Garmendia - Media Advisor - Ministry for the Environment - Basque Government >>Ms. Maria Zulaika Orozco - Chief of Cabinet, Ministry for the Environment and Land Use Planning - Basque Government >>Mr. Xabier Cano - General Director and Coordinator of the Basque Office on Climate Change - Basque Government - IHOBE >>Ms. Maria Barquin - Techincal of IHOBE - Basque Government 	s/2008/cop14/eng/inf01p01.pdf Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2008/cop14/eng/inf01p02.pdf
2009	COP 15	Copenhagen, Dinamarca	<p>Multinivel: >> dentro de la delegación española</p> <p>Transnacional: >> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación identificada dentro de la delegación española: <ul style="list-style-type: none"> >>Sra. María Pilar Unzalu Pérez de Eulate - Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca - Gobierno Vasco >>Sra. Nieves Terán - Viceconsejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca - Gobierno Vasco • También participó en Nrg4sd como organización no gubernamental. Dentro de los participantes vascos: <ul style="list-style-type: none"> >>Mr. Francisco Olarreaga - Director, Environmental Planning and Climate Change - Basque Country 	Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p01.pdf Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p02.pdf Parte 3: https://unfccc.int/sites/d

				<p>>>Ms. Iruna Aguirrezabal - Climate Change Expert - IHOBE</p> <p>>>Ms. Marta Marin - Policy Officer</p> <p>>>Ms. Eloisa Susaeta - Director</p> <p>>>Mr. Carlos Gorostiza - Member of Parliament - Basque Parliament</p> <p>>>Mr. Alberto Figueroa Laraudogoitia - Advisor - Basque Parliament</p>	<p>efault/files/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p03.pdf</p>
2010	COP 16	Cancún, México	<p>Transnacional - Directa:</p> <p>>> BC3</p> <p>>> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. Tampoco de ninguna otra CCAA. • Primera participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: <ul style="list-style-type: none"> >>Mr. Ibon Galarraga >>Mr. Unai Pascual • También participó en Nrg4sd como organización no gubernamental (participación con muchos menos enviados). Dentro de los participantes vascos: <ul style="list-style-type: none"> >>Mr. Jose Maria Fernandez Alcala - Responsable de Proyectos de - Ecodiseño - Ecodiseño - IHOBE 	<p>Parte 1:</p> <p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/inf01p01.pdf</p> <p>Parte 2:</p> <p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/cop22/eng/inf03p02.pdf</p> <p>Parte 3:</p> <p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/inf01p03.pdf</p>
2011	COP 17	Durban, Sudáfrica	<p>Transnacional:</p> <p>>> Red Nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • No se identificó participación del Basque Centre for Climate Change (BC3). • Participó como parte de la red Nrg4sd: 	<p>Parte 1:</p> <p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/inf03p01.pdf</p>

				<p>>>Mr. Jose Maria Fernandez Alcala - Responsable de Proyectos de Ecodiseño - Ecodiseño - IHOB</p> <p>>>Sra. Marta Marín Sánchez - Government of the Basque Country</p>	<p>Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2011/cop17/eng/inf03p02.pdf</p> <p>Parte 3: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2011/cop17/eng/inf03p03.pdf</p>
2012	COP 18	Doha, Catar	<p>Transnacional: >> Red Nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • No se identificó participación del Basque Centre for Climate Change (BC3). • Participó como parte de la red Nrg4sd: >>Mr. Jose Maria Fernandez Alcala - Head of Department - Innovative Project - Environmental Agency - Basque Country Parliament >>Mr. Rafael Hueso Vicent - Foreign Relations Officer - Basque Government >>Mr. Enrique Urrutia López de Vinaspre - Director for Institutional Relations and Innovation - Basque Country Agency for Water 	<p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2012/cop18/eng/inf02.pdf</p>
2013	COP 19	Varsovia, Polonia	<p>Directa: >> BC3</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no 	<p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2013/cop19/eng/inf04.pdf</p>

				<p>gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Mr. Ibon Galarraga >>Ms. Maria Victoria Román - Researcher</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se identificó participación dentro de la Red Nrg4sd. 	
2014	COP 20	Lima, Perú	<p>Transnacional - Directa: >> BC3 >> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Mr. Anil Markandya - Scientific Director >>Mr. Ibon Galarraga - Professor • Participó como parte de la red Nrg4sd: >>Ms. Ana Oregi - Regional Minister Regional Ministry for the Environment - Basque Government 	<p>https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2014/cop20/eng/inf02.pdf</p>
2015	COP 21	Paris, Francia	<p>Transnacional - Directa: >> BC3 >> Red nrg4sd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Mr. Anil Markandya - Scientific Director >>Mr. Ibon Galarraga - Professor >>Ms. Ainhoa Azkarate >>Mr. Mikel Rotaetxe Kerexeta - Correspondent Euskadi Irratia/ Radio Euskadi - EITB 	<p>Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/inf03p01.pdf</p> <p>Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/inf03p02.pdf</p>

				<ul style="list-style-type: none"> • Participó como parte de la red Nrg4sd: >>Ms. Leyre Madariaga Gangoiti - Director of Foreign Affairs - Presidency - Basque Country Government 	Parte 3: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2015/cop21/eng/inf03p03.pdf
2016	COP 22	Marrakech, Marruecos	<i>Transnacional - Directa:</i> >> BC3 >> Red nrg4sd	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Ms. María José Sanz Sanchez >>Mr. Ibon Galarraga - Professor • Participó como parte de la red Nrg4sd: >>Mr. Iñaki Susaeta - IHOBE - Basque Country 	Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2016/cop22/eng/inf03p01.pdf Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2016/cop22/eng/inf03p02.pdf Parte 3: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/documents/2016/cop22/eng/inf03p03.pdf
2017	COP 23	Bonn, Alemania	<i>Transnacional - Directa:</i> >> BC3 >> Red nrg4sd >> También hubo algo con Under2Coalition (Ugalde Zubiri, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Ms. María José Sanz Sanchez >>Mr. Anil Markandya - Scientific Director >>Mr. Galarraga Ibon - Consultant 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/inf04_0.pdf

				<ul style="list-style-type: none"> • Participó como parte de la red Nrg4sd: <ul style="list-style-type: none"> >>Mr. Iñaki Susaeta - IHOBE - Basque Country >>Ms. María Elena Moreno Zaldibar - Deputy Minister for the Environment - Environment, Territorial Planning and Housing - Basque Country Government >>Sra. Monica Pedreira - Consultant - Environment and Hydraulic Projects - Provincial Council of Gipuzkoa - Basque Country 	
2018	COP 24	Katowice, Polonia	<p>Multinivel: >> dentro de la delegación española</p> <p>Transnacional-Directa: >> BC3 >> Red nrg4sd >> También hubo algo con Under2Coalition (Ugalde Zubiri, 2022)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación identificada dentro de la delegación española: <ul style="list-style-type: none"> >>Sra. María José Sanz Sánchez - Directora - Basque Centre for Climate Change • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: <ul style="list-style-type: none"> >>Ms. Elisa Sainz de Murieta >>Mr. Anil Markandya - Scientific Director • Participó como parte de la red Nrg4sd: <ul style="list-style-type: none"> >>Mr. Daniel Senderos Oraa - Advisor to the Minister Environment, Territorial Planning and Housing - Basque Country Government 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/i03.pdf
2019	COP 25	Madrid, España	<p>Transnacional - Directa: >> BC3 >> Red nrg4sd >> También hubo algo con Under2Coalition</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: 	https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp_inf4.pdf

			(Ugalde Zubiri, 2022)	>>Ms. María José Sanz Sanchez >>Mr. Miguel Gonzalez Ruiz de Eguino >>Mr. Agustín Del Prado • Participó como parte de la red Regions4 for Sustainable Development >>Ms. Elisa Sainz der Murieta - Basque Centre for Climate Change	
2021	COP 26	Glasgow, Escocia, Reino Unido	<i>Transnacional - Directa:</i> >> BC3 >> También hubo algo con Under2Coalition (Ugalde Zubiri, 2022)	• No se identificó ninguna participación dentro de la delegación española. • Participación identificada del Basque Centre for Climate Change (BC3) como organización no gubernamental. Dentro de las personas que fueron por parte del centro estuvieron: >>Ms. María José Sanz Sanchez >>Ms. Elisa Sainz de Murieta >>Mr. Anil Markandya - Scientific Director • No se identificó participación gubernamental dentro de la red Regions4 for Sustainable Development	Parte 1: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_inf03p01.pdf Parte 2: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_inf03p02.pdf

Nota: Tabla de elaboración propia en base a las fuentes indicadas y marco analítico presentado en el cuerpo del trabajo.